

**Právnická fakulta Trnavskej univerzity
v Trnave**

**Katedra správneho práva, práva životného
prostredia a finančného práva**



medzinárodná vedecká konferencia

**Právo na azyl a jeho aplikácia
vo verejnej správe**

zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie

© Spolok Slovákov v Poľsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce,
KRAKOW 2015

Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

*Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu APVV-0024-12
„Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.*

Editor:

JUDr. Matúš Filo, PhD.

© Autori, 2015

© Spolok Slovákov v Poľsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce, KRAKOW 2015

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-83-7490-846-7

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva zorganizovala 29. apríla 2015 medzinárodnú vedeckú konferenciu s názvom „**PRÁVO NA AZYL A JEHO APLIKÁCIA VO VEREJNEJ SPRÁVE**“. Záštitu nad týmto vedeckým podujatím prevzala **PROF. JUDR. HELENA BARANCOVÁ, DRSC.** – dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnava a odbornou garantkou konferencie bola **JUDR. NATAŠA JUST HRNČÁROVÁ, PHD.** Vedecké podujatie ako i recenzovaný zborník príspevkov z konferencie boli financované z prostriedkov projektu APVV-0024-12 „**VEREJNÁ SPRÁVA A OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD V PRÁVNEJ TEÓRII A PRAXI**“.

Článok 18 Charty základných práv Európskej únie po prvý krát na európskej úrovni obsahuje právo na azyl. Podľa Článku 18 je právo na azyl kvalifikovaných právom a zaručuje sa dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie. Článok 19 Charty zase obsahuje zákaz vyhostenia osoby do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavená trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. I ďalšie ustanovenia Charty základných práv Európskej únie majú význam v kontexte ochrany práv utečencov, či žiadateľov o azyl. Napríklad Článok 47, ktorý garantuje právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces a Článok 52, podľa ktorého zmysel a rozsah práv garantovaných Chartou je rovnaký ako zmysel a rozsah týchto práv zaručených v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Cieľom konferencie bolo preto predovšetkým analyzovať medzinárodnoprávne aspekty práva na azyl, posúdiť ústavnoprávne základy a východiská výstavby a činnosti verejnej správy v európskej únii a v Slovenskej republike z hľadiska presadzovania práva na azyl, analyzovať zákonnosť činnosti verejnej správy pri aplikácii práva na azyl a navrhnúť zmeny platnej zákonnej úpravy tak, aby sa predchádzalo ohrozovaniu a porušovaniu práva na azyl činnosťou verejnej správy.

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.
Odborná garantka medzinárodnej vedeckej konferencie

V Trnave 25. mája 2015

OBSAH

PREDHOVOR-----	Chyba! Záložka nie je definovaná.
OBSAH-----	4
OCHRANA PRÁV CUDZINCŮV V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM <i>JUDr. Ludmila Gajdošíková, CSc.</i> -----	5
HISTORICKÝ VÝVOJ MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU AZYLU V INTERAKCII S MEDZINÁRODNÝM UTEČENECKÝM PRÁVOM A MEDZINÁRODNÝM PRÁVOM ĽUDSKÝCH PRÁV <i>Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.</i> -----	Chyba! Záložka nie je definovaná.7
ZÁKLADNÉ PRÁVA PRI ROZHODOVANÍ O MEDZINÁRODNEJ OCHRANE – PRÁVO NA OSOBNÝ POHOVOR <i>JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.</i> -----	Chyba! Záložka nie je definovaná.35
PROCESNÉ PRÁVA ÚČASTNÍKA V KONANÍ O AZYLE <i>prof. JUDr. Soňa Košíčiarová, PhD.</i> -----	Chyba! Záložka nie je definovaná.42
ÚČINNÝ OPRAVNÝ PROSTRIEDOK V AZYLOVOM KONANÍ – HĽADANIE ROVNOVÁHY MEDZI SPRAVODLIVOSŤOU A EFEKTIVITOU <i>Mgr. Bc. Alžbeta Kráľová</i> -----	53
ÚSTAVNÝ AZYL V LISTINĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD JAKO ZDROJ KONFLIKTU <i>JUDr. David Kryška, Ph.D. – Mgr. et Mgr. Linda Janků</i> -----	Chyba! Záložka nie je definovaná.8
PRÁVO NA AZYL V CHORVÁTSKEJ REPUBLIKE <i>JUDr. Lubica Masárová, PhD. – JUDr. Michal Maslen, PhD.</i> -----	Chyba! Záložka nie je definovaná.9
POSTAVENIE MALOLETÝCH BEZ SPRIEVODU V SR, SO ZAMERANÍM NA KONANIE O AZYLE <i>JUDr. Miroslava Mittelmannová</i> -----	77
INŠTITUCIONÁLNE ZABEZPEČENIE PRÁVA NA AZYL – PÔSOBNOSŤ MIGRAČNÉHO ÚRADU MINISTERSTVA VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONANÍ O UDELENIE AZYLU <i>Ing. Bernard Priecl</i> -----	82
SEKURITIZÁCIA AZYLOVÉHO PRÁVA <i>JUDr. Tomáš Rulišek, PhD.</i> -----	89
ŠPECIFICKÉ PRÍPADY PRENASLEDOVANIA V PRÍPADE ŽIADATEĽOV O AZYL ŽIEN A DETÍ <i>Mgr. Martina Sukovská</i> -----	98
PRÁVO NA AZYL PODLE ČLÁNKU 1D ÚMLUVY O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ <i>Mgr. Beáta Szakácsová</i> -----	110
POZNATKY K ROZHODOVACEJ ČINNOSTI VO VECI AZYLU KRAJSKÉHO SÚDU BRATISLAVA A ÚVAHA K SÚČASNÝM AKTUÁLNYM PROBLÉMOM ROZHODOVACEJ ČINNOSTI O POSKYTOVANÍ AZYLU <i>JUDr. Marián Ševčík, CSc.</i> -----	115
NEPRIAMA OCHRANA UTEČENCŮV PROSTREDNÍCTVOM JUDIKATÚRY ESEP <i>JUDr. Ján Šikuta, Ph.D.</i> -----	119
PRÁVO NA ODÔVODNENIE ROZHODNUTIA <i>JUDr. Zuzana Številová</i> -----	124

OCHRANA PRÁV CUDZINCŮV V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

Ústavný súd Slovenskej republiky
Ústav štátu a práva SAV

KEY WORDS: foreigners, stay, asylum, extradition custody, proceeding on complaints, proceedings on compliance of the legal regulations

ABSTRACT: The content of the contribution is the protection of the rights of foreigners in the proceedings at the Constitutional Court. This protection is offered to the foreigners in the same extent as to the citizens of the Slovak Republic, first of all in the proceeding on constitutional complaints according to Article 127 of the Constitution of the Slovak Republic. Within this proceeding a special place is belonging to the complaints of foreigners, who are claiming a protection of the fundamental rights in connection with the solution of questions of their stay at the territory of the Slovak Republic, of extradition custody. From the point of view of quantification it is not a dominant agenda of the Constitutional Court, but from the point of view of quality it is a very sensitive and sometimes a rather difficult group of complaints.

1. ÚVOD

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) ako nezávislý súdny organ ochrany ústavnosti poskytuje ochranu základným právam a slobodám tak fyzických osôb, ako aj právnických osôb. Podľa čl. 52 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody, zaručené ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom. Podľa čl. 52 ods. 1 ústavy kde sa v prvej hlave a v druhej hlave (základné práva a slobody) používa pojem „občan“, rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky. Podľa čl. 52 ods. 3 ústavy, kde sa v doterajších právnych predpisoch používa pojem „občan“, rozumie sa ním každý človek, ak ide o práva a slobody, ktoré ústava priznáva bez ohľadu na občianstvo.

V súlade s takto ústavou vymedzeným okruhom nositeľov základných práv a slobôd sú garantované v rozsahu ústavy a medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Ochranu základných práv a slobôd ústavný súd poskytuje fyzickým osobám a právnickým osobám v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Špecifické prvky v konaní sťažnostiach cudzincov o ochrane ich práv sa vyskytujú najmä pri riešení otázok

- ne/udelenia trvalého pobytu,
- predĺženia/zrušenia doplnkovej ochrany,
- ne/poskytnutia azylu,
- administratívneho vyhostenia,
- extradície.

Právnym základom konania o povolení pobytu cudzincov, ako aj administratívneho vyhostenia je zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 404/2011 Z. z.“ alebo aj „zákon o pobyte cudzincov“).

Právnym základom konania o poskytnutí azylu a poskytnutia (predĺženia/zrušenia) doplnkovej ochrany je zákon č. 480/2001 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 480/2001 Z. z.“ alebo aj „zákon o azyle“).

Právnym základom extradičného konania je Trestný poriadok.

Ochranu základných práv a slobôd cudzincov v konaní pred ústavným súdom netvorí po kvantitatívnej stránke dominantnú agendu rozhodovacej činnosti ústavného súdu (niekoľko desiatok podaní), ale vzhľadom na jej význam, neraz existenčný, pre cudzinca ide po ľudskoprávnej stránke o náročnú, zložitú a citlivú problematiku.

Kvantifikácia rozhodovania ústavného súdu v „pobytových“ a v „azylových“ veciach je nasledovná:

	počet rozhodnutí	počet nálezov
1. udelenie trvalého pobytu (zákon č. 404/2011 Z. z.)	2	-
2. poskytnutie azylu (zákon č. 480/2002 Z. z.)	31	14
3. doplnková ochrana (zákon č. 480/2002 Z. z.)	16	6
4. administratívne vyhostenie	23	11
5. vyhostenie podľa trestnoprávnych predpisov	16	5

2. OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD V KONANÍ PODĽA ČL. 127 ÚSTAVY

2.1 K UDELENIU TRVALÉHO POBYTU PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV

Ústavný súd rozhodoval o sťažnosti sťažovateľa, štátneho príslušníka Pakistanskej islamskej republiky (II. ÚS 480/2014), ktorou namietal porušenie čl. 19 ods. 2, čl. 41 ods. 1 a 4, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1, čl. 8 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), čl. 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), ako aj čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) z dôvodu, že mu nebolo udelené na základe jeho žiadosti povolenie na trvalý pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov. Na území Slovenskej republiky (ďalej len „Slovensko“) sa zdržiava už od roku 2004, bol žiadateľom o azyl a následne sa tu zdržiaval na základe tolerovaného pobytu. Tolerovaný pobyt mal udelený z dôvodu rešpektovania rodinného a súkromného života podľa § 43 ods. 1 písm. f) zákona o pobyte cudzincov. Počas pobytu na Slovensku sa spoznal so svojou manželkou, ktorá je slovenskou štátnou občiankou a s ktorou uzavrel manželstvo. S manželkou žije v spoločnej domácnosti, pričom vychovávajú spoločné maloleté dieťa.

Sťažovateľ požiadal o udelenie povolenia na trvalý pobyt podľa § 43 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov. Jeho žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že neudelenie trvalého pobytu je v bezpečnostnom záujme Slovenska. Príslušné správne orgány, ktoré rozhodovali v danej veci poukázali na skutočnosť, že podľa § 120 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov možno rozhodnutie v obdobných prípadoch odôvodniť iba citáciou zákonnej úpravy, pričom zo zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov nevyplýva sťažovateľovi právo oboznámiť sa s utajovanými informáciami, ktoré boli jediným podkladom pre rozhodnutie. Takýto postup bol podľa sťažovateľa arbitrárny a prieči sa zásadám právneho štátu v demokratickej spoločnosti. Podľa názoru sťažovateľa citované zákonné ustanovenie nezabavuje správne orgány povinnosti poskytnúť účastníkovi konania účinnú možnosť obhajovať svoje práva a záujmy. Následne podal žalobu o preskúmanie správnych rozhodnutí všeobecnými súdmi. Žaloba bola zamietnutá. Podľa názoru sťažovateľa došlo k neoprávnenému zásahu do jeho rodinného, resp. súkromného života sťažovateľa, a tým aj k porušeniu čl. 19 ods. 2 a čl. 41 ods. 1 a 4 ústavy, čl. 8 dohovoru, čl. 3 ods. 1, čl. 7 a čl. 9 Dohovoru o právach dieťaťa, ale aj čl. 20 zmluvy. Z rozhodnutí, ale ani zo spisu sa nedá podľa sťažovateľa zistiť, akým spôsobom vyhodnotili správne orgány zadovážené dôkazy, ale najmä to, prečo prevažuje v danom prípade verejný záujem nad súkromným záujmom. Pritom pre verdikt bola rozhodujúca utajovaná informácia. Sťažovateľ tvrdil, že nemal možnosť spochybniť prevahu verejného záujmu nad súkromným. odvolávajúc sa na zásadu, podľa ktorej ak je zákonná úprava v rozpore so základným právom, platí ústavne konformný výklad zákonnej úpravy. V tejto súvislosti poukázal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorej ak bol

sťažovateľ vyhostený z dôvodu ohrozenia národnej bezpečnosti bez toho, aby bol oboznámený s utajovanými informáciami, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie o vyhostení, išlo o arbitrárny postup, čo znamenalo aj porušenie jeho práva na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru, porušenie čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 47 charty.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z toho, že „pobyt cudzincov z tretích krajín má rôzne režimy. V danej veci ide o neudelenie trvalého pobytu, ktorý je najstabilnejšou formou legálneho pobytu cudzinca v Slovenskej republike. Sťažovateľ nikde v Slovenskej republike trvalý pobyt nemal, mal len opakované tolerované pobyty. Nejde tu ani o odobratie trvalého pobytu, ani o doplnkovú ochranu, a nejde bezprostredne o konanie o vyhostenie... Na udelenie pobytu nie je v zásade právny nárok... slovenské úrady tu majú širokú diskreciu, pričom hmotné základné právo na ochranu rodiny je potrebné posudzovať aj z perspektívy osobnej zodpovednosti cudzinca, ktorý musí vnímať rang svojho pobytového statusu...“.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vo veci sťažovateľa vychádzal z relevantnej právnej úpravy, vyvažujúcej „ústavne chránenú hodnotu bezpečnosti štátu na jednej strane a ústavne procesné práva, resp. práva na ochranu rodinného života“, akcentujúcej bezpečnosť štátu „... nielen z hľadiska jej samej, ale aj z hľadiska utajenosti spravodajských informácií. V konfrontácii s bezpečnosťou štátu zákonodarca uprednostnil len ochranu života a zákaz mučenia.“). Opieral sa pritom o svoju doterajšiu judikatúru, judikatúru všeobecných súdov, ako aj judikatúru EŠLP, používajúc predovšetkým tieto argumenty:

„... konajúce súdy využili možnosť oboznámiť sa s ťažiskovou informáciou... Ústavný súd už uviedol (II. ÚS 111/08), že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a ctiaceho ľudské slobody. Vďaka svojim definičným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – ústavou, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci. V preskúmvanej veci sa všeobecné súdy iniciatívne nevyhýbali oboznámeniu sa s utajenými skutočnosťami, a tak poskytli vertikálnu ochranu sťažovateľovi. Realizovali to síce bez možnosti sťažovateľa oponovať, ale ako už bolo uvedené, zákon oponovanie neumožňuje. K tomu možno dodať, že snaha o odôvodňovanie rozhodnutí je dominantnou doktrínou ústavného súdu v individuálnej ochrane od zavedenia ústavnej sťažnosti v roku 2002. V predmetnej veci však zákonodarca v zložitosti súčasného sveta explicitne uprednostnil len jednoduché konštatovanie. Zmysel súdnej ochrany sa môže zdať potlačený, ale všeobecné súdy tu chránia cudzincov preverením formálnejších, avšak relevantných stránok procesu a taktiež sa oboznamujú s dôvodmi, či nie sú neudržateľné. Na tomto mieste sa súdnictvo vracia k svedomiu sudcov samotných, tak ako to je napríklad pri rozhodovaní porotou. Ústavný súd bez vyvodzovania záverov neutrálne konštatuje, že v danom prípade nenastalo požiadanie advokáta o oboznámenie sa s bezpečnostnými dôvodmi.“.

Najvyšší súd a ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti „našli zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov. Týmto miestom prieniku je ustanovenie zákona o utajovaných skutočnostiach umožňujúce sudcom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a taktiež advokátom so súhlasom riaditeľa SIS a pod podmienkou mlčanlivosti.“.

Ústavný súd na tomto základe rozhodol, že „Vychádzajúc zo skutočnosti, že ide o konanie o trvalý pobyt, z platnej zákonnej právnej úpravy a z možností jej ústavnokonformného výkladu... najvyšší súd odobrením predchádzajúcich konaní neporušil základné právo sťažovateľa podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, a sprostredkovane ani ostatné ústavne procesné práva (čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 6 a čl. 13 dohovoru a čl. 14 paktu) a ani právo na súkromný a rodinný život zaručené v čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru. Právo v čl. 41 ods. 1 ústavy nie je klasické, priamo aplikovateľné základné právo (čl. 51 ods. 1 ústavy), je chránená nanajvyš jeho esencia a v predmetnej veci ochranu rodiny a súkromia plne kryje čl. 19 ods. 2 ústavy“ a sťažnosti sťažovateľa nevyhoveli.

2.2. K POSKYTNUTIU AZYLU PODEA ZÁKONA O AZYLE

Ústavný súd rozhodoval o sťažnosti sťažovateľa, štátneho príslušníka Indickej republiky (III. ÚS 331/09), ktorou namietal porušenie svojho práva zaručeného čl. 8 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho súdu. V sťažnosti uviedol, že v roku 2007 „po príchode na územie Slovenskej republiky uzavrel manželstvo so štátnou občiankou

Slovenskej republiky. Manželstvo uzavreli po dlhoročnej známosti, keď v predchádzajúcom období spolu žili a pracovali v Spolkovej republike Nemecko a v Talianskej republike.“. Sťažovateľ prvý raz požiadal o udelenie azylu v roku 2008, avšak príslušný správny orgán jeho sťažnosť zamietol z dôvodu, že „sťažovateľ je nežiaducou osobou v zmysle § 2 písm. d) zákona o pobyte cudzincov.“. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie, na základe ktorého druhostupňový správny orgán potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu.

Sťažovateľ podal na krajskom súde žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktorú však krajský súd rozsudkom zamietol a na základe podaného odvolania najvyšší súd rozsudok krajského súdu potvrdil ako vecne správny.

Najvyšší súd Slovenskej republiky k základnej námietke sťažnosti – porušenie práva na rodinný život v zmysle čl. 8 Dohovoru – uvádza, že „v zmysle konštantnej judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva je základným zmyslom práva na rodinný život predovšetkým zabezpečenie výchovy detí. Štát má voči tomuto rodinnému zväzku väčšinou úlohy vyplývajúce z tzv. pozitívneho záväzku, to znamená, že jeho úlohou je podporovať a chrániť práva vyplývajúce z rodinného života, v prípade zásahu do nich musí preferovať záujmy detí, pričom jedným zo základných zmyslov a účelom rodinného života je výchova detí (rozhodnutie vo veci Nielsen z 28. novembra 1988, *Annuaire*, č. 144).“.

Čo sa týka sťažnosti sťažovateľa „V predmetnej veci je nesporné, že sťažovateľ má zákaz vstupu do Schengenského priestoru. Bol vyhostený z dôvodov nelegálneho vstupu a pobytu na území Spolkovej republiky Nemecko. Taktiež je nesporné, že sa od roku 1998 pohyboval nelegálne v Schengenskom priestore (Spolková republika Nemecko, Taliansko, Slovenská republika). Je občanom štátu, ktorý nie je súčasťou Schengenského priestoru. V novembri 2007 nelegálne vstúpil na územie Slovenskej republiky a v krátkom čase po vstupe na územie Slovenskej republiky dňa 28. 12. 2007 uzavrel manželstvo s občiankou Slovenskej republiky. Z manželstva v čase rozhodovania správnych orgánov a súdov nepochádzali deti. Zákon č. 342/2007 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Schengenského priestoru v znení neskorších predpisov pod čl. IV zmenil a doplnil zákon o pobyte cudzincov. Tento zákon za § 59 vložil ustanovenie § 59a, v ktorom je pod ods. 1 písm. c) stanovené, že policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení niektorým štátom Európskeho hospodárskeho priestoru, ak cudzinec porušil predpisy tohto štátu upravujúce vstup a pobyt cudzincov.“.

Podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného rodinného života, obydli a korešpondencie. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a je to nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, k predchádzaniu nepokojov a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Pokiaľ dôjde k stretu dvoch základných práv a slobôd, na jednej strane práva žalobcu na súkromie a rodinný život garantovaného Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 8 Dohovoru) a na druhej strane práva štátu na zásah do tohto práva (čl. 8 ods. 2 Dohovoru), teda k stretu záujmu súkromného so záujmom verejným, je potrebné, aby v administratívnom konaní bolo preukázané, že v prípade žalobcu neboli splnené zákonom stanovené podmienky na prvé povolenie na trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Správny orgán musí zväžiť aj hľadisko súkromné, či odoprením udelenia povolenia k jeho pobytu na území SR nebolo neprimerane obmedzené, resp. odňaté právo žalobcu na súkromie a rodinný život na území SR...“.

Zo spisových materiálov vyplýva, že sťažovateľ sa v roku 2007 dostavil na príslušný správny orgán a požiadal o azyl. Vo vysvetlení, ktoré v tejto súvislosti podal, okrem iného uviedol, že je štátnym občanom Indickej republiky, z ktorej vycestoval v roku 2001 a po troch dňoch cesty sa dostal na územie Spolkovej republiky Nemecko, kde požiadal o azyl. Jeho žiadosť bola zamietnutá, no na území Spolkovej republiky Nemecko sa zdržiaval až do konca roka 2003, keď vycestoval na územie Talianskej republiky. Nemal žiadne doklady. Pracoval ako kuchár v pizzerii v Miláne. Z Talianska odcestoval nákladným motorovým vozidlom v spoločnosti neznáameho vodiča do Bratislavy, ktorému zaplatil 500,- EUR. Sťažovateľ ďalej uviedol: „V Bratislave som sa zdržiaval na stanici, kde som stretol mne neznáameho pakistanca, ktorému som povedal, že chcem na území SR požiadať o azyl a tento pakistanec mi kúpil lístok na vlak do Žiliny. Po príchode do Žiliny som vyhľadal oddelenie cudzineckej polície, kde som sa prihlásil ako žiadateľ o azyl. V Bratislave som sa neprihlásil z dôvodu, že tento mne neznámy pakistanec mi poradil, aby som išiel radšej do Žiliny.“.

Momentálne mám u seba 1.040,- Sk. Za cestu z Indie do Nemecka zaplatili 20.000,- IND Rupii moji rodičia neznámemu mužovi. Mojou cieľovou krajinou bola krajina EÚ. V krajine pôvodu som nebol členom žiadnej politickej strany, hnutia alebo inej organizácie. Odsúdený som nebol a ani nie je proti mne vedené žiadne trestné stíhanie. Žiadam, aby bolo o mojom zadržaní vyrozumené zastupiteľstvo mojej krajiny.

O udelenie azylu som prvýkrát žiadal v Nemecku v roku 2001, no azyl mi nebol udelený. Rozhodnutie o neudelení azylu som stratil. O udelenie azylu žiadam na Slovensku prvýkrát, a to z ekonomických dôvodov. Na Slovensku chcem zostať žiť a pracovať.“

Príslušný správny orgán v súvislosti so skúmaním žiadosti sťažovateľa zistil, že sťažovateľovi bol zakázaný vstup do Schengenského priestoru na základe rozhodnutia cudzineckého úradu vo Frankfurte nad Mohanom v novembri 2005, bol administratívne vyhostený zo Spolkovej republiky Nemecko (október 2004) z dôvodu nelegálneho vstupu a pobytu na jej území (na nemecké územie vstúpil v auguste 1998 a požiadal o azyl. Jeho žiadosť bola zamietnutá v októbri 1998).

V rámci zisťovania údajov o sťažovateľovi neboli zistené žiadne skutočnosti, ktoré by preukazovali, že je podozrivý zo spáchania trestného činu, bol odsúdený alebo že by bolo proti nemu vedené trestné stíhanie, ako ani skutočnosti nasvedčujúce, že by jeho kontakty alebo aktivity mohli predstavovať hrozbu či riziko pre národnú bezpečnosť, resp. bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky alebo bezpečnostné záujmy štátov, voči ktorým má Slovenská republika v tejto oblasti záväzky. Príslušný správny orgán prerušil konanie o žiadosti sťažovateľa o udelenie povolenia na trvalý pobyt do doby „... vyriešenia predbežnej otázky vo veci rozhodnutia správneho orgánu konajúceho o udelení azylu na území Slovenskej republiky, o ktorý účastník konania požiadal dňa 27.11.2007... a zároveň do rozhodnutia správneho orgánu konajúceho vo veci administratívneho vyhostenia z územia Schengenu, schengenské ID: DP98220112520900031.“

Príslušný správny orgán žiadosť sťažovateľa o udelenie azylu ako neprípustnú odmietol. Rovnako mu ďalší na rozhodnutie príslušný správny orgán žiadosť o udelenie prvého povolenia na trvalý pobyt odmietol. Sťažovateľ podal prostredníctvom právneho zástupcu na krajskom súde žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia predchádzajúcich správnych rozhodnutí z dôvodov už namietaného porušenia práva na rodinný život v zmysle čl. 8 dohovoru. Krajský súd rozsudkom žalobu zamietol. Najvyšší súd v potvrdil prvostupňový rozsudok krajského súdu. Obidva sudy pri svojom rozhodovaní vychádzali z relevantnej právnej úpravy vrátane skutočnosti, že «V predmetnej veci je nesporné, že žalobca má zákaz vstupu do Schengenského priestoru. Žalobca bol vyhostený z dôvodov nelegálneho vstupu a pobytu na území Spolkovej republiky Nemecko. Taktiež je nesporné, že žalobca sa od roku 1998 pohyboval nelegálne v Schengenskom priestore (Spolková republika Nemecko, Taliansko, Slovenská republika). Je občanom štátu, ktorý nie je súčasťou Schengenského priestoru.

Podľa názoru odvolacieho súdu, hoci je pravdou, že zásah do rodinného života žalobcu bol vykonaný, bol vykonaný v súlade so zákonom o pobyte cudzincov.

Na základe zákona č. 347/2007 Z. z. bola do zákona o pobyte cudzincov transponovaná Smernica Rady 2001/40/S z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutia o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín. Účelom tejto Smernice je umožniť uznávanie rozhodnutí o vyhostení vydaného príslušným orgánom v členskom štáte, proti štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na území iného členského štátu.

Odvolací súd zhodne s názorom krajského súdu dospel k záveru, že správne orgány nepochybili ak rozhodli, že žalobca nespĺňa zákonom o pobyte cudzincov stanovené podmienky na udelenie prvého povolenia na trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Totiž, ak žalobca je nežiaducou osobou v Spolkovej republike Nemecko, je nežiaducou osobou aj v Slovenskej republike (oba štáty sú súčasťou Schengenského priestoru). Zásah do rodinného života je treba posudzovať v príčinnej súvislosti a vo vzťahu k správaniu sa žalobcu, ktorý sa takmer 10 rokov zdržiaval nelegálne v Schengenskom priestore...

Vzhľadom na skutkové okolnosti prípadu je nesporné, že orgány cudzineckej polície museli v rámci posúdenia sťažovateľovej žiadosti riešiť konflikt ustanovenia § 35 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov, na základe ktorého uplatňoval svoju žiadosť sťažovateľ, s ustanovením § 39 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, prihliadajúc na znenie § 2 písm. d) zákona o pobyte cudzincov.“...

Medzi sťažovateľom a orgánmi verejnej moci, ktoré v jeho veci rozhodovali, nebolo sporné, že ich postup a rozhodnutia sú „v súlade so zákonom“ v zmysle čl. 8 ods. 2 dohovoru. Pokiaľ ide o otázku, či odoprenie povolenia na trvalý pobyt mohlo sledovať legitímny cieľ uvedený v zmysle čl. 8 ods. 2 dohovoru, ústavný súd konštatuje, že kontrola imigrácie je právom štátov v zmysle ustáleného medzinárodného práva, pričom môže byť

predmetom aj ich zmluvných záväzkov, a je taktiež prirodzeným a adekvátnym prostriedkom ochrany národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti.

Pre prípadné posúdenie dodržania zásady proporcionality (ak by odoprenie povolenia na trvalý pobyt bolo možné považovať za zásah do sťažovateľovho práva na rešpektovanie rodinného života) je podstatné dôsledné zváženie skutočností, že sťažovateľ si v čase uzavretia manželstva (a dávno predtým) musel byť vedomý, že sa na území krajín Schengenského priestoru zdržiava nelegálne a nemá právny nárok na usídlenie sa na tomto území. Právo na rešpektovanie rodinného života v zmysle čl. 8 dohovoru nezahŕňa všeobecný záväzok zmluvných štátov rešpektovať výber manželov, pokiaľ ide o ich usídlenie sa na území toho-ktorého štátu v tom zmysle, že by bol dotknutý štát bez ďalšieho povinný akceptovať usídlenie sa partnera, ktorý nie je jeho štátnym občanom. Článok 8 dohovoru negarantuje právo na rodinný život v konkrétnej krajine, ale len právo na skutočný rodinný život ako taký. Preto bolo v sťažovateľovej veci taktiež potrebné zvážiť (na základe konkrétnych a relevantných skutočností), či existujú závažné prekážky brániace alebo zásadným spôsobom sťažujúce viesť sťažovateľovi rodinný život so svojou manželkou v jeho krajine.

V súvislosti s dodržaním zásady proporcionality sťažovateľ namietal, že nespáchal žiadny trestný čin, nepredstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť a dôvody jeho vyhodenia nie sú takej povahy, aby opodstatnili intenzitu sťažnosťou napádaného zásahu do jeho rodinného života...».

Ústavný súd konštatoval, že «z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktoré sťažovateľ poukázal, nevyplýva záver, v zmysle ktorého mu mal byť bez ďalšieho povolený trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Primeranosť zásahu do základných práv a slobôd sa vždy posudzuje individuálne podľa všetkých okolností konkrétneho prípadu. Aj v sťažovateľovej veci by primeranosť prípadného zásahu do práva na rešpektovanie rodinného života musela byť posudzovaná komplexne vrátane už uvedených okolností týkajúcich sa legálnosti jeho pobytu a vstupu na územie krajín Schengenského priestoru, okolností týkajúcich sa jeho manželstva, ako aj možnosti viesť rodinný život v jeho krajine pôvodu. V prípadoch, na ktoré sťažovateľ prostredníctvom právneho zástupcu poukázal, vyslovil Európsky súd pre ľudské práva porušenie práva na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 dohovoru v dôsledku vyhodenia osôb, ktoré vstúpili alebo sa zdržiavali na území dotknutého štátu legálne, viedli v ňom skutočný rodinný život v zmysle čl. 8 ods. 1 dohovoru počas dlhého obdobia a prenesenie tohto života do inej krajiny by bolo pre nich spojené so značnými ťažkosťami tak, že to v rámci daných okolností prípadu nebolo možné „spravodlivo požadovať...“».

Ústavný súd tiež uviedol, že „pokiaľ sa v sťažovateľovej veci objavili skutočnosti, z ktorých vyplývala možnosť zásahu do jeho práva na rešpektovanie rodinného života a sťažovateľ sa v priebehu konania pred orgánmi štátnej moci ochrany tohto práva domáhal, bolo ústavnou povinnosťou týchto orgánov dôsledne zvážiť všetky okolnosti podstatné pre posúdenie jeho žiadosti a argumentácie, ktorou bola odôvodnená, a to podľa uvedených kritérií vyplývajúcich z čl. 8 dohovoru.“.

Správne orgány, krajský súd, ale aj najvyšší súd túto povinnosť podľa názoru ústavného súdu nespĺnili, pretože sa v odôvodnení svojich rozhodnutí uspokojili s konštatovaním zákonnosti zamietnutia žiadosti sťažovateľa o povolenie na trvalý pobyt bez toho, aby boli posúdené všetky otázky relevantné na rozhodnutie. Svoj postup podporne odôvodnili aj „povinnosťou rešpektovať rozhodnutie orgánov Spolkovej republiky Nemecko o vyhostení sťažovateľa s poukazom na smernicu Rady č. 2001/40/ES z 28. mája 2001 a § 59a ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov v znení zákona č. 342/2007 Z. z. (policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení vydaného niektorým štátom Európskeho hospodárskeho priestoru, ak cudzinec porušil predpisy tohto štátu upravujúce vstup a pobyt cudzincov)“. Túto argumentáciu nepovažoval ústavný súd vzhľadom na okolnosti sťažovateľovho prípadu za dostatočnú, pretože „nereflektuje príslušnú právnu úpravu v celom kontexte. Ustanovenie § 59a ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov je potrebné aplikovať v spojení s § 59a ods. 4 uvedeného zákona, podľa ktorého pred výkonom rozhodnutia podľa odseku 1 policajný útvar preskúma, či je výkon rozhodnutia podľa odseku 1 v súlade s medzinárodnými zmluvami a týmto zákonom. Medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, je pritom nepochybne aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorého ustanovenia majú prednosť pred právnymi predpismi Slovenskej republiky s právnou silou zákona, pokiaľ zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd (čl. 154c ústavy)“. Z čl. 3 ods. 2 a čl. 6 smernice Rady č. 2001/40/ES z 28. mája 2001 vyplýva, že „Členské štáty budú uplatňovať túto smernicu rešpektujúc ľudské práva a základné slobody... Vykonávajúci členský štát najskôr preskúma situáciu

dotknutej osoby, aby zabezpečil, že ani relevantné medzinárodné právne nástroje, ani platné vnútroštátne právne predpisy nie sú v rozpore s vykonaním rozhodnutia o vyhostení..., taktiež vyplýva právna možnosť a zároveň povinnosť členských štátov Európskej únie zabezpečiť účinnú ochranu ľudských práv a základných slobôd osôb aj v prípadoch výkonu rozhodnutia o vyhostení.

Orgány Slovenskej republiky sú povinné aj v prípade aplikácie noriem práva Európskej únie alebo v prípade aplikácie noriem vnútroštátneho práva predstavujúcich transpozíciu právnych aktov orgánov Európskej únie rešpektovať právo na ochranu rodinného života v rozsahu štandardu priznaného dohovorom, pretože tento záväzok do 1. decembra 2009 vyplýval z ustanovenia čl. 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii a od 1. decembra 2009 vyplýva z čl. 7 a čl. 53 Charty základných práv Európskej únie v spojení s čl. 6 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy.“.

Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol, že najvyšší súd svojím rozsudkom „porušil právo sťažovateľa na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru...“.

2.3. K ZRUŠENIU DOPLNKOVEJ OCHRANY PODĽA ZÁKONA O AZYLE

Ústavný súd rozhodoval o sťažnosti sťažovateľa štátneho príslušníka Afganistanu (IV. ÚS 308/2011), ktorou namietal porušenie svojich základných práv podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 37 ods. 3 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), porušenia čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 4 ods. 4 listiny v konaní vedenom najvyšším súdom z dôvodu zrušenia mu doplnkovej ochrany podľa zákona azyle. Sťažovateľ požiadal o predĺženie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky príslušný správny orgán, ktorý mu v nadväznosti na to zrušil doplnkovú ochranu, aplikujúc na vec sťažovateľa „§ 15b ods. 1 písm. b), § 13c ods. 2 písm. d) a § 52 ods. 2 zákona... o azyle... Z tohto dôvodu v odôvodnení rozhodnutia o zrušení doplnkovej ochrany iba uviedol, že ide o bezpečnostný záujem SR, a preto bolo potrebné doplnkovú ochranu zrušiť.“. Rozhodnutie správneho orgánu preskúmali všeobecné súdy a rozhodli tak, že ho potvrdili.

Sťažovateľ poukázal na to, že príslušný správny orgán vydal rozhodnutie, ktoré „neobsahovalo odôvodnenie v zmysle správneho poriadku“. Namietal, že „sa nemohol oboznámiť s kompletným obsahom spisu, nedokáže sa vyjadriť k dôkazu, ktorý správny orgán použil proti nemu. Sťažovateľ po nahliadnutí do spisu... zistil, že ani v spisovom materiáli predložennom tomuto súdu na rozhodnutie sa nenachádzali žiadne dôkazy, ktoré by podporovali tvrdenie správneho orgánu.“. Sťažovateľ, poukazujúc na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky a aj ESĽP namietal, že „Súdy mu však ochranu... práv neposkytli. Naopak, nad ochranu základných práv, ktorých porušenia sa sťažovateľ domáhal, nadradili ustanovenia o ochrane bezpečnosti. Bezpečnosť štátu ako prvok jeho zvrchovanosti nadradili nad základné práva sťažovateľa garantované tak Ústavou..., Listinou..., ako aj... dohovorom..., avšak bez akýchkoľvek dôkazov; uspokojili sa so skonštatovaním správneho orgánu, že sťažovateľ je nebezpečný pre bezpečnosť Slovenskej republiky.“.

Sťažovateľ následne požiadal o tolerovaný pobyt, o ktorom sa štandardne rozhoduje do 30 dní. V danom prípade sa do 30 dní nerozhodlo, bol pozvaný na výsluch, na ktorý keď došiel, ho zaistili a odviezli „do Medved'ova“. Sťažovateľ namietal, že najvyšší súd sa „nevysporiadal... s námietskami o nesúlade obsahu spisu s rozhodnutím o zrušení doplnkovej ochrany, resp. vysporiadal sa s nimi tak, že určil, že na rozhodnutie o zrušení doplnkovej ochrany postačuje neoveriteľný názor migračného úradu, vychádzajúc pritom z ustanovenia zákona o azyle, podľa ktorého sa rozhodnutia o zrušení doplnkovej ochrany z dôvodu bezpečnosti Slovenskej republiky nemusia odôvodňovať.“.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z premisy, že „K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takýchto konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranné, nezávislé a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Ústavný súd v tomto smere

osobitne pripomína objektivitu takéhoto postupu orgánu verejnej moci. Len objektivným postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektivných limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, obdobne aj II. ÚS 9/00, III. ÚS 199/08). “.

Základnou námietkou sťažovateľa bolo, že najvyšší súd a krajský súd potvrdili rozhodnutie správneho orgánu o zrušení mu doplnkovej ochrany argumentujúc bezpečnostným záujmom Slovenskej republiky napriek tomu, že sa podľa tvrdenia sťažovateľa neoboznámili s obsahom dôkazu, na základe ktorého príslušný správny orgán rozhodol.

Ústavný súd v súvislosti s utajovanými skutočnosťami relevantnými pre rozhodnutie uviedol, že „*Pokiaľ ide o utajované informácie o sťažovateľovi, je zrejmé, že ich pripojenie do administratívneho spisu by podliehalo špeciálnemu režimu ustanoveného zákonom o utajovaných skutočnostiach s tým, že by bolo vylúčené automatické nahliadnutie do týchto podkladov sťažovateľovi, prípadne jeho právneho zástupcovi. Nahliadnutie do tejto časti administratívneho spisu by podliehalo predovšetkým režimu podľa § 35 ods. 3 zákona o utajovaných skutočnostiach. Z tohto ustanovenia vyplýva, že s predmetnými utajovanými skutočnosťami by sa mohol oboznámiť len advokát sťažovateľa, na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, išlo by o jednorazové oboznámenie sa s týmito skutočnosťami a v rozsahu potrebnom na konanie, po podpísaní príslušného poučenia a vyhlásení o mlčanlivosti. Je na zvážení príslušných orgánov, aby vzhľadom na povahu utajovaných skutočností, za predmet konania určili rozsah jednorazového oboznámenia sa s utajovanými skutočnosťami, tak aby bol zabezpečený rozsah potrebný pre konanie, ale aj ochrana ďalších záujmov, ktorá viedla k utajeniu predmetnej informácie (bezpečnosť Slovenskej republiky, boj s terorizmom, odhaľovanie trestných činov, boj proti organizovanej kriminalite, ochrana utajených svedkov, agentov a pod.). Možnosť oboznámenia sa zákonom ustanovených osôb s utajovanými informáciami nie je vzhľadom na uvedené v súdnom prieskume však vylúčená.*“ a na margo podkladov pre rozhodnutie uviedol, že vo veci konajúce orgány verejnej moci za základ svojho rozhodnutia zobrali skutočnosť, že „*navrhovateľ predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku*“ z dôvodu, že „*bol objektom záujmu Úradu boja proti organizovanej kriminalite PPZ*“. Obidva konajúce súdy toto tvrdenie neaktualizovali na situáciu v čase rozhodovania o zrušení doplnkovej ochrany sťažovateľa a v zásade „*na základe identického referenčného kritéria sa rozhodlo o druhovo rovnakej veci rozdielnym spôsobom bez toho, aby túto skutočnosť rozhodujúce orgány vo veci náležite zistili a primerane odôvodnili*“.

Na tomto základe ústavný súd rozhodol o porušení základného práva sťažovateľa vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a podľa čl. 38 ods. 2 listiny v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 4 ods. 4 listiny rozsudkom najvyššieho súdu a postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu.

2.4. K EXTRADÍCII/VYHOSTENIU

Ústavný súd rozhodoval o sťažnosti sťažovateľa štátneho príslušníka Ruskej federácie (Čečenská republika; IV. ÚS 331/08), ktorý bol vo vydávacej väzbe na Slovensku. Svojou sťažnosťou namietal porušenie svojho základného práva nebyť mučený ani podrobený krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu podľa čl. 16 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 3 dohovoru uznesením najvyššieho súdu.

Z rozhodnutia ústavného súdu vyplýva, že „*Sťažovateľ vstúpil na územie Slovenskej republiky v roku 2006, kde pod cudzím menom a v nadväznosti na to požiadal o udelenie azylu*“. Rozhodnutím príslušný správny orgán rozhodol, že sa mu „*neudeluje azyl a nevzťahuje sa na neho zákaz vyhostenia alebo vrátenia do Ruskej federácie*“. Sťažovateľ podal proti predmetnému rozhodnutiu opravný prostriedok, v ktorom uviedol svoju pravú identitu. Krajský súd uvedený opravný prostriedok pre nedostatky pretrvávajúce aj po jeho výzve na ich odstránenie uznesením odmietol. Sťažovateľ podal proti predmetnému uzneseniu krajského odvolanie, v ktorom uviedol, že nemohol odstrániť nedostatky konania, pretože „*ho na to súd vyzval v slovenskom jazyku, ktorému on nerozumie*“. Najvyšší súd uznesením z roku 2007 odvolaniu vyhovel, zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Krajský súd rozsudkom potvrdil rozhodnutie príslušného správneho orgánu s odôvodnením, že „*nemôže brať do úvahy skutočnosti, ktoré vyšli najavo po vydaní rozhodnutia*... “.

Sťažovateľ v roku 2007 opätovne požiadal o udelenie azylu na území Slovenskej republiky s uvedením svojej pravej identity a skutočných dôvodov žiadosti o udelenie azylu. Rozhodnutím príslušného správneho orgánu sťažovateľovi nebol udelený azyl s tým, že sa mu neposkytuje doplnková ochrana a neexistuje prekážka jeho administratívneho vyhostenia do Ruskej federácie. Sťažovateľ podal proti predmetnému rozhodnutiu

v roku 2008 opravný prostriedok, ktorý bol uznesením krajského súdu odmietnutý ako podaný oneskorene.

Krajská prokuratúra podala v roku 2008 návrh na vydanie rozhodnutia o prípustnosti vydania sťažovateľa na trestné stíhanie do Ruskej federácie. Príslušný krajský súd... uznesením rozhodol, že vydanie sťažovateľa do Ruskej federácie nie je prípustné „z dôvodu rizika jeho mučenia, rizika uloženia trestu smrti a z dôvodu, že sa mu nedostane spravodlivého súdneho procesu“. Prokurátor krajskej prokuratúry podal proti predmetnému uzneseniu sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd uznesením tak, že zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a súčasne vyslovil, že „vydanie vyžiadanej osoby... (sťažovateľa, pozn.) na trestné stíhanie do Ruskej federácie pre skutky právne posúdené ako trestný čin banditizmu..., siahnutia na život pracovníka orgánu právnej ochrany..., lúpež... a krádeže zbrane skupinou osôb... podľa Trestného zákonníka Ruskej federácie, ktoré mal spáchať tak, že... je prípustné“.

Sťažovateľ argumentoval tým, že namietaným uznesením najvyššieho súdu došlo k porušeniu jeho práv tým, že „dané rozhodnutie je právoplatné a vykonateľné ku dňu jeho vyhlásenia... a s ohľadom na dostupnosť efektívnych prostriedkov nápravy v extradičnom konaní podľa platného a účinného Trestného poriadku, sťažovateľ nemá v tomto momente iný efektívny nástroj ochrany svojho základného práva na zákaz mučenia a trestu smrti ako podanie tejto ústavnej sťažnosti, pretože dané rozhodnutie je právoplatné a účinne vykonateľné, a v tomto momente môže kedykoľvek Minister spravodlivosti SR rozhodnúť o povolení vydania sťažovateľa do Ruskej federácie, kde mu hrozí mučenie. Pričom sťažovateľ má vôľu, či už sám alebo prostredníctvom svojho právneho zástupcu preukázať Ministrovi spravodlivosti SR dôvody na nepovolenie vydania sťažovateľa do Ruskej federácie, avšak k tomu je potrebný predvídateľný čas na zozbieranie potrebnej dokumentácie a prípravu súvisiacej právnej argumentácie... Podstatnou okolnosťou pre posúdenie tejto ústavnej sťažnosti ako jediného efektívneho opravného prostriedku je skutočnosť, že - ako vyplýva zo znenia Trestného poriadku – minister nemá zákonnú povinnosť nepovolit' vydanie, ak hrozí sťažovateľovi mučenie či trest smrti v Ruskej federácii, avšak len tak môže urobiť z dôvodov uvedených v zákone.“.

Sťažovateľ podal vo svojej veci v roku 2008 ESEP žiadosť o nariadenie predbežného opatrenia, ktorému vyhovel a súčasne nariadil Slovenskej republike nevydať sťažovateľa do Ruskej federácie, s tým, že účinnosť tohto predbežného opatrenia skončí dva týždne po vydaní konečného rozhodnutia ústavného súdu v danej veci.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní o sťažnosti vychádzal zo získanej argumentačnej základne k nej, zo svojich inak štandardne uplatňovaných princípov pri svojej rozhodovacej činnosti, súčasťou ktorých je aj právny názor, že základné právo podľa čl. 16 ods. 2 ústavy a tiež právo podľa čl. 3 dohovoru a právo podľa čl. 1 Protokolu č. 6 k dohovoru sú nesporne práva hmotného charakteru. Sťažovateľ však nenamieta ich porušenie rozhodnutím najvyššieho súdu v spojení s porušením niektorého z jeho procesných práv garantovaných mu ústavou. Na druhej strane ústavný súd už v konaní sp. zn. II. ÚS 111/08 uviedol, že „tak základné právo podľa čl. 16 ods. 2 ústavy, ako aj právo podľa čl. 3 dohovoru majú vo svojom obsahu zahrnuté aj procesné komponenty“. Ústavný súd v súvislosti s posudzovaným prípadom k tomu dodal, že „procesné zložky oboch označených práv vystupujú do popredia zvlášť v prípadoch, ak k porušeniu týchto práv došlo (malo dôjsť) v konaní o vydaní osoby do cudziny (extradičnom konaní), vzhľadom na potenciálne negatívne dôsledky rozhodnutia príslušného orgánu verejnej moci na osobnú sféru sťažovateľa, ktorá je chránená prostredníctvom týchto práv. Tento záver potvrdzuje aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva zakladajúca právnu zodpovednosť vydávajúceho štátu (resp. jeho príslušného orgánu) aj za zásah do sťažovateľovho práva podľa čl. 3 dohovoru, ku ktorému následne (po vydaní) dôjde v štáte, do ktorého bol vydaný.“.

O vydanie sťažovateľa do Ruskej federácie požiadala Generálna prokuratúra Ruskej federácie (ďalej aj „GP RF“) ministra spravodlivosti, a to „pre trestné činy banditizmu ..., siahnutia na život vojenských osôb..., lúpeže..., krádeže zbrane skupinou osôb...“. Obsahom žiadosti o vydanie boli aj záruky GP RF ako ústredného orgánu Ruskej federácie vo veciach vydávania, že na vyžiadanej osobe nebude v prípade jej vydania vykonaný trest smrti (v prvej žiadosti), resp. že nebude potrestaný trestom smrti (v druhej žiadosti). Zástupca GP RF v nich uviedol, že „rozhodnutím Ústavného súdu Ruskej federácie je zavedené moratórium na trest smrti. Poukázal na to, že Ruská federácia podpísala dodatkový protokol týkajúci sa trestu smrti a je viazaná medzinárodnými záväzkami o nepoužiteľnosti trestu smrti, a zároveň sa zaručil, že vyžiadanej osobe budú v Ruskej federácii poskytnuté všetky možnosti ochrany, teda pomoc advokátov, a že nebude vystavená mučeniu ani surovým, neľudským a ľudskú dôstojnosť ponižujúcim formám zaobchádzania alebo trestu v zmysle čl. 3 dohovoru a že nebude súdená špeciálnym súdom.“. V ďalšom liste adresovanom ministrovi spravodlivosti GP RF svoju garanciu spresnila tak, že «v prípade, ak vyžiadanej osobe bude „stanovený“ trest smrti, tento nebude vykonaný».

Krajská prokuratúra na základe žiadosti GP RF podala návrh na vydanie rozhodnutia o prípustnosti vydania sťažovateľa na trestné stíhanie do Ruskej federácie. Krajský súd ako súd prvého stupňa o návrhu krajskej prokuratúry rozhodol tak, že vydanie sťažovateľa do Ruskej federácie nie je prípustné. Prokurátorka krajskej prokuratúry podala proti predmetnému uzneseniu sťažnosť, v ktorej žiadala, aby najvyšší súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a sám rozhodol, že vydanie sťažovateľa na trestné stíhanie do Ruskej federácie je prípustné. O sťažnosti prokurátorky krajskej prokuratúry rozhodol najvyšší súd uznesením... tak, že zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a súčasne vyslovil, že „vydanie vyžiadanej osoby... (sťažovateľa, pozn.)... na trestné stíhanie do Ruskej federácie pre skutky právne posúdené ako trestný čin banditizmu podľa č. 2, článku 209, siahnutia na život pracovníka orgánu právnej ochrany podľa článku 317, lúpeže podľa článku 162 č. 3 a krádeže zbrane skupinou osôb podľa písm. b) č. 4 článku 226 Trestného zákonníka Ruskej federácie, ktoré mal spáchať tak, že... je prípustné...“

K nedôveryhodnosti Ruskej federácie vo vzťahu k splneniu poskytnutých záruk najvyšší súd vyhodnotil námietky vyžiadanej osoby ako neopodstatnené, konštatujúc, že «*I pri vedomí nedokonalosti kontrolných mechanizmov v tomto smere je potrebné uviesť, že prípadné nesplnenie záruk dožadujúcim štátom nie je celkom nesankcionovateľné. Ak dožadujúci štát poskytnuté záruky nesplní, riskuje stratu dôvery a následnú nespoluprácu dožiadaného štátu v prípade budúcich obdobných žiadostí o vydanie. Práve pri sledovaní splnenia týchto záruk môžu zohrať svoju nezastupiteľnú úlohu mimovládne organizácie vyvíjajúce činnosť v oblasti dodržiavania ľudských práv, ktoré tak môžu poukazovať na zlyhanie príslušného štátu v konkrétnom monitorovanom prípade vyžiadanej osoby. Navyše otázku „dôvery medzi štátmi“ má právo posúdiť minister spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorý (na rozdiel od súdu) môže pri rozhodovaní o povolení vydania vyžiadanej osoby do cudziny vychádzať aj z politických kritérií...*

Najvyšší súd Slovenskej republiky, nezistiac, že by boli splnené dôvody neprípustnosti vydania vyžiadanej osoby do cudziny podľa § 501 Tr. por., ako aj § 510 ods. 2 Tr. por., preto sťažnosťou prokurátorky napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 509 ods. 5 Tr. por. zrušil a sám uznesením rozhodol, že vydanie» sťažovateľa „na trestné stíhanie do Ruskej federácie pre skutky uvedené vo výroku tohto rozhodnutia je prípustné...“.

Ústavný súd vychádzajúc z relevantnej právnej úpravy v rozhodnutí konštatoval, že „*Slovenská republika má zmiešaný model extradičného práva procesného, v ktorom je rozhodovanie o extradičii rozdelené medzi všeobecné súdy (krajské súdy a najvyšší súd) a ministra spravodlivosti. Extradičné konanie podľa platného Trestného poriadku má teda dve fázy. V prvej fáze krajský súd a najvyšší súd dvojstupňovo rozhodujú o (ne)prípustnosti vydania do cudziny. Ak súdy rozhodnú, že vydanie do cudziny je prípustné, tak vydanie nepovolí alebo povolí minister spravodlivosti. Ten môže (nie musí) nepovolíť vydanie, ak sú prítomné obavy ľudskoprávneho charakteru.*“

V konaní vedenom pod sp. zn. II. ÚS 11/08 sa ústavný súd už vyjadril k rozsahu prieskumnej povinnosti súdov pri rozhodovaní o návrhu prokurátora o prípustnosti vydania vyžiadanej osoby do cudziny podľa § 509 Trestného poriadku, keď uviedol, že „*aj všeobecné súdy sú pri posudzovaní prípustnosti vydania viazané ľudskoprávnymi normami. Inými slovami, podmienky prípustnosti vydania (extradičné právo hmotné), ktoré sú povinné zvažovať súdy, sa rozširujú o podmienku ľudskoprávnu, jadrom ktorej je naplnenie textu dohovoru a judikatúry k nemu.*“, ako aj to, že „... *Pre formovanie európskeho štandardu ochrany práva podľa čl. 3 dohovoru týkajúceho sa vydávania a vyhostovania do cudzieho štátu mal zásadný význam rozsudok zo 7. júla 1989 Soering c. Spojené kráľovstvo (sťažnosť č. 14038/88, Série A, č. 161), v ktorom ESHP uviedol, že vzhľadom na kategorickosť zákazu zlého zaobchádzania je dožiadaný štát zodpovedný aj za potenciálne porušenie dohovoru mimo svojho územia. Teda, aj ak dožiadaný štát nie je sám aktérom zlého zaobchádzania, jeho mocenský zásah v podobe vydania by mohol byť prvkom príčinnej súvislosti vedúcej k zlému zaobchádzaniu v dožadujúcej krajine. Opačné chápanie by bolo alibistické a nezlučiteľné s doktrínou praktickej, efektívnej, a nie teoretickej, resp. iluzórnej garancie ľudských práv (Artico c. Taliansko, Airey c. Írsko). V rozsudku Soering sa uvádza (§ 90), že obvykle sa ESHP nevyjadruje k potenciálnym porušeniam dohovoru. Avšak v prípadoch, keď sťažovateľ tvrdí, že rozhodnutie vydať ho, by odporovalo čl. 3 dohovoru kvôli svojim predvídateľným dôsledkom v dožadujúcej krajine, je nutné odchyliť sa od uvedeného princípu s ohľadom na závažnosť a nezvratnosť hroziaceho utrpenia, tak aby bola zabezpečená účinnosť záruk poskytovaných týmto článkom.*“

Závazok vydávajúceho štátu nevydať/nevychodiť danú osobu do krajiny, kde môže byť vystavená riziku takého zaobchádzania, ktoré je v rozpore s čl. 3 dohovoru, sa stal následne súčasťou konštantnej judikatúry ESHP (napr. Ahmed c. Rakúsko, § 39; Cruz Varas a iní c. Švédsko, § 69-70; Vilvarajah a iní c. Spojené kráľovstvo, § 73-74). Nesplnenie tohto záväzku pritom zakladá, resp. môže založiť zodpovednosť vydávajúceho

štátu vzniknutú v dôsledku uskutočnenia krokov, ktoré mali za priamy následok vystavenie jednotlivca zlému zaobchádzaniu (Soering c. Spojené kráľovstvo, § 89-91; Vilvarajah a iní c. Spojené kráľovstvo, § 109; H. L. R. c. Francúzsko, § 37, Garabayev c. Rusko, § 73).

K postupu, ktorý najvyšší súd vo veci sťažovateľa zvolil, nemal ústavný súd „zásadné výhrady. Inou otázkou je, či mal najvyšší súd k dispozícii dostatok aktuálnej dokumentácie o situácii v Ruskej federácii a či sa možno stotožniť s čiastkovými závermi najvyššieho súdu, ktoré mali rozhodujúci vplyv na jeho konečné rozhodnutie“.

Ústavný súd vyjadril svoj právny názor, podľa ktorého „v konaniach o sťažnostiach, ktorými sťažovatelia namietajú porušenie svojho základného práva podľa čl. 16 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 3 dohovoru rozhodnutím všeobecného súdu vydaným v konaní o vydaní osoby zo Slovenskej republiky do cudziny upraveného v § 498 až § 514 Trestného poriadku, je vzhľadom na špecifické črty extradičného konania a jeho potenciálne negatívne dôsledky, ktoré hrozia sťažovateľom v súvislosti s ich vydaním do cudziny, nevyhnutné od príslušných všeobecných súdov bezvýhradne požadovať, aby pred rozhodnutím vo veci samej dôsledne preskúmali a zhodnotili aktuálnu judikatúru ESLP, ktorá sa dotýka porušovania čl. 3 dohovoru, príp. aj iných práv garantovaných dohovorom zo strany štátu, do ktorého sa má dotknutá osoba vydať, a až na tomto základe po všestrannom preskúmaní konkrétnych okolností prípadu a ďalších podkladov, ktoré majú k dispozícii, vo veci rozhodli. Tento kategorický imperatív vyplýva z požiadavky materiálneho prístupu k ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj dôsledného zabezpečovania dodržiavania medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti ochrany ľudských práv a základných slobôd.“

Ústavný súd v svojom rozhodnutí konštatoval, že „najvyšší súd pred svojím rozhodnutím vo veci sťažovateľa analýzu aktuálnej judikatúry ESLP týkajúcu sa porušovania ľudských práv a základných slobôd chránených dohovorom Ruskou federáciou v prípadoch porovnateľných s prípadom sťažovateľa nevykonal, vykazuje jeho uznesenie nedostatky, ktorým treba podľa názoru ústavného súdu priznať ústavnú relevanciu.

Z analýzy odôvodnenia namietaného uznesenia vyplýva, že na záver najvyššieho súdu o prípustnosti vydania sťažovateľa do Ruskej federácie mali rozhodujúci vplyv jeho čiastkové závery týkajúce sa dôveryhodnosti záruk poskytnutých v danom prípade GP RF a tiež hodnotenia predloženej dokumentácie týkajúcej sa hrozieb mučenia alebo iných foriem neľudského zaobchádzania zo strany príslušných orgánov Ruskej federácie ako príliš všeobecnej a nekonkrétnej. Ústavný súd aj pri rešpektovaní rozhodovacej autonómie najvyššieho súdu, ktorú v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou ani v tomto prípade nespochybňuje, považoval (s ohľadom na svoje ústavné postavenie vrcholného garanta ochrany ústavnosti) za potrebné vysloviť svoje pochybnosti k týmto čiastkovým záverom najvyššieho súdu...“.

Sumarizujúc svoje zistenia a čiastkové závery ústavný súd na jednej strane konštatoval, že „ani v konaniach o sťažnostiach namietajúcich porušenie základného práva podľa čl. 16 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 3 dohovoru súvisiacich s rozhodovaním všeobecných súdov o prípustnosti vydania osoby do cudziny podľa príslušných ustanovení Trestného poriadku nespochybňuje svoje všeobecné východiská uplatňované vo vzťahu k veciam patriacim do právomoci všeobecných súdov, ale na druhej strane zároveň zdôraznil, že každé svoje rozhodnutie musí podľa konkrétnych okolností zvažovať aj z hľadiska jeho bezprostredných materiálnych dopadov na sťažovateľa, t. j. v danom prípade vydanie sťažovateľa na trestné stíhanie do Ruskej federácie spojené s potenciálnymi rizikami porušovania jeho práv chránených čl. 3 dohovoru zo strany príslušných orgánov Ruskej federácie...“.

Ústavný súd preto rozhodol, že uznesením najvyššieho súdu bolo porušené základné právo sťažovateľa podľa čl. 16 ods. 2 ústavy, ako aj jeho právo podľa čl. 3 dohovoru (bod 1 výroku tohto nálezu).

3. ZÁVER

Príklady z rozhodovacej činnosti ústavného súdu týkajúcej sa ochrany základných práv a slobôd cudzincov v súvislosti s rozhodovaním ústavného súdu o otázkach povoľovania im rôznych foriem pobytov na území Slovenskej republiky signalizujú rezervy v rozhodovacej činnosti tak príslušných správnych orgánov, ako aj všeobecných súdov, nespochybňujúc zložitú a citlivú právnú agendu.

Najvýraznejšie sa to prejavuje

- v dôslednom zisťovaní skutkového stavu, čo je vzhľadom na prítomnosť cudzieho prvku (geografických ideových a kultúrnych špecifik) neraz veľmi zložitá úloha,
- v kvalite a transparentnosti rozhodnutí rešpektujúc bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky,
- vo vyvažovaní verejného záujmu a súkromného záujmu.

PODKLADY:

register rozhodovacej činnosti ústavného súdu

KONTAKT:

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc., Hlavná 110, 042 65 Košice, Slovenská republika, gajdosik@concourt.sk

HISTORICKÝ VÝVOJ MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU AZYLU V INTERAKCII S MEDZINÁRODNÝM UTEČENECKÝM PRÁVOM A MEDZINÁRODNÝM PRÁVOM ĽUDSKÝCH PRÁV

Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

KEY WORDS: International legal institute of asylum, international refugee law, international human rights law, territorial asylum, diplomatic asylum, right to asylum, asylum seekers, refugees, displaced persons, human rights.

ABSTRACT: The contribution is devoted to the historical development of international legal institute of asylum like it is anchored in the scope of customary rules of international public law, Universal Declaration on Human Rights (1948), Declaration on Territorial Asylum (1967) and International Human Rights Law in interaction with Convention Relating to the Status of Refugees (1951), in connection with regional rules in the area of asylum and refugee law.

ÚVOD

Medzinárodnoprávny inštitút azylu je historicky dlhodobo univerzálne existujúci obyčajový inštitút medzinárodného práva verejného. Aplikácia tohto inštitútu v rôznych regiónoch sveta je silne ovplyvnená obsahovo blízkymi normami medzinárodného zmluvného utečeneckého práva s takmer celosvetovou pôsobnosťou, regionálnymi medzinárodnoprávnymi normami v oblasti azylového a utečeneckého práva a normami v oblasti ochrany ľudských práv vzniknutými celosvetovej i regionálnej úrovni.

Medzinárodnoprávny inštitút azylu je zakotvený primárne v rámci obyčajových noriem medzinárodného verejného práva, ktorých podstata je reprodukováaná v niektorých ustanoveniach Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948) a v Deklarácii o územnom azyle (1967). Jeho aplikáciu v praxi je v súčasnosti potrebné posudzovať v kontexte s Dohovorom o právnom postavení utečencov (1951) a Protokolom k tomuto dohovoru (1967), v interakcii s regionálnymi normami v oblasti azylového a utečeneckého práva vzniknutými na americkom, africkom a európskom kontinente a normami medzinárodného práva ľudských práv existujúceho na celosvetovej i regionálnej úrovni.

Účelom tohto príspevku je identifikovať historický vývoj a súčasnú podobu medzinárodnoprávneho inštitútu v interakcii s hore uvedenými normami medzinárodného utečeneckého práva, regionálneho azylového a utečeneckého práva a medzinárodného práva ľudských práv s poukazom na vzájomné vzťahy a prepojenia jednotlivých noriem. Osobitne dôležité analýzy budú uskutočnené vo vzťahu k normám azylového a utečeneckého práva Európskej únie, ktoré prinášajú do procesu aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu nové momenty.

1. HISTORICKÝ VÝVOJ A SÚČASNÁ PODOBA MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU AZYLU

Problematika ochrany azylantov je stará takmer ako ľudstvo samo. Ľudské dejiny sú bohužiaľ poznačené častým prenasledovaním jednotlivcov z rasových, náboženských, národnostných, politických či sociálnych dôvodov, či už v mierových podmienkach, alebo v čase ozbrojených konfliktov. V medzinárodnoprávných vzťahoch sa tento problém najprv právne uchopil na základe vnútroštátnych pravidiel štátov v oblasti azylu. Tieto pravidlá historicky vznikali už v staroveku a stredoveku. V najstarších dobách bol azyl výlučne náboženským inštitútom.¹ Pre účely azylu sa využívali, tzv. nedotknuteľné, posvätné miesta (spravované kňazmi) zriadené z vôle božej, kde sa poskytovala ochrana cudzincom, ktorí o ňu požiadali. Takéto miesta boli plne vyňaté zo svetskej pôsobnosti odvolávajúc sa na božiu vôľu. Jednotlivec, ktorý požiadal o ochranu na

¹ Čepelka, Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.11.

takomto mieste bol pojmovo vybraný z dosahu ľudskej spoločnosti a podliehal už len vôli božej. Samotný pojem azyl pochádza z gréckeho slova „asylon“, ktorým sa v starovekom Grécku označovali uvedené posvätné miesta. Takéto miesta sa však zriaďovali i v starších starovekých štátnych útvaroch s názvami v príslušnom jazyku. V starovekej gréckej spoločnosti známej komplexným panteónom bohov nebolo možné chrániť posvätné miesta jedným bohom v prípade ak cudzí prenasledovateľ nevyznával boha, ktorému bolo zasvätené dané posvätné miesto. Preto ochranu prenasledovanej osobe poskytoval vládca mesta, resp. obyvateľstvo daného mesta, kde bolo zriadené dané posvätné mesto, ktorí takto sprostredkovávali ochraňujúcu božiu pomoc.² Po tom ako bolo staroveké Grécko a v podstate i celý vtedajší známy svet ovládnutý Rímskou ríšou dochádza k postupnému potláčaniu posvätnosti azylu a jeho aplikácii.

Po rozpade rímskeho impéria a po nástupe kresťanstva v neskoršom období azyl poskytovali hlavne kresťanské cirkevné inštitúcie. Ochrana prenasledovanej osobe však nebola poskytovaná v dôsledku posvätnosti či nedotknuteľnosti miesta, ale v dôsledku intervencie kňazov v prospech prenasledovaného vo vzťahu k svetskej moci. Poskytnutie takéhoto azylu však bolo spojené s pokáním a kajúcnyim prístupom prenasledovanej osoby. S upevňovaním moci feudálov sa azyl postupne sekularizoval a poskytovali ho feudáli na celom svojom území. Azyl bol však poskytovaný len osobám šľachtického pôvodu z rôznych dôvodov vrátane obvyčajnej trestnej činnosti. V 14. storočí v rámci počiatkov éry centralizovaných absolutistických monarchií sa dôvody pre udelenia azylu zužujú len na dôvody politické vo vzťahu k politicky prenasledovaným osobám.³ Zvýšená náboženská i politická emigrácia najmä od 16. storočia nútila štáty prijímať detailnejšie osobitné vnútroštátne pravidlá v oblasti azylu. Spoločná prax štátov následne vyústila do vytvorenia prvých medzinárodných obvyčajových pravidiel v oblasti azylu. Prvým obvyčajovým pravidlom v tomto smere bolo pravidlo *zakotvujúce záväzok poskytovať azyl len osobám politicky prenasledovaným*, ktoré sa sformovalo pravdepodobne po roku 1830 pod vplyvom ideí Veľkej francúzskej revolúcie (1789). Toto pravidlo *de facto* obmedzilo aplikáciu vnútroštátne normovaných azylových postupov v rámci jednotlivých štátov. V neskoršom období bol tento záväzok štátov pravdepodobne transformovaný tak, že štáty majú voľnosť pri určovaní dôvodov pre udelenie azylu⁴ aj keď existujú i názory, že toto pravidlo existuje v nezmenenej podobe až do súčasnosti.⁵ Vznik ďalších noriem v oblasti azylu došlo v dôsledku vzniku kogentných obvyčajových pravidiel ako takých a osobitne kogentných pravidiel v oblasti ochrany ľudských práv po druhej svetovej vojne. Išlo najmä o pravidlá zakotvujúce postih zločinov proti ľudskosti a zločinu genocídy ako zločinov podľa medzinárodného práva. V nadväznosti na to vznikajú *obvyčajové pravidlá zakazujúce poskytovať osobám azyl v prípade ak sa dopustili porušenia akýchkoľvek kogentných noriem vrátane kogentných noriem v oblasti ochrany ľudských práv*. Tieto pravidlá boli postupne dopĺňané ďalšími pravidlami v rámci procesu kodifikácie a pokrokového rozvoja medzinárodného práva verejného orgánmi Organizácie Spojených národov (OSN). Pod gesciou OSN bola totiž existujúca obvyčajová *medzinárodnoprávna úprava inštitútu azylu* v univerzálnej podobe písomne zachytená vo *Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948)* a v *Deklarácii o územnom azyle VZ OSN z roku 1967*. *Podstata medzinárodnoprávneho inštitútu azylu* v duchu uvedených dokumentov vychádza z neexistencie všeobecne záväznej povinnosti štátov vydať osoby stíhané v ich domovskej krajine. Štáty teda majú medzinárodným právom garantované právo (nie však povinnosť) prijať na svojom území osoby stíhané orgánmi ich domovského štátu a poskytnúť im ochranu a právo pobytu. Tomuto právu korešponduje už spomenuté právo jednotlivca hľadať azyl a požívať azyl. Jednotlivec v žiadnom prípade nemá právny nárok dostať azyl. Môže ho získať iba pri splnení určitých podmienok, ktoré si stanovuje každý štát sám.

Medzinárodnoprávny inštitút azylu teda vychádza z existencie dvoch navzájom korešpondujúcich práv a to práva jednotlivca hľadať a požívať azyl a práva štátu poskytnúť azyl.⁶ *Právo jednotlivca hľadať a požívať azyl* je formulované v článku 14 ods. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948), ktorý zakotvuje právo každého jednotlivca hľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním v krajinách pôvodu v inom štáte. Článok 14, ods. 2 v súvislosti s právom hľadať a požívať azyl zakotvuje, že tohto práva sa nemožno dovoliť v

² Čepelka,Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka,Č., Šturma,P., Bílková,V., Fáberová,A., Skalková,M., Honusková,V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.12.

³ Čepelka,Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka,Č., Šturma,P., Bílková,V., Fáberová,A., Skalková,M., Honusková,V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.12.

⁴ Pozri článok 1 ods.3 Deklarácie o územnom azyle (1967) Valného zhromaždenia OSN. V rámci OSN publikovaná ako Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, UN General Assembly, UN Doc. A/RES/2312(XXII), available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> [accessed 4 May 2015]

⁵ Pozri, napr. Čepelka, Č. - Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha: C.H. Beck, 2008. s. 351 – 352.

prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov. Cieľom tohto článku je vylúčenie zneužívania inštitútu azylu.

Právo štátu poskytnúť azyl v širšom slova zmysle je vo svojej podstate právo poskytnúť občanovi cudzieho štátu, ktorý tvrdí, že je prenasledovaný, útočisko a určitý stupeň aktívnej ochrany štátnymi orgánmi spravujúcimi územie. Na univerzálnej úrovni je normovaný, tzv. *územný azyl*, ktorý je potrebné chápať ako právo štátu poskytnúť cudziemu občanovi vstup na svoje štátne územie ako aj právo na pobyt vo forme útočiska (azyly) na svojom štátnom území ak o to požiada. Udelenie azylu je zvrchovaný právom každého štátu a vyplýva z jeho suverenity. Medzinárodnoprávna univerzálna zmluvná úprava poskytovania územného azylu štátmi v súčasnosti neexistuje. Existujúca prax štátov oblasti zatiaľ vytvorila niekoľko pravidiel obyčajového práva. Medzinárodný štandard v oblasti poskytovania územného azylu, ako aj približnú predstavu o podobe noriem obyčajového práva predstavuje právne nezáväzná *Deklarácia o územnom azyle* prijatá Valným zhromaždením OSN 14.12.1967. Pozostáva s preambuly a 4 článkov. V preambule deklarácie sa konštatuje, že nadväzuje na články 13 a 14 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948)*, ktoré zakotvujú právo na slobodu pohybu a pobytu a právo každého jednotlivca hľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním. Ustanovenia tejto deklarácie nemajú byť na ujmu existujúcim pravidlám v oblasti azylu, utečeneckého práva a apolitizmu. V článku 1 ods.1 deklarácia zakotvuje, že azyl poskytnutý prenasledovaným osobám dovoľávajúcim sa článku 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, bude *rešpektovaný* ostatnými štátmi (čl.1). Podľa článku 1 ods. 2 azyl *nebude poskytovaný* osobám odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov, tak ako sú definované v medzinárodných dokumentoch. Podľa článku 1 ods.3 dôvody pre udelenie azylu si *každý štát stanoví sám*. V praxi štátov týmito dôvodmi najčastejšie býva prenasledovanie z politických dôvodov výnimočne zo sociálnych alebo náboženských dôvodov. Ak žiadateľ o azyl spĺňa kritériá azylu stanovené štátom a štát mu udelí azyl, vzniká podľa existujúcej medzinárodnoprávnej praxe dotknutému štátu povinnosť vpustiť takéhoto cudzinca na svoje územie, poskytnúť mu právo pobytu a nevydať ho štátu, kde je prenasledovaný, resp. trestne stíhaný.⁷ Daný štát taktiež nesie zodpovednosť za činnosť takej osoby pre prípad ak by poškodila záujmy jej domovského štátu. Na druhej strane má štát azylu i právo podrobiť azylanta policajnému dozoru alebo obmedzeniu pobytu ak by vykonával činnosť v rozpore z jeho záujmami. Podľa článku 2 ods.1 je situácia osôb podľa článku 1 ods.1, bez tohto aby bola ohrozená suverenita štátov a zásady a ciele OSN, *predmetom záujmu medzinárodného spoločenstva*. Podľa článku 2 ods.2 v prípade ak má štát *problémy* pri poskytovaní azylu alebo pri pokračovaní poskytovaní azylu, štáty individuálne alebo spolu alebo prostredníctvom OSN *zväžia*, primerané opatrenia na uľahčenie bremena dotknutého štátu. Podľa článku 3 ods.1 osoba hľadajúca azyl pred prenasledovaním by nemala byť *odmietnutá* na hraniciach, alebo ak už prekročila hranice krajiny, kde hľadá azyl nemala by byť vypovedaná resp. povinne vrátená (princíp non – refoulement). Podľa článku 3 ods.2 *je možné osobu vrátiť* v prípade ak by existovali naliehavé dôvody národnej bezpečnosti, alebo ak by to bolo potrebné pre ochranu obyvateľstva štátu, ako napr. v prípade masového exodu cudzincov. Podľa článku 3 ods.3 by však dotknutý štát mal v takýchto prípadoch *zvážiť* možnosť poskytnúť utečencom možnosť *dočasného azylu, alebo možnosť odchodu do iného štátu* (čl.3). Podľa článku 4 štáty, ktoré udeľujú azyl nedovolia osobám, ktoré získali azyl, aby sa *zaoberali činnosťou v rozpore s cieľmi a zásadami OSN*. Zásady a ciele OSN sú konkretizované v článkoch 1 a 2 Charty OSN (Vyhláška č. 30/ 1947 v znení Vyhlášky č. 127/65 Zb.). Ciele OSN sú obsiahnuté článku 1 Charty a jedná sa hlavne o udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, rozvoj priateľských vzťahov medzi štátmi a národmi, uskutočňovanie medzinárodnej spolupráce pri riešení, medzinárodných hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a humanitných problémov, posilňovanie úcty k ľudským právam a základným slobodám, byť strediskom, ktoré by uvádzalo v súlade úsilie národov o dosiahnutie týchto spoločných cieľov. Zásady činnosti OSN sú obsiahnuté v čl. 2 Charty a jedná sa o zásadu zvrchovanej rovnosti členov, zásadu svedomitého plnenia záväzkov jednotlivých členov, zásadu pokojného riešenia sporov medzi štátmi, zásadu zákazu hrozby silou a použitia sily a zásadu nezasahovania do vnútorných vecí štátov, mimo kolektívnych sankcií OSN. Pravidlá zakotvené v Deklarácii o územnom azyle (1967) sú rešpektované a aplikované orgánmi OSN pri ich činnosti. Existencia tejto deklarácie podnietila štáty k príprave návrhu *Dohovoru o územnom azyle*, ktorý vyplynul z diskusií vo Valnom zhromaždení OSN v rokoch 1974-75 a taktiež z práce skupiny expertov Sekretariátu OSN, ktorý sa stal základom diskusie medzi štátmi na Konferencii OSN o územnom azyle, ktorá sa konala v Ženeve od 10.1. do

⁶Jankuv, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv. Bratislava: Iura Edition, 2006. s.251.

⁷Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 77.

4.2.1977, a ktorá bola zvolaná za účelom prijatia dohovoru v danej oblasti. Táto konferencia sa napriek očakávaniam neskončila úspešne a štáty neprišli k podpisu dohovoru. Doterajší vývoj pravidiel v oblasti medzinárodne normovaného územného azylu, ktorými bol tiež adekvátne vyjadrený dôsledok už nespornej existencie platných pravidiel kogentného charakteru, je naďalej len v obyčajovej podobe.⁸ Obsah týchto pravidiel (s prihliadnutím na obsah a rozsah hore uvedenej deklarácie) je však veľmi stručný.

Historický vývoj územného azylu v podmienkach vnútroštátneho práva sprevádzal od 15. storočia aj vývoj ďalšej osobitnej formy azylu - azylu diplomatického, ktorý bol spojený so stabilizáciou diplomatického práva a vytváraním stálych diplomatických misií štátov v iných štátoch. *Diplomatický azyl* bol poskytovaný na diplomatických misiách a neskôr i na konzulárnych úradoch, ktoré poskytovali útočisko osobám, ktoré o to požiadali pričom mohlo ísť o politicky prenasledované osoby, ale aj osoby, ktoré páchali bežnú trestnú činnosť. Útočisko poskytnuté takýmto osobám bolo chránené inštitútom nedotknuteľnosti sídla diplomatickej misie či konzulárneho úradu, ako aj koncepciou suverenity ako osobitného atribútu absolútneho monarchu (*Etat c' moi*). V nadväznosti na uvedené mal vyslanec štátu postavenie osobného predstaviteľa vysielajúceho suveréna, jeho *alter ego*. Inštitút diplomatického azylu bol vo svojej podstate rešpektovaný až do 19. storočia. V nadväznosti na spoločnú prax štátov sa pravdepodobne začali vyvíjať i obyčajové pravidlá v danej oblasti. Ich dotvoreniu do univerzálnej úrovne však zabránilo obmedzenie absolútnej moci panovníkov dôsledku buržoázných revolúcií. Vyslanec štátu sa od začiatku 19. storočia v dôsledku tohto prístupu prestáva považovať za osobného predstaviteľa vysielajúceho panovníka a tým stráca privilégium udeľovať diplomatický azyl. V dôsledku tejto praxe došlo k erózii a zániku akýchkoľvek potenciálnych univerzálnych pravidiel v oblasti diplomatického azylu. Prax poskytovania diplomatického azylu sa však zachovala v priestore Latinskej Ameriky, kde bola zakotvená i v zmluvnej podobe. Uvedený stav medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti diplomatického azylu bol potvrdený v rámci *Azylového prípadu (1951)*,⁹ ktorý bol riešený Medzinárodným súdnym dvorom.¹⁰ V danom prípade išlo o spor medzi Kolumbiou a Peru ohľadom udelenia diplomatického azylu občanovi Peru Haya del Torremu. V pozadí celého prípadu bola skutočnosť, že v Peru vypuklo dňa 3. októbra 1948 ozbrojené povstanie, ktoré však bolo v ten istý deň potlačené. Nasledujúci deň vydal prezident Peru dekrét, podľa ktorého malo byť povstanie zorganizované politickou stranou Americká ľudová revolučná aliancia. Za vodcu povstania bol označený líder tejto strany menovaný Haya del Torre, voči ktorému bolo 11. októbra začaté trestné stíhanie v súvislosti so vzburou. Medzinárodný súdny dvor (MSD) skúmal otázku legality udelenia tohto azylu vo viacerých súvislostiach. Ďalšie spresnenie v danej oblasti priniesla správa Generálneho tajomníka OSN z roku 1975¹¹ pripravená v nadväznosti na *Rezolúciu 3321(XXIX) z roku 1974 nazvanú „Otázka diplomatického azylu“*.¹² V duchu uvedeného judikátu MSD i správy Generálneho tajomníka je možné dospieť k viacerým záverom. Primárne je možné konštatovať, že súčasné všeobecné obyčajové medzinárodné právo nezakotvuje právo vedúceho diplomatickej misie poskytnúť azyl v rámci priestorov diplomatickej misie. Diplomatický azyl je možné poskytnúť v priestoroch diplomatickej misie a konzulárnych úradov, na palubách vojnových lodí a vojnových lietadiel a v rámci vojenských táborov v prípadoch ak medzi dotknutými štátmi existuje lokálna medzinárodná obyčaj alebo osobitná medzinárodná zmluva. Ide o dočasné opatrenie humanitárneho charakteru. V rámci vojnových lodí je možné poskytnúť azyl z humanitárnych dôvodov v prípade extrémneho nebezpečenstva hroziaceho jednotlivcovi.¹³ Právo poskytnúť diplomatický azyl v rámci svojich priestorov nie je zakotvené v zakladajúcich listinách medzinárodných organizácií. V duchu uvedených záverov je možné identifikovať možnosť poskytnutia diplomatického azylu len v krajinami, ktorých sa týkajú regionálne obyčajové a zmluvné normy, ktoré tento inštitút zakotvujú. Zaujímavým momentom je možnosť poskytnutia azylu na konzulárnych úradoch, palubách vojnových lodí, vojnových lietadiel a v rámci vojenských táborov, ktoré sa nepovažujú za zahraničné diplomatické orgány štátu. Preto je inštitút diplomatického azylu v rámci niektorých vedeckých diel nazývaný i inštitútom mimo územného azylu.¹⁴ Nie je to však názor prevažujúci.

⁸ Čepelka, Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.18.

⁹ Haya de la Torre Case, I.C.J. Reports 1950.

¹⁰ Starke, J.G.: Introduction to International Law. London: Butterworths, 1989. s. 361.

¹¹ UN General Assembly, Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General, 22 September 1975, A/10139 (Part II), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68bf10.html> [accessed 23 April 2015]

¹² UN GA Resolution 3321(XXIX) of 17 December 1974 „Question of Diplomatic Asylum“. UN Doc. A/RES/3321(XXIX)

¹³ Starke, J.G.: Introduction to International Law. London: Butterworths, 1989. s. 225 a 362.

¹⁴ Starke, J.G.: Introduction to International Law. London: Butterworths, 1989. s. 361.

I napriek zániku praxe diplomatického azylu v prevažnej časti sveta je možné v praxi mnohých štátov i mimo Latinskej Ameriky identifikovať situácie, kedy štáty poskytujú útočisko prenasledovaným osobám v budovách diplomatických misií aj keď k tomu nie sú viazané obyčajovými či písanými zmluvnými normami medzinárodného práva. Ide o poskytnutie útočiska z humanitárnych dôvodov, pričom štát sídla misie túto prax toleruje. V danom prípade ide udelenie útočiska na základe *ad hoc* konkludentne dojednanej nepísanej medzinárodnej zmluvy, ktorá vznikla na základe konkludentného správania sa štátov. Obsahovou súčasťou takejto zmluvy je okrem práva poskytnúť prenasledovaným osobám humanitárne útočisko i strpenie bezpečného odchodu danej osoby či osôb z krajiny zo strany štátu sídla diplomatickej misie. V obmedzenom rozsahu sa tento jav prvýkrát vyskytol v Európe počas druhej svetovej vojny v Španielsku, kde Čile poskytlo útočisko 17 osobám prenasledovaným režimom španielskeho diktátora Franca. V roku 1940 diktátor Franco umožnil týmto osobám vycestovanie z krajiny. V roku 1956 získal humanitárne útočisko na veľvyslanectve USA v Maďarsku maďarský kardinál Mindszenty, kde pobudol 15 rokov a v roku 1971 mu bolo umožnené vycestovať do Vatikánu. K masovému rozsahu tohto javu došlo 11.9.1973 v dôsledku vojenského prevratu v Čile, ktorý priniesol k moci diktátora A. Pinocheta. V daný deň zhruba 20 stálych diplomatických misií rôznych štátov v Čile (v najväčšej miere Francúzsko, Kanada a Belgicko) poskytli vo svojich budovách v Santiagu útočisko približne piatim tisícom prenasledovaných osôb. Podobne v auguste a septembri 1989 získalo humanitárne útočisko na veľvyslanectvách Spolkovej republiky Nemecko v Prahe, Varšave a Budapešti okolo desaťtisíc občanov bývalej Nemeckej demokratickej republiky, ktorým bolo umožnené vládami sídla uvedených misií vycestovať do Spolkovej republiky Nemecko.¹⁵

Uvedená prax štátov je teoreticky aplikovateľná aj na palubách vojnových lodí a vojnových lietadiel a v rámci vojenských táborov a základní na území iných štátov, v rámci ktorých má štát suverenitu.

2. HISTORICKÝ VÝVOJ A SÚČASNÁ PODOBA MEDZINÁRODNÉHO UTEČENECKÉHO PRÁVA

Ochrana na práv azylantov v duchu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu bola postačujúca zhruba do začiatku 20 storočia, keď štáty začali čeliť masovým utečeneckým vlnám, pričom zistili, že medzinárodné obyčajové normy a ich vlastné vnútroštátne právne normy v oblasti azylu nepostačujú na ich zvládnutie. V medzinárodnom práve sa preto objavila mierne odlišne chápaná otázka ochrany práv utečencov. Tento typ medzinárodnoprávnej úpravy mal zmluvnú podobu a reagoval na masové utečenecké vlny spôsobené najmä oboma svetovými konfliktami, ale aj občianskymi a národno-oslobodzovacími vojnami. Úpravu právnych pomerov prenasledovaných osôb v medzinárodnom práve, ktorú dovtedy reguloval medzinárodnoprávny obyčajový inštitútu azylu doplnilo medzinárodné utečenecké právo zmluvnej povahy.

Medzinárodné utečenecké právo sa začalo rozvíjať za existencie *Spoločnosti národov*. V jej rámci sa však nepodarilo vytvoriť univerzálny dohovor, či orgány so všeobecnou pôsobnosťou a autoritou v oblasti práv utečencov, aj keď Spoločnosť národov v tejto oblasti prejavovala značnú aktivitu. V rámci Spoločnosti národov sa však podarilo zmluvne vyriešiť aspoň niektoré najpálčivejšie medzivojnové exody utečencov z Ruska, Turecka, Nemecka, Rakúska a to prostredníctvom *Dojednania týkajúceho sa vydávania osobitných preukazov ruským a arménskym utečencom (1926)*, tzv. Nansenových pasov, *Dojednania o právnom postavení ruských a arménskych utečencov (1928)*, *Dohovoru o medzinárodnom postavení utečencov (1933)* týkajúcu sa ruských a nimi asimilovaných utečencov, *Dohovoru o postavení utečencov z Nemecka (1938)*, doplnenú *Dodatkovým protokolom (1939)* týkajúceho sa utečencov z českých Sudetov a Rakúska. Výhody z týchto dojednaní a dohovorov boli aplikované Belgickom, Veľkou Britániou a Francúzskom i vo vzťahu k utečencom zo Španielska.

K systematickému inštitucionálnemu riešeniu otázky ochrany utečencov na medzinárodnej úrovni došlo až v rámci Organizácie Spojených národov po roku 1945. Prvým počínom Valného zhromaždenia OSN v tejto oblasti bolo vytvorenie *Medzinárodnej organizácia pre utečencov* (MOU), ktorá existovala v rokoch 1947-1952 a venovala sa repatriácii utečencov. Jej právomoci do určitej miery prevzal úrad *Vysokého komisára OSN pre utečencov*, ktorý vykonáva činnosť na základe svojho Štatútu, schválenom Valným zhromaždením OSN 14.12.1950. Vysoký komisár podlieha Valnému zhromaždeniu a Hospodárskej a sociálnej rade. Má svoje úrady

¹⁵ Čepelka, Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s. 19.

takmer vo všetkých členských štátoch OSN. Je to orgán s politickými a diplomatickými právomocami s úlohou dozeráť na dodržiavanie noriem medzinárodného utečeneckého práva. V roku 1951 boli mimo rámca OSN, vytvorené organizačné štruktúry organizácie, ktorá od roku 1989 existuje pod názvom *Medzinárodná organizácia pre migráciu* (MOM). Táto organizácia so sídlom v Ženeve a Viedni pôsobí mimo rámca OSN, avšak v spolupráci s orgánmi OSN a medzinárodnými medzivládnyimi a mimovládnyimi organizáciami s pôsobnosťou v danej oblasti. Do roku 2000 pomohla MOM spolu so svojimi predchodcami pri repatriácii 11 miliónov utečencov z rôznych krajín sveta.

Pokiaľ sa týka medzinárodnoprávnej úpravy pod gesciou OSN bol v Ženeve v roku 1951 prijatý *Dohovor o právnom postavení utečencov* (ďalej Ženevský dohovor). Tento dohovor bol neskôr zmenený v roku 1967 v New Yorku *Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov* (ďalej Protokol), ktorého účelom bolo rozšíriť pôsobnosť Ženevského dohovoru do budúcnosti.¹⁶ Ženevský dohovor v znení Protokolu vytvára všeobecnú úpravu v oblasti utečeneckého práva. Slovenská republika je zmluvnou stranou oboch týchto zmluvných dokumentov.¹⁷ Ženevský dohovor má VII. kapitol a 46 článkov a je preto značne komplexným dokumentom. Účelom Ženevského dohovoru v znení Protokolu je úprava otázky definície pojmu utečenec, úprava získania a straty statusu utečenca, zakotvenie základných práv utečencov v rámci rôznych cudzineckých režimov, stanovenie povinnosti štátov k zaisteniu ochrany utečencov vrátane princípu non-refoulement a špecifikácia úloh a právomocí Vysokého komisára OSN pre utečencov, ako orgánu vykonávajúceho dohľad nad vykonávaním ustanovení dohovoru.

Zásadným ustanovením dohovoru je *definícia pojmu utečenec*, ktorá definuje i *podmienky priznania statusu utečenca resp. jeho straty* upravená v článku 1 Dohovoru, v znení článku I. Protokolu. Podľa článku 1 je utečencom akákoľvek osoba, ktorá "sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov", a ktorá "nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu". Podobný definičný postup je v článku 1 aplikovaný i vo vzťahu k apolitom. Článok 1 ďalej vylučuje udelenie štatútu utečenca osobám páchajúcim zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitickú trestnú činnosť a činy v rozpore s Chartou OSN a upravuje dôvody zániku azylu, ktoré sú v zásade viazané na dobrovoľné navrátenie či presídlenie utečenca do pôvodnej vlasti, či získanie štátneho občianstva inej krajiny. Dohovor ďalej stanovuje pomerne obsiahly *katalóg práv a povinností jednotlivca vyplývajúcich zo statusu utečenca* (čl. 2-34 Dohovoru). Jednotlivé skupiny práv sú poskytované v rámci rôznych cudzineckých režimov.

Osobitnú pozornosť si zaslúži i *záväzok štátov nevracať utečencov (princíp non refoulement)* podľa článku 33 ods. 1 a *záväzok v zmysle článku 35*, kde sa štáty zaväzujú *spolupracovať s Úradom Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR)* vo výkone jeho funkcií, a najmä uľahčovať jeho povinnosť dohliadať na vykonávanie ustanovení tohto dohovoru. Štáty sa podľa článku 35 ods. 1 zaviazali poskytovať UNHCR informácie a štatistické údaje týkajúce sa situácie utečencov, uplatňovania Dohovoru a zákonov, nariadení a vyhlášok vzťahujúcich sa na utečencov, ktoré sú platné alebo nadobudnú platnosť. UNHCR poskytol v tomto smere štátom príslušné odporúčania. Na základe dohôd so štátmi môže UNHCR poskytnúť ochranu utečencom, ktorým nebol štátom priznaný status utečenca v zmysle Dohovoru. Takíto utečenci sa nazývajú mandátnymi utečencami.

Z obsahu Dohovoru v znení Protokolu vyplýva, že medzinárodnoprávna ochrana práv utečencov spočíva prevažne na hmotno-právnych pravidlách. Minimum procesných pravidiel núti štáty k vytváraniu vlastných vnútroštátnych procesných pravidiel.

3. HISTORICKÝ VÝVOJ AZYLOVÉHO A UTEČENECKÉHO PRÁVA V RÁMCI REGIONÁLNYCH ÚPRAV V PRIESTORE AMERIKY, AFRIKY A ARABSKÉHO SVETA

V oblasti azylu a utečeneckého práva existuje zmluvná úprava i v priestore Ameriky, Afriky a arabského sveta. V rámci historickej *Panamerickej únie*, ktorá vznikla v roku 1910 v rámci juhoamerického regiónu, vznikla

¹⁶ Ženevský dohovor sa pôvodne dotýkal len utečencov, ktorí sa utečencami stali v dôsledku udalostí druhej svetovej vojny.

¹⁷ V zbierke zákonov Slovenskej republiky oba dokumenty vyšli spoločne v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí SR č. 319/1996 Z. z., Širší komentár k tomuto dohovoru pozri v diele Hathaway, J.C.: *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. s.174-1003.

osobitná zmluvná úprava v oblasti azylu. Ide o viaceré zmluvy z konca 19. a začiatku 20. storočia. Sú to *Zmluva o medzinárodnom trestnom práve (1889)*, *Dohoda o vydávaní (1911)*, *Dohovor o azyle (1928)*, *Dohovor o politickom azyle (1933)*. Tieto dohovory sa stali súčasťou zmluvného systému neskôr vzniknutej *Organizácie amerických štátov (OAS)*. V rámci OAS, ktorá vznikla v roku 1948 neskôr bol ďalej prijatý *Dohovor o diplomatickom azyle (1954)* a *Dohovor o územnom azyle (1954)*. Tieto dohovory sú takto regionálnym stredoamericko-juhoamerickým právom. Predpokladá sa, že v nadväznosti na uvedené pravidlá mohli vzniknúť i niektoré regionálne obyčajové pravidlá. V uvedených regionálnych normách sa rozlišujú dva druhy alebo spôsoby poskytovania azylu a to azyl územný, ako aj azyl diplomatický.

Úprava poskytovania *územného azylu*, najmä v kontexte spomenutého *Dohovoru o územnom azyle (1954)*, je koncipovaná v intenciách existujúceho medzinárodnoprávneho inštitútu azylu tak ako existuje na univerzálnej úrovni. Inštitút *diplomatického azylu* je najdetailnejšie spracovaný v *Dohovore o diplomatickom azyle (1954)*. Tento dohovor bol otvorený k podpisu v rámci Organizácie amerických štátov avšak k jeho ratifikácii pristúpilo iba 14 štátov Strednej a Južnej Ameriky pričom ide výlučne o latinsko-americké štáty. Podľa článku 1 tohto dohovoru sa útočisko poskytuje osobám prenasledovaným z politických dôvodov, a to na cudzích zastupiteľských úradoch účastníckych štátov, na ich vojnových lodiach a vojenských lietadlách ako aj na ich vojenských základniach.¹⁸ Takéto dočasné útočisko sa podľa článku 4 dohovoru prizná len na dobu nevyhnutnú k tomu aby azylovaná osoba mohla z krajiny odcestovať a aby je za týmto účelom bola poskytnuté nevyhnutné záruky územného štátu, že jej život, sloboda a integrita nebudú ohrozené.¹⁹ V duchu článku 20 dohovoru sa diplomatický azyl poskytuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť osoby a nepodlieha reciprocite.

Z uvedených ustanovení je zreteľné, že diplomatický azyl je poskytovaný na diplomatických misiách poprípade na konzulárnych úradoch, vojenských lodiach, vojenských lietadlách a vojenských základniach, osobám, ktoré o to požiadajú. Útočisko poskytnuté takýmto osobám je chránené inštitútom nedotknuteľnosti sídla diplomatickej misie, konzulárneho úradu, resp. inštitútom zvrchovanosti štátu nad vojenskými základňami, loďami a lietadlami. Ako už bolo skôr spomenuté inštitút diplomatického azylu v sebe zahŕňa právo štátu poskytnúť dočasné útočiska na diplomatickej či konzulárnej misii alebo vojenskej základni, lodi či lietadle za účelom neskoršej dopravy za hranice štátu sídla misie alebo vojenskej základne, lode či lietadla osobám, ktorých život, telesná integrita alebo sloboda sú obmedzené z politických dôvodov.

Z hľadiska vývoja medzinárodného utečeneckého práva v priestore Ameriky je dôležitá i *Cartagenská deklarácia (1984)*, ktorá bola prijatá kolokviom významných latinsko-amerických právnikov na podnet UNHCR. Táto deklarácia odporúča štátom regiónu zahrnúť do rámca definície pojmu utečenec aj odídencov, ktorí ušli z rodnej krajiny pred vojnovým konfliktom. Prináša teda nové momenty v aplikácii medzinárodného utečeneckého práva odlišné od prístupov aké sú používané, napr. v rámci Európskej únie, ktorá odídencov alebo vysídlené osoby považuje za osobitnú skupinu chránených osôb odlišnú od azylantov a utečencov.

V rámci afrického priestoru vznikol v rámci *Organizácie africkej jednoty (dnes Africká únia)* *Dohovor o špecifických aspektoch utečeneckej problematiky v Afrike (1969)*, ktorý o.i. rozširuje definíciu pojmu utečenec v duchu Cartagenskej deklarácie. V arabskom subregióne bola v roku 1992 z podnetu UNHCR a za podpory *Ligy arabských štátov* prijatá skupinou arabských expertov nezáväzná *Káhirska deklarácia o ochrane utečencov a presídlených osôb v arabskom svete*, ktorá osobitne zdôrazňuje potrebu dodržiavania medzinárodného azylového a utečeneckého práva v arabskom svete najmä vo vzťahu k palestínskym utečencom.

4. HISTORICKÝ VÝVOJ A SÚČASNÁ PODOBA AZYLOVÉHO A UTEČENECKÉHO PRÁVA V RÁMCI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

V európskom regionálnom kontexte majú veľký význam medzinárodné zmluvné a iné právne úpravy v oblasti azylu a utečeneckého práva existujúce v rámci **Európskej únie (EÚ)**. Právo Európskej únie (historicke tiež európske právo) bol pôvodne regionálnym či subregionálnym medzinárodným verejným právom. Medzičasom sa transformovalo na osobitný systém práva nadnárodného charakteru, ktorý sa vyčlenil z rámca

¹⁸ Čepelka,Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka,Č., Šturma,P., Bílková,V., Fáberová,A., Skalková,M., Honusková,V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.18.

¹⁹ Čepelka,Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka,Č., Šturma,P., Bílková,V., Fáberová,A., Skalková,M., Honusková,V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.18.

medzinárodného práva verejného. Slovenská republika, ako členská krajina EÚ musí tieto normy rešpektovať, keďže sa stali súčasťou slovenského právneho poriadku prevažne na základe režimu priamej aplikovateľnosti a prednosti pred vnútroštátnym právnym poriadkom.

Proces rozvoja európskeho azylového a utečeneckého práva začali *Schengenské dohody (1985 a 1990)* a *Jednotný európsky akt (1986)* a *Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podanej v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev (1990)* podpísaný v írskom Dubline (ďalej *Dublinský dohovor*), ktorý vstúpil do platnosti v roku 1997. Všetky spomenuté dohody vychádzajú z princípu vzájomnej dôvery štátov v rovnocennosť azylových konaní v jednotlivých štátoch. Každému členskému štátu bola teda ponechaná možnosť uskutočňovať azylové konanie podľa svojho práva. V priebehu času sa uvedené štyri pôvodne medzinárodné zmluvy rôznym spôsobom stali súčasťou európskeho komunitárneho práva. Zakladajúci dokument Európskeho spoločenstva *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (1957 - ZES)*, pôvodne neobsahovala ustanovenia o azyle. Ustanovenia o azyle sa v nej prvýkrát objavili v dôsledku *Maastrichtskej Zmluvy o Európskej únii (1992)* pričom boli neskôr modifikované zmením *Amsterdamskej (1997)* a čiastočne *Niceskej zmluvy (1999)*. Rámcová úprava problematiky azylového a utečeneckého práva bola historicky obsiahnutá najmä v článkoch 63-68 Zmluvy o Európskej únii. V zmysle článku 63 mala Rada Európskej únie do piatich rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej dohody uložený záväzok prijať opatrenia o azyle v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými zmluvami v oblasti určenia štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, minimálne pravidlá o prijatí žiadateľov o azyl, minimálne pravidlá o uznaní cudzincov za utečencov, minimálne pravidlá v oblasti procesných pravidiel pri udeľovaní alebo odnímaní statusu utečenca, opatrenia o utečencoch a vysídlených osobách (odídencoch), opatrenia o prísťahovaleckej politike, opatrenia na stanovenie práv a podmienok na legálny pobyt cudzincov v členských štátoch EÚ pokiaľ majú legálny pobyt v jednom zo štátov EÚ.

Viacero z opatrení uvedených v článku 63 bolo postupne prijatých vo forme noriem komunitárneho práva. Proces tvorby komunitárnej legislatívy podľa článku 63 výrazne „naštartovalo“ osobitné zasadnutie Európskej rady v Tampere v dňoch 15. a 16. októbra 1999. Pre utečeneckú a azylovú problematiku v súčasnosti mali význam normy komunitárneho práva ako sú *Nariadenie rady č. 2000/2725/ES o vytvorení systému „Eurodac“ pre porovnávanie odlačkov prstov k efektívnej aplikácii Dublinského dohovoru*, *Nariadenie Rady č. 2002/407/ES ustanovujúce určité pravidlá na vykonávanie Nariadenia Rady č. 2000/2725/ES*, *Rozhodnutie Rady č. 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích štátov*, *Smernica Rady č. 2003/9/ES vytvárajúca minimálne štandardy pre prijímanie osôb hľadajúcich azyl*, *Smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zjednotenie rodiny*, *Nariadenie Rady č. 2003/343/ES vytvárajúce kritériá a mechanizmy na určovanie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov občanom tretieho štátu (Dublin II.)*, ktorým sa do vtedajšieho európskeho komunitárneho práva implementoval *Dublinský dohovor*, *Nariadenie Komisie č. 2003/1560/ES ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie Nariadenia č. 2003/343/ES*, *Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych štandardoch pre kvalifikáciu občanov tretích štátov alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo ako osoby, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsahu poskytovanej ochrany* a *Smernica Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských krajinách o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca.*²⁰

Hore uvedené ustanovenia zakladajúcich zmlúv, ale i uvedené sekundárne normy boli neskôr zmenené. V znení *Lisabonskej zmluvy (2007)* tvorí základný rámec pre súčasnú úpravu azylového a utečeneckého práva Európskej únie článok 78 *Zmluvy o fungovaní Európskej únie (1957 – pôvodne Zmluva o založení Európskeho spoločenstva)*. Tento článok je modifikáciou článku 63 *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (1957-ZES)*. Podľa odseku 1 tohto článku Únia vyvíja spoločnú politiku týkajúcu sa azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, primeraný status a zaisťovať dodržovanie zásady nevracania. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými medzinárodnými zmluvami. V odseku 2 sú vypočítané normatívne opatrenia, ktoré Európsky parlament a Rada v tejto súvislosti prijíma, pričom znenie tohto odseku vychádza so znenia pôvodného článku 63 ZES. Ako už bolo uvedené väčšina uvedených opatrení bola prijatá ešte do roku 2005 avšak v roku 2013 bola prevažná väčšina z týchto noriem

²⁰ K historickej podobe európskeho azylového a utečeneckého práva právu pozri dielo Zacharová, E.: *Azylová politika Európskej únie*. In: *Justičná revue*, Bratislava, č.6-7/2005. s. 896-903.

nahradená novými. Impulzom pre túto zmenu bol *Haagsky program* Európskej rady z roku 2004,²¹ v ktorom boli stanovené ciele, ktoré sa majú realizovať v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v rokoch 2005 až 2010 a najmä následne prijatý *Štokholmský program* Európskej rady z roku 2010,²² v rámci ktorého Európska rada potvrdila svoj záväzok dosiahnuť cieľ, ktorým je v súlade s článkom 78 ZFEÚ vytvorenie spoločného priestoru ochrany a solidarity pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana, najneskôr do roku 2012. Okrem toho zdôraznila, že dublinský systém zostáva základným kameňom budovania spoločného európskeho azylového systému, keďže sa na jeho základe jasne rozdeľuje zodpovednosť medzi členskými štátmi za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu.

Azylové a utečenecké právo EÚ bolo v nadväznosti na oba programy pretvorené a v súčasnosti ho tvoria najmä *Nariadenie Rady (ES) č. 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Nariadenia č.604/2013 (skr. Nariadenie EURODAC)*, *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (skr. Nariadenie o kritériách prijímania)*, *Nariadenie Rady (ES) č. 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (skr. Dublinské nariadenie)*, *Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (skr. Smernica o azylových konaniach)*, *Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (skr. Smernica o práve na zlúčenie rodiny)* a *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl (skr. Smernica o Európskom podpornom úrade pre azyl)*.

Relevantné pre európske azylové a utečenecké právo sú i *Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev (1990) č. 694/2004 (skr. Dublinský dohovor)*, ktorý vstúpil do platnosti v roku 1997 a *Európsky Pakt o prisťahovalectve a azyle, č. 13440/08 z 24. septembra 2008*.

Európske azylové a utečenecké právo je v duchu uvedených noriem považované za jedno právne odvetvie. V rámci tohto odvetvia práva sa v rámci Európskeho azylového systému poskytuje medzinárodná ochrana, ktorá vychádza so *Ženevského dohovoru*. V dôsledku toto prístupu je možné konštatovať, že osoby žiadajúce o túto ochranu, resp. žiadatelia o azyl v duchu noriem Európskeho azylového systému získavajú status utečenca podľa *Ženevského dohovoru*. Okrem chránených osôb nazývaných utečenci, alebo žiadatelia o azyl sa však v uvedených normách vyskytujú i ďalšie dve skupiny chránených osôb. Zo znenia ďalšej *Smernice Rady č.2011/95/EÚ o normách pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb, oprávnených na doplnkovú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (skr. Smernica o doplnkovej ochrane)*, vyplýva potreba zriadenia inštitútu doplnkovej ochrany. Uvedená smernica teda vytvára novú skupinu chránených osôb a to *osoby požadujúce doplnkovú ochranu*. Dôvodmi doplnkovej ochrany je podľa článku 15 Smernice vážne bezprávie, ako je, napr. hroziaci trest smrti alebo popravy, hroziace mučenie, či ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu nediskriminačného násillia v rámci ozbrojeného konfliktu.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že právnych dokumentoch EÚ sa navyše vyskytuje i osobitná úprava otázok ochrany osôb, ktoré nespĺňajú kritériá pre poskytnutie azylu podľa, ale potrebujú ochranu v dôsledku vojen, či prírodných katastrof. Tieto osoby sa nazývajú *vysídlené osoby (angl. displaced persons)* a podľa európskeho práva môžu získať *tzv. dočasnú ochranu*. Rozhodujúcou právnou úpravou v tomto smere je *Smernica Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsillia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (skr. Smernica o dočasnej ochrane)*, ktorá je súčasťou

²¹ European Council Presidency conclusions 14292/1/04 rev 1, Annex 1 to the Presidency Conclusions of the 4-5 November Brussels European Council, December 2004.

²² Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, Úradný vestník C 115, 4.5.2010.

komunitárneho práva. Vysídlené osoby v zmysle uvedených dokumentov môžu dočasne využívať podobnú ochranu ako utečenci - azylanti. Vztáhuje sa na nich i zásada non-refoulement.²³

Právom Európskej únie bola upravená i otázka readmisie t.j. vracania osôb nelegálnych migrantov. Táto úprava je obsiahnutá v *Smernici Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území*. Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

Readmisia sa v minulosti vykonávala na základe dvojstranných dohôd medzi štátmi, alebo na základe neformálnej spolupráce. Podobné readmisné dohody uzatvárali členské štáty EÚ i so susednými nečlenskými štátmi. Readmisné dohody uzatvárala a uzatvára i samotná Európska únia. Explicitné oprávnenie pre uzatváranie takýchto dohôd pre orgánov EÚ je stanovené v článku 79 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Súčasná readmisná prax štátov EÚ musí byť v súlade so Smernicou č. 2008/115/ES. Pre azylové a utečenecké právo v rámci Európskej únie je tiež dôležitý *Dohovor o právnom postavení utečencov (1951) v znení Protokolu (1951)* a tiež *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)*. Sú to dohovory, ktoré nie sú súčasťou európskeho práva, ale všetky ostatné normy na nich odkazujú, keďže ich zmluvnými stranami sú všetky členské štáty EÚ.

Ako už bolo naznačené azylové a utečenecké právo Európskej únie je považované za jedno právne odvetvie a v porovnaní z medzinárodnoprávnymi prístupmi vykazuje zrejmu snahu upravovať právne pomery azylantov a utečencov spoločne, pričom pojmy azylant a utečenec takmer stotožňuje. Zavedenie tohto prístupu je čiastočne čitateľné už v spomenutých Schengenských dohodách. Veľmi výrazne však tento proces „naštartoval“ spomenutý *Dublinký dohovor (1990)*, ktorý za žiadosť o azyl pokladá žiadosť o poskytnutie ochrany v zmysle *Ženevského dohovoru (1951)*.²⁴ V duchu tohto prístupu je orientovaná väčšina pravidiel sekundárneho práva EÚ. Vo viacerých spomenutých platných normách sekundárneho práva EÚ sa však naďalej používa i pojem „utečenec“ o čom svedčí *Smernica č. 2003/86/ES, Smernica č.2011/95/EÚ či Smernica č. 2013/32/EÚ*. V konečnom dôsledku je teda možné konštatovať, že Európsky azylový systém síce má vo svojom názve azyl, ale v jeho rámci v skutočnosti nejde udelenie územného azylu v duchu obyčajovo normovaného medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale o poskytnutie statusu utečenca v duchu *Ženevského dohovoru*. Tento prístup spôsobuje terminologické „zmiešavanie“ problematiky azylového a utečeneckého práva, ktoré nezodpovedá existujúcej medzinárodnoprávnej úprave existujúcej na univerzálnej úrovni. Mierne odlišná forma medzinárodnej ochrany podľa Európskeho azylového systému je poskytovaná i ďalším dvom skupinám osôb a to osobám, ktoré požadujú doplnkovú ochranu a osobám, ktoré požadujú dočasnú ochranu.

Na druhej strane, v relevantných smerniciach EÚ je zreteľné i odlišenie ochrany poskytovanej v rámci azylového systému EÚ od diplomatického a územného azylu tak, ako sú normované v medzinárodnom práve verejnom. Napr. čl.3 ods.2 *Smernice č. 2013/33/EÚ* je uvedené, že táto smernica sa nevzťahuje na prípady žiadostí o diplomatický alebo územný azyl, ktoré sú podané na zastupiteľstvách členských štátov. Podobné ustanovenia sú i vo väčšine ostatných hore uvedených smerníc EÚ.

V Slovenskej republike ako členskom štáte EÚ pravidlá týkajúce sa azylu a utečeneckého práva, vychádzajú z hore uvedených noriem EÚ. Najkomplexnejšou slovenskou vnútroštátnou normou v oblasti azylového a utečeneckého práva je *zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle (v znení neskorších zmien)*. Táto úprava stotožňuje utečenecké právo s právom azylovým v nadväznosti na relevantné normy Európskej únie. Okrem azylu v duchu ustanovení *Ženevského dohovoru* však odlišuje i, tzv. ústavný azyl (azyl z dôvodu prenasledovania za uplatňovanie politických práva slobôd), ktorého právny vytvárajú ustanovenia čl.53 *Ústavy SR č.460/1992 Zb.*

²³ Kowalski, M.: The European Approach to the Concept of Temporary Protection of Displaced Persons, In: *Miscellanea Iuris Gentium*, No. 3-4/2000/2001. s. 81.

²⁴ K tejto problematike bližšie pozri diela Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Azyl a uprchlíctví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s., Jílek, D.: *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova Univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007. 235 s., Jílek, D., Klečková, R.: *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. a Jílek, D.: *Společný evropský azylový systém: právní pojem "pronásledování"*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s.

a čl. 43 *Listiny základných práv a slobôd č. 23/1991 Zb.*,²⁵ a ktorý vo svojej podstate korešponduje s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu. Ďalšie čiastkové otázky spojené so žiadateľmi o azyl, azylantmi, či utečencami upravuje *zákon č. 404/2011 Z. o pobyte cudzincov*, či *zákon č. 171/1993 Z.z. o policajnom zbere*. Na prvostupňové konanie týkajúce sa azylovej procedúry sa vzťahuje *zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)*. Na druhostupňové konanie a konanie pred Najvyšším súdom zasa *zákon č. 99/1963 Zb. o občianskom súdnom poriadku v znení neskorších predpisov*. Zabezpečenie základných životných podmienok azylantov - utečencov regulujú aj ustanovenia *zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci (úplné znenie zákon č. 88/2001 Z.z.)*, *zákona č. 417/2013 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi* a niektoré ďalšie. Okrem zákonov sa postavením azylantov a odídencom zaoberajú i normy nižšej právnej sily, napríklad *Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 4/2002*, ktoré upravuje postup štátnych orgánov pri realizácii zákona o azyle a o pobyte cudzincov na území Slovenskej republiky, či *Nariadenie vlády č. 716/2002 Z.z. o bezpečných tretích krajinách a krajinách pôvodu (v znení neskorších zmien)* a niektoré ďalšie normy.²⁶

5. PRÍNOS UNIVERZÁLNYCH A REGIONÁLNYCH NORIEM V OBLASTI OCHRANY ĽUDSKÝCH PRÁV PRE OBLASŤ OCHRANY PRÁV AZYLANTOV A UTEČENCOV

Azylanti a utečenci, tak ako všetci ostatní jednotlivci môže z titulu porušenia svojich ľudských práv využiť práva a kontrolné mechanizmy dodržiavania týchto práv zakotvené v **iných medzinárodných dohovoroch o ľudských právach a základných slobodách i ďalších súvisiacich dohovoroch vytvorených** v rámci OSN, Rady Európy, Európskej únie, Organizácie amerických štátov, či Africkej únie. Uvedené normy neboli v rámci procesu svojho vzniku osobitne prispôbované potrebám ochrany práv azylantov či utečencov, avšak ich ustanovenia chránia viaceré z práv azylantov nepriamo.

Z dohovorov OSN sa práv azylantov a utečencov sa vo väčšom či menšom rozsahu týkajú, najmä *Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965)*, *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966)*, *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966)*, *Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979)*, *Dohovor OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu (1984)*, *Dohovor o právach dieťaťa (1989)*, *Dohovor o postavení osôb bez štátnej príslušnosti (1954)* a pod.²⁷ Utečencov sa týkajú najmä ustanovenia týchto dohovorov v oblasti práva na život, zákazu mučenia, neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákazu vyhostenia, práva na spravodlivé súdne konanie, slobody pohybu, nediskriminácie, práva na súkromný život a pod. Niektoré z dohovorov utečencom navyše poskytujú i možnosť podať sťažnosť proti štátu, ktorý poruší jeho práva medzinárodným orgánom kvázi - súdnej povahy, ktoré sú jednotlivými dohovormi zriadené. Pre ochranu práv utečencov je teoreticky možné využiť i niektoré mechanizmy Rady OSN pre ľudské práva vytvorenej na základe *Charty OSN (1945)*.²⁸ Ide napr. o procedúru individuálnych oznámení tak ako je zakotvená v Rezolúcii č. 5/1 (2007) Rady OSN pre ľudské práva.

Z dokumentov **Rady Európy**, je pre ochranu práv azylantov a utečencov vhodný najmä *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)*²⁹ a to podaním sťažnosti medzinárodnému orgánu súdneho typu - Európskemu súdu pre ľudské práva, ktorého rozsudky sú pre členské štáty dohovoru záväzné. Azylanti a utečenci sa môžu dovolávať viacerých ustanovení dohovoru najmä článku 2 (právo na život), článku 3 (zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania), článku 6 (právo na spravodlivý súdny proces) a pod. V praxi býva najčastejšie utečencami (azylantmi) využívaný článok 3 Európskeho dohovoru, aby sa zabránilo ich vyhosteniu z dôvodu hrozby mučenia, ponižujúceho či neľudského zaobchádzania.

Niektoré čiastkové otázky ochrany práv azylantov a utečencov rieši i *Európsky dohovor o zrušení víz pre utečencov (1959)*, *Európsky dohovor o presune zodpovednosti za utečencov (1980)*, *týkajúci sa vydávania cestovných dokladov utečencov*, *Európska sociálna charta (1961)* a *Európsky dohovor o predchádzaní mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (1987)*, ktoré zakotvujú niektorých práva

²⁵ Bližšie pozri Hrnčárová, N. a kol.: Zákon o azyle. Praha : C.H. Beck, 2012.s.117-118.

²⁶ K tejto problematike bližšie pozri diela Hrnčárová, N. a kol.: Zákon o azyle. Praha : C.H. Beck, 2012, 448s., Balga, J.: Základy azyloveho práva. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 80 s. a Balga, J.: Azylové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 188 s.

²⁷ Slovenská republika je zmluvnou stranou všetkých uvedených dohovorov.

²⁸ V zbierke zákonov je Charta OSN obsiahnutá ako Vyhláška MZV č. 30/1945 Zb. v znení Vyhlášky č.127/1965 Zb.

²⁹ Tento dohovor vyšiel v zbierke zákonov v Oznámení MZV č. 209/1992 Zb. Protokol č.11, ktorý ho výrazne pozmenil vyšiel v zbierke zákonov v Oznámení MZV č.102/1999 Z. z.

použiteľné pre ochranu práv azylantov a utečencov.³⁰ Orgány Rady Európy doplnili ustanovenia predchádzajúcich dohovorov i niektorými ďalšími dokumentmi nezáväzného odporúčajúceho charakteru. Ako príklad je možné uviesť Výbor ministrov Rady Európy (RE) vo svojom Odporúčanie č. 13 (1998), ktoré odporúča členským štátom RE poskytnúť žiadateľom, ktorým nebol priznaný štatút utečenca, právo na účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam o vyhostení v zmysle článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv (1950).

Európsky regionálny rozmer ochrany ľudských práv vrátane práv azylantov a utečencov posilňujú i ľudsko-právne dokumenty a aktivity **Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe**, ktorá však vo svojich dokumentoch nevenuje azylantom komplexnejšiu pozornosť. Omnoho väčšiu pozornosť venuje otázke ochrany práv azylantov a utečencov **Európska únia**. Aktivitám Európskej únie v oblasti azylu a utečeneckého práva, ktorá utečeneckú a azylovú problematiku rieši veľmi komplexne, bola venovaná širšia pozornosť v predchádzajúcej časti tohto príspevku. Pre ochranu práv azylantov a utečencov je však možné využiť i ľudsko-právne normy Európskej únie. V nadväznosti na ustanovenia článkov 2, 6 a 7 *Zmluvy o Európskej únii (1992)* v znení *Lisabonskej zmluvy (2007)* existujú v rámci práva EÚ celkovo tri záväzné katalógy ľudských práv a to a to katalóg práv zakotvený v *Charte základných práv Európskej únie (2000)*, katalóg práv zakotvený v rámci *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)* a katalóg práv vytvorený v rámci *doktríny základných práv Súdny dvorom Európskej únie*. Uvedené katalógy sa navzájom dopĺňajú a v určitom rozsahu sa i prekrývajú. Pre ochranu práv azylantov a utečencov poskytujú podobný okruh práv ako ľudsko-právne dohovory OSN či Rady Európy. Porušenie ľudsko-právnych noriem európskeho práva je možné namietať pred vnútroštátnymi súdmi, ale aj pred jednotlivými zložkami Súdneho dvora Európskej únie v rámci viacerých konaní.³¹

V rámci amerického regiónu je možné práva azylantov a utečencov chrániť prostredníctvom viacerých dokumentov prijatých v rámci **Organizácie amerických štátov**. Ide najmä o *Chartu Organizácie amerických štátov (1948)*, *Medzi - americkú deklaráciu práv a povinností človeka (1948)*, *Medzi - americký dohovor o ľudských právach (1969)*, *Medzi - americký dohovor o predchádzaní a trestaní mučenia (1985)*. V rámci zmluvných systémov OAS pôsobia i medzinárodné orgány kvázi súdneho a súdneho typu a síce Americká komisia pre ľudské práva kreovaná Valným zhromaždením OAS v roku 1960 a Americký súd pre ľudské práva vytvorený roku 1978 Medzi-americkým dohovorom o ľudských právach.³² V regióne Afriky sú pre ochranu práv azylantov a utečencov použiteľné ustanovenia dohovorov **Africkej únie** (predtým Organizácie africkej jednoty). Ide o *Africkú chartu ľudských práv a práv národov (1981)*, ktorá vytvorila i orgán kvázi súdneho typu Africkú komisiu pre ľudské práva a práva národov a medzinárodný súdny orgán Africký súd pre práva človeka a národov.³³ Uvedené americké a africké systémy ochrany ľudských práv poskytujú pre ochranu práv azylantov a utečencov veľmi podobné právne možnosti ako systémy OSN a Rady Európy.

Medzinárodnoprávne ľudsko-právne normy vznikli i v rámci **Spoločenstva nezávislých štátov a Ligy arabských štátov**. Mechanizmy ochrany ľudských práv vytvorené v rámci týchto medzinárodných organizácií však nie sú natoľko efektívne aby mohli byť považované za prínosné pre oblasť ochrany práv azylantov a utečencov.³⁴

6. VZŤAH MEDZINÁRODNÉHO AZYLOVÉHO A UTEČENECKÉHO PRÁVA

Z hľadiska praktickej aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu je osobitne zaujímavá problematika *vztahu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu (medzinárodného azylového práva) a medzinárodného utečeneckého práva*. Pri skúmaní a porovnávaní oboch skupín noriem je možné konštatovať, že medzinárodné azylové právo a medzinárodné utečenecké právo sú si svojou povahou veľmi blízke. Obe uvedené pododvetvia medzinárodného práva vykazujú v rámci niektorých svojich noriem *značnú mieru vzájomného prekrytia, resp. identitu ustanovení*. Toto prekrytie, resp. identita noriem je zreteľné najmä v skutočnosti, že obe skupiny noriem

³⁰ Slovenská republika je stranou všetkých týchto dohovorov.

³¹ K tejto problematike bližšie pozri Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha, C.H. Beck, 2010. s. 51-59.

³² Bližšie pozri Strážnická, V.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava: Eurokódex, 2013. s. 156-162.

³³ Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha, C.H. Beck, 2010. s.77-85.

³⁴ K tejto problematike bližšie pozri Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha, C.H. Beck, 2010. s.84-88.

poskytujú ochranu prenasledovaným osobám, v skutočnosti, že v rámci oboch skupín noriem platí princíp non - refoulement, ako aj v skutočnosti, že ochrana v rámci oboch skupín noriem nemôže byť poskytnutá tým prenasledovaným osobám, ktoré páchajú zločiny podľa medzinárodného práva alebo nepolitické trestné činy. Rovnako zaujímavá je súvisiaca otázka výkladu a chápania pojmov „azylant“ a „utečenec“. Právo jednotlivca hľadať azyl je z hľadiska svojej úpravy veľmi blízke právu požiadať o status utečenca. Odlíšenie oboch práv je relatívne zložitá a v praxi štátov je možné badať terminologické miešanie ba dokonca splyvanie oboch práv evidentné v rámci zmluvných a iných právnych úprav existujúcich v rámci Európskej únie, ale i v nezáväzných dokumentoch Rady Európy. V duchu týchto úprav teda pojmy „azylant“ a „utečenec“ do veľkej miery splyvajú.

Napriek uvedeným prekrytiám je však možné medzi azylovým a utečeneckým právom nájsť *určité odlišnosti*.³⁵ Medzinárodnoprávny inštitút azylu je inštitútom obyčajovým. Medzinárodné utečenecké právo má výlučne zmluvný charakter.³⁶ Keďže obyčajové právo pôsobí voči všetkým - *erga omnes* má *azylové právo na prvý pohľad širšiu pôsobnosť, ako právo utečenecké*. Ďalším rozdielom je otázka poskytovania práv azylantom, resp. utečencom. *Práva azylantov sú podľa praxe viacerých štátov poskytované v národnom cudzineckom režime. Práva utečencov sa podľa Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951) poskytujú v rámci rôznych cudzineckých režimov* (niektoré práva sú poskytované v národnom režime, iné v režime čo najpriaznivejšieho zaobchádzania a pod.). Tretím rozdielom je omnoho *menší počet pravidiel medzinárodnoprávného inštitútu azylu*, ktorý je v porovnaní s utečeneckým právom obsahovo podstatne chudobnejší. Štvrtým významným rozdielom je *rozdiel v praktickom využívaní oboch odvetví medzinárodného práva*. Inštitút azylu historicky bol aplikovaný zriedka a vo vzťahu k malému počtu osôb. Medzinárodné utečenecké právo vzniklo ako reflexia na masové utečenecké vlny. Piatym rozdielom je *spôsob stanovenia kritérií pre udelenie azylu, resp. statusu utečenca*. Pri určovaní kritérií pre udelenie azylu majú štáty voľnosť, pričom v praxi najčastejšie udeľujú azyl z politických dôvodov.³⁷ Kritériá pre udelenie statusu utečenca sú presnejšie a širšie určené (vrátane prenasledovania z politických dôvodov). Štáty majú preto menšiu voľnosť pri ich vykladaní. Šiestym rozdielom je i *otázka charakteru poskytovaného útočiska*, keďže azylant by mal dostávať trvalé útočisko a naopak utečenec útočisko dočasné. Ostatným siedmym rozdielom je skutočnosť, že *azyl predstavuje silnejší titul* ako je postavenie utečenca z hľadiska právnej istoty i rozsahom poskytovaných práv.³⁸ Tieto rozdiely však nespôsobujú vzájomné vylučovanie aplikácie oboch inštitútov. Naopak i napriek týmto rozdielom je možné konštatovať *mimoriadnu podobnosť či totožnosť viacerých inštitútov azylového a utečeneckého práva*. Ochrana poskytovaná utečencom zahŕňa všetky podstatné črty ochrany poskytovanej azylantom. V praxi štátov v priestore Európy, v rámci práva EÚ a vnútroštátnych právnych úpravách členských štátov EÚ navyše dochádza postupne k stotožňovaniu práva požiadať o azyl a práva požiadať o status utečenca. Dôvodom tohto prístupu štátov je nedostatočná komplexnosť medzinárodnej obyčajovej úpravy v oblasti azylu a tiež skutočnosť, že štáty neboli schopné kodifikovať medzinárodnoprávny inštitút azylu na konferencii v roku 1977, čo prinieslo o .i. aj určité pochybnosti o podobe beztak málopočetných obyčajových pravidiel v oblasti azylového práva. Preto v súčasnosti už prevažná väčšina štátov medzinárodného spoločenstva používa pre úpravu právnych pomerov azylantov i utečencov Dohovor o právnom postavení utečencov (1951) v znení Protokolu (1967).

Pre úplnosť je však potrebné dodať, že v normách práva EÚ sa okrem chránených osôb nazývaných utečenci, alebo azylanti vyskytujú i ďalšie dve skupiny chránených osôb. a to *osoby požadujúce doplnkovú ochranu*. (dôvodmi doplnkovej ochrany je vážne bezprávie, ako je, napr. hroziaci trest smrti alebo popravy, hroziace mučenie, či ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu nediskriminačného násillia v rámci ozbrojeného konfliktu) a tzv. *vysídlené osoby* (*angl. displaced persons*), ktoré podľa práva EÚ môžu získať, *tzv. dočasnú ochranu*. (Ide o osoby, ktoré nespĺňajú kritériá pre poskytnutie azylu podľa, ale potrebujú ochranu v dôsledku vojen, či prírodných katastrof. Vysídlené osoby v zmysle uvedených dokumentov môžu dočasne využívať podobnú ochranu ako utečenci - azylanti. Vzťahuje sa na nich i zásada non - refoulement). V tejto súvislosti je možné spomenúť i špecifický prístup k aplikácii medzinárodného utečeneckého práva, ktorý je možné identifikovať v rámci Organizácie amerických štátov a Africkej únie. Podľa Cartagenskej deklarácie (1984) sa v rámci týchto organizácií sa vysídlené osoby (odídenci) zahŕňajú do rámca definície pojmu utečenec.

³⁵ Jankuv, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv. Bratislava: Iura Edition, 2006. s.256.

³⁶ Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 77.

³⁷ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že existuje i názor, že medzinárodné obyčajové právo umožňuje udeliť územný azyl len z politických dôvodov.

³⁸ Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 78.

ZÁVER

Medzinárodnoprávny inštitút azylu je historicky dlhodobo existujúci univerzálne existujúci obyčajový inštitút medzinárodného práva verejného. Aplikácia tohto inštitútu v rôznych regiónoch sveta je silne ovplyvnená obsahovo blízkymi normami medzinárodného zmluvného utečeneckého práva, regionálnymi medzinárodnoprávnymi normami v oblasti azylového a utečeneckého práva a normami v oblasti ochrany ľudských práv vzniknutými celosvetovej i regionálnej úrovni. Účelom tohto príspevku bolo identifikovať historický vývoj medzinárodnoprávného inštitútu azylu postupnou analýzou najpodstatnejších hore uvedených medzinárodnoprávných univerzálnych a regionálnych právnych úprav v danej oblasti s poukazom na vzájomné vzťahy a prepojenia jednotlivých noriem.

Problematika ochrany azylantov je stará takmer ako ľudstvo samo. Ľudské dejiny sú bohužiaľ poznačené častým prenasledovaním jednotlivcov z rasových, náboženských, národnostných, politických či sociálnych dôvodov, či už v mierových podmienkach, alebo v čase ozbrojených konfliktov. V medzinárodnoprávných vzťahoch sa tento problém najprv právne uchopil na základe vnútroštátnych pravidiel štátov v oblasti azylu. Tieto pravidlá historicky vznikali v staroveku, stredoveku i v novoveku. Zvýšená náboženská i politická emigrácia začiatkom novoveku najmä od 16. storočia nútila štáty prijímať detailnejšie osobitné vnútroštátne pravidlá v oblasti azylu. Spoločná prax štátov následne vyústila do vytvorenia prvých medzinárodných obyčajových pravidiel v oblasti azylu. Prvým obyčajovým pravidlom v tomto smere bolo pravidlo zakotvujúce záväzok poskytovať azyl len osobám politicky prenasledovaným, ktoré sa sformovalo pravdepodobne po roku 1830 pod vplyvom ideí Veľkej francúzskej revolúcie (1789). V neskoršom období bol tento záväzok štátov pravdepodobne transformovaný tak, že štáty majú voľnosť pri určovaní dôvodov pre udelenie azylu.

Vznik ďalších noriem v oblasti azylu došlo v dôsledku vzniku kogentných obyčajových pravidiel ako takých a osobitne kogentných pravidiel v oblasti ochrany ľudských práv po druhej svetovej vojne. V nadväznosti na vznik uvedených noriem vznikajú obyčajové pravidlá zakazujúce poskytovať osobám azyl prípade ak sa dopustili porušenia akýchkoľvek kogentných noriem vrátane kogentných noriem v oblasti ochrany ľudských práv. Tieto pravidlá boli postupne dopĺňané ďalšími pravidlami v rámci procesu kodifikácie a pokrokového rozvoja medzinárodného práva verejného orgánmi Organizácie Spojených národov (OSN). Pod gesciou OSN bola totiž existujúca obyčajová medzinárodnoprávna úprava inštitútu azylu v univerzálnej podobe písomne zachytená vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948) a v Deklarácii o územnom azyle VZ OSN z roku 1967. Podstata medzinárodnoprávného inštitútu azylu v duchu uvedených dokumentov vychádza z existencie dvoch navzájom korešpondujúcich práv a to práva jednotlivca hľadať a požívať azyl a práva štátu poskytnúť azyl. Právo jednotlivca hľadať a požívať azyl je formulované v článku 14 ods.1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948), ako právo jednotlivca "hľadať" a „požívať“ azyl pred prenasledovaním v krajinách pôvodu, v inom štáte. Článok 14, ods. 2 v súvislosti s právom hľadať a požívať azyl zakotvuje, že tohto práva sa nemožno dovoliť v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepochitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov. Právo štátu poskytnúť azyl vo svojej podstate znamená poskytnutie útočiska a určitý stupeň aktívnej ochrany štátnymi orgánmi spravujúcimi územie, na ktorom sa azylant nachádza. Na univerzálnej úrovni je normovaný tzv. územný azyl, ktorý je potrebné chápať ako právo štátu poskytnúť vstup a pobyt vo forme útočiska (azyly) na svojom štátnom území prenasledovaným cudzím štátnym príslušníkom, ktorí o to požiadajú. Medzinárodný štandard v oblasti poskytovania územného azylu, ako aj približnú predstavu o podobe noriem obyčajového práva predstavuje právne nezáväzná Deklarácia o územnom azyle (1967). Táto deklarácia zakotvuje niekoľko významných pravidiel. Ide o pravidlo, že azyl poskytnutý prenasledovaným osobám dovoľávajúcim sa článku 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, bude rešpektovaný ostatnými štátmi (čl. 1 ods.1), pravidlo zakazujúce poskytovať azyl osobám odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov, tak ako sú definované v medzinárodných dokumentoch (čl.1 ods. 2), pravidlo zakotvujúce slobodu štátov pri stanovení dôvodov pre udelenie azylu (čl. 1 ods. 3), pravidlo zmedzinárodňujúce situáciu osôb podľa článku 1 ods.1, bez tohto aby bola ohrozená suverenita štátov a zásady a ciele OSN (čl. 2 ods.1), pravidlo zakotvujúce záväzok štátov zväziť individuálne alebo spolu alebo prostredníctvom OSN primerané opatrenia na uľahčenie bremena štátu, ktorý má problémy pri poskytovaní azylu alebo pri pokračovaní poskytovaní azylu (článku 2 ods. 2), pravidlo zakotvujúce princíp non-refoulement - zákaz odmietnutia, vypovedania, resp. povinného vrátenia osoby hľadajúcej azyl pred prenasledovaním na hraniciach, alebo ak už prekročila hranice krajiny, kde hľadá azyl

(čl. 3 ods.1), s výnimkou prípadu ak by existovali naliehavé dôvody národnej bezpečnosti, alebo ak by to bolo potrebné pre ochranu obyvateľstva štátu, ako napr. v prípade masového exodu cudzincov (čl. 3 ods.2), pravidlo zakotvujúce alternatívu poskytnutia utečencom možnosť dočasného azylu, alebo možnosť odchodu do iného štátu (čl. 3 ods. 3) a napokon pravidlo zaväzujúce štáty nedovoliť osobám, ktoré získali na jeho území azyl, aby sa zaoberali činnosťou v rozpore s cieľmi a zásadami OSN (čl.4).

Historický vývoj územného azylu v podmienkach vnútroštátneho práva a neskôr i medzinárodného práva sprevádzal od 15. storočia aj vývoj ďalšej osobitnej formy azylu - azylu diplomatického, ktorý bol spojený so stabilizáciou diplomatického práva a vytváraním stálych diplomatických misií štátov v iných štátoch. Diplomatický azyl bol poskytovaný na diplomatických misiách, ktoré poskytovali útočisko osobám, ktoré o to požiadali pričom mohlo ísť o politicky prenasledované osoby, ale aj osoby, ktoré páchali bežnú trestnú činnosť. Útočisko poskytnuté takýmto osobám bolo chránené inštitútom nedotknuteľnosti sídla diplomatickej misie či konzulárneho úradu ako aj koncepciou suverenity ako osobitného atribútu absolútneho monarchu (*Etat c'moi*). Inštitút diplomatického azylu bol vo svojej podstate rešpektovaný až do 19. storočia. V nadväznosti na spoločnú prax štátov sa pravdepodobne začali vyvíjať i obyčajové pravidlá v danej oblasti. Ich dotvoreniu do univerzálnej úrovne však zabránilo obmedzenie absolútnej moci panovníkov dôsledku buržoázných revolúcií. Vyslanec štátu sa od začiatku 19. storočia v dôsledku tohto prístupu prestáva považovať za osobného predstaviteľa vysielajúceho panovníka a tým stráca privilégium udeľovať diplomatický azyl. V dôsledku tejto praxe došlo k erózii a zániku akýchkoľvek potenciálnych univerzálnych pravidiel v oblasti diplomatického azylu. Prax poskytovania diplomatického azylu sa však zachovala v priestore Latinskej Ameriky, kde bola zakotvená i v zmluvnej podobe.

I napriek zániku praxe diplomatického azylu v prevažnej časti sveta je možné v praxi mnohých štátov i mimo Latinskej Ameriky identifikovať situácie, kedy štáty poskytujú útočisko prenasledovaným osobám v budovách diplomatických misií aj keď k tomu nie sú viazané obyčajovými či písanými zmluvnými normami medzinárodného práva z humanitárnych dôvodov pričom štát sídla misie túto prax toleruje. V danom prípade ide udelenie útočiska na základe *ad hoc* konkludentne dojednej nepísanej medzinárodnej zmluvy, ktorá vznikla na základe konkludentného správania sa štátov. Obsahovou súčasťou takejto zmluvy je okrem práva poskytnúť prenasledovaným osobám humanitárne útočisko i strpenie bezpečného odchodu danej osoby či osôb z krajiny zo strany štátu sídla diplomatickej misie. V obmedzenom rozsahu sa tento jav prvýkrát vyskytol v Európe počas druhej svetovej vojny v Španielsku, kde Čile poskytlo útočisko 17 osobám prenasledovaným režimom španielskeho diktátora Franca. Uvedená prax sa vo väčšom či menšom meradle používa aj v súčasnosti.

Ochrana na práv azylantov v duchu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu bola postačujúca zhruba do začiatku 20 storočia, keď štáty začali čeliť masovým utečeneckým vlnám, pričom zistili, že medzinárodné obyčajové normy a ich vlastné vnútroštátne právne normy v oblasti azylu nepostačujú na ich zvládnutie. V medzinárodnom práve sa preto objavila mierne odlišne chápaná otázka ochrany práv utečencov. Tento typ medzinárodnoprávnej úpravy mal zmluvnú podobu a reagoval na masové utečenecké vlny spôsobené najmä oboma svetovými konfliktami, ale aj občianskymi a národno-oslobodzovacími vojnami. Úpravu právnych pomerov prenasledovaných osôb sa takto v medzinárodnom práve, ktorú dovtedy reguloval medzinárodnoprávny obyčajový inštitút azylu doplnilo medzinárodné utečenecké právo zmluvnej povahy. Medzinárodné utečenecké právo sa začalo rozvíjať za existencie Spoločnosti národov. V jej rámci sa však nepodarilo vytvoriť univerzálny dohovor, či orgány so všeobecnou pôsobnosťou a autoritou v oblasti práv utečencov, aj keď Spoločnosť národov v tejto oblasti prejavovala značnú aktivitu. V rámci Spoločnosti národov sa však podarilo zmluvne vyriešiť aspoň niektoré najpálčivejšie medzivojnové exody utečencov z Ruska, Turecka, Nemecka, Rakúska. K systematickému inštitucionálnemu riešeniu otázky ochrany utečencov na medzinárodnej úrovni došlo až v rámci Organizácie spojených národov po roku 1945. Prvým počínom Valného zhromaždenia OSN v tejto oblasti bolo vytvorenie Medzinárodnej organizácia pre utečencov (MOU), ktorá existovala v rokoch 1947-1952 a venovala sa repatriácii utečencov. Jej právomoci do určitej miery prevzal úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, ktorý vykonáva činnosť na základe svojho Štatútu, schválenom Valným zhromaždením OSN 14.12.1950. Vysoký komisár podlieha Valnému zhromaždeniu a Hospodárskej a sociálnej rade. Má svoje úrady takmer vo všetkých členských štátoch OSN. Je to orgán s politickými a diplomatickými právomocami s úlohou dozerať na dodržiavanie noriem medzinárodného utečeneckého práva.

Pokiaľ sa týka medzinárodnoprávnej úpravy pod gesciou OSN bol v Ženeve v roku 1951 prijatý Dohovor o právnom postavení utečencov (ďalej Ženevský dohovor). Tento dohovor bol neskôr zmenený v roku 1967 v New Yorku Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov (ďalej Protokol). Ženevský dohovor v znení Protokolu vytvára všeobecnú úpravu v oblasti utečeneckého práva. Slovenská republika je zmluvnou stranou oboch týchto zmluvných dokumentov. Ženevský dohovor má VII. kapitol a 46 článkov a je komplexným dokumentom. Účelom Ženevského dohovoru v znení Protokolu je úprava otázky definície pojmu utečenec, úprava získania a straty statusu utečenca, zakotvenie základných práv utečencov v rámci rôznych cudzineckých režimov, stanovenie povinnosti štátov k zaisteniu ochrany utečencov vrátane princípu non-refoulement a špecifikácia úloh a právomocí Vysokého komisára OSN pre utečencov, ako orgánu vykonávajúceho dohľad nad vykonávaním ustanovení dohovoru. Z obsahu Dohovoru v znení Protokolu vyplýva, že medzinárodnoprávna ochrana práv utečencov spočíva prevažne na hmotno-právnych pravidlách. Minimum procesných pravidiel núti štáty k vytváraniu vlastných vnútroštátnych procesných pravidiel.

V oblasti azylu a utečeneckého práva existuje zmluvná úprava aj v rámci Ameriky, Afriky a arabského sveta. Africké a arabské úpravy v podstate kopírujú existujúce medzinárodnoprávne úpravy v oblasti azylu či utečeneckého práva. V priestore Latinskej Ameriky však existujú zmluvné a obyčajové úpravy, ktoré okrem inštitútu územného azylu zakotvujú i inštitút diplomatického azylu tak ako sme ho historicky poznali i v priestore Európy do 19. storočia. Osobitosťou Organizácie amerických štátov a Africkej únie v rámci aplikácie univerzálnych noriem medzinárodného utečeneckého práva je skutočnosť, že v rámci týchto organizácií sa do rámca definície pojmu utečenec v duchu Cartagenskej deklarácie (1984) zahŕňajú i vysídlené osoby (odídenci).

V európskom regionálnom kontexte majú veľký význam medzinárodné zmluvné a iné právne úpravy v oblasti azylu a utečeneckého práva existujúce v rámci Európskej únie (EÚ), ale i rozhodnutia niektorých orgánov EÚ v tejto oblasti. Európske právo, pôvodne regionálne, či subregionálne medzinárodné právo sa medzičasom transformovalo na osobitný systém práva nadnárodného charakteru, ktorý sa takto vyčleňuje z rámca medzinárodného práva. Základný rámec pre súčasnú úpravu azylového a utečeneckého práva Európskej únie vytvára článok 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (1957 – Pôvodne zmluva o založení Európskeho spoločenstva). Podľa odseku 1 tohto článku Únia vyvíja spoločnú politiku týkajúcu sa azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, primeraný status a zaistiť dodržovanie zásady nevracania. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými medzinárodnými zmluvami. V odseku 2 sú taxatívne vypočítané normatívne opatrenia, ktoré má Európsky parlament a Rada v tejto súvislosti prijať. Prevažná väčšina opatrení už bola prijatá. Ide o viacero nariadení, smerníc i dohovorov ktoré zakotvujú celý rad noriem v oblasti azylu, utečeneckého práva, ale vytvárajú i možnosti doplnkovej ochrany alebo dočasnej ochrany pre osoby, ktoré nie sú schopné získať status azylant alebo utečenca.

Azylanti a utečenci, tak ako všetci ostatní jednotlivci môže z titulu porušenia svojich ľudských práv využiť práva a kontrolné mechanizmy dodržiavania týchto práv zakotvené v iných medzinárodných dohovoroch o ľudských právach a základných slobodách i ďalších súvisiacich dohovoroch vytvorených v rámci OSN, Rady Európy, Európskej únie, Organizácie amerických štátov, či Africkej únie. Z dohovorov OSN sa práv azylantov a utečencov sa vo väčšom či menšom rozsahu týkajú, najmä Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965), Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966), Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), Dohovor OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu (1984), Dohovor o právach dieťaťa (1989), Dohovor o postavení osôb bez štátnej príslušnosti (1954) a pod. Z dokumentov Rady Európy, je pre ochranu práv azylantov a utečencov vhodný najmä Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). Rovnako použiteľné sú ľudsko-právne dohovory Organizácie amerických štátov či Africkej únie a ľudsko-právne normy práva Európskej únie. Azylantov a utečencov sa týkajú najmä ustanovenia týchto dohovorov či noriem v oblasti práva na život, zákazu mučenia, neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákazu vyhodenia, práva na spravodlivé súdne konanie, slobody pohybu, nediskriminácie, práva na súkromný život a pod. Niektoré

z uvedených noriem azylantom a utečencom navyše poskytujú i možnosť podať sťažnosť proti štátu, ktorý poruší jeho práva medzinárodným orgánom kvázi súdnej povahy alebo súdnej povahy, ktoré sú jednotlivými dohovormi zriadené. Uvedené hmotné i procesné práva významne dopĺňajú a skvalitňujú ochranu práv azylantov a utečencov.

Z hľadiska praktickej aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu je osobitne zaujímavá problematika vzťahu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu (medzinárodného azylového práva) a medzinárodného utečeneckého práva. Pri skúmaní a porovnávaní oboch skupín noriem je možné konštatovať, že medzinárodné azylové právo a medzinárodné utečenecké právo sú si svojou povahou veľmi blízke. Obe uvedené pododvetvia medzinárodného práva vykazujú v rámci niektorých svojich noriem značnú mieru vzájomného prekrytia, resp. identitu ustanovení. Toto prekrytie, resp. identita noriem je zreteľné najmä v skutočnosti, že obe skupiny noriem poskytujú ochranu prenasledovaným osobám, v skutočnosti, že v rámci oboch skupín noriem platí princíp non - refoulement, ako aj v skutočnosti, že ochrana v rámci oboch skupín noriem nemôže byť poskytnutá tým prenasledovaným osobám, ktoré páchajú zločiny podľa medzinárodného práva alebo nepolitické trestné činy. Rovnako zaujímavá je súvisiaca otázka výkladu a chápania pojmov „azylant“ a „utečenec“. Právo jednotlivca hľadať azyl je z hľadiska svojej úpravy veľmi blízke právu požiadať o status utečenca. Odlíšenie oboch práv je relatívne zložité a v praxi štátov je možné badať terminologické miešanie ba dokonca splývanie oboch práv evidentné v rámci zmluvných a iných právnych úprav existujúcich v rámci Európskej únie, ale i v nezáväzných dokumentoch Rady Európy. V zmysle týchto úprav teda pojmy „azylant“ a „utečenec“ do veľkej miery splývajú.

Medzinárodné azylové právo a medzinárodné utečenecké právo však vykazujú i určité rozdiely, ktoré spočívajú najmä v odlišnom pôvode oboch týchto odvetví práva (azylové právo má obyčajový pôvod, utečenecké právo zmluvný pôvod), ďalej v rozsahu ich aplikácie (azylové právo sa aplikuje v ojedinelých prípadoch, utečenecké v prípadoch väčších utečeneckých vln), v dôvode ich aplikácie (azylové právo sa aplikuje vo vzťahu k politicky prenasledovaným osobám, utečenecké právo vo vzťahu k osobám prenasledovaným z viacerých rôznych dôvodov vrátane politického prenasledovania) a napokon v chápaní povahy útočiska poskytnutého azylantom a utečencom (azylant získava trvalé útočisko, utečenec dočasné). I napriek týmto rozdielom je však možné konštatovať mimoriadnu podobnosť či totožnosť viacerých inštitútov azylového a utečeneckého práva.

Právo Európskej únie, využívajúc uvedené podobnosti medzinárodného azylového a utečeneckého práva, vnáša do problematiky aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, tak ako je upravený v obyčajových normách všeobecného medzinárodného práva a tiež do problematiky medzinárodného utečeneckého práva, tak ako je upravené v Ženevskom dohovore (1951), v znení Protokolu (1967) nové prvky. Primárne tu dochádza k stotožňovaniu pojmov azylant a utečenec, resp. azylu a ochrany podľa medzinárodného utečeneckého práva a to najmä v duchu článku 78 ods.1 ZFEÚ i v duchu starších verzií relevantných smerníc EÚ, aj keď pojem utečenec v rámci práva EÚ celkom nezaniká a najmä v duchu novších relevantných smerníc EÚ zažíva určitú renesanciu. V relevantných smerniciach EÚ je zreteľné i odlíšenie ochrany poskytovanej v rámci azylového systému EÚ od diplomatického a územného azylu tak, ako sú normované v medzinárodnom práve verejnom. Napr. čl.3 ods.2 Smernice č. 2013/33/EÚ je uvedené, že táto smernica sa nevzťahuje na prípady žiadostí o diplomatický alebo územný azyl, ktoré sú podané na zastupiteľstvách členských štátov. Podobné ustanovenia sú i vo väčšine ostatných spomenutých smerníc EÚ. Uvedené ustanovenia sú však do určitej miery diskutabilné vzhľadom na skutočnosť, že územný azyl sa poskytuje spravidla po prekročení hraníc na území cudzieho štátu a nie na zastupiteľstvách členských štátov.

V kontexte hore uvedených úvah je potrebné doplniť, že právo EÚ vytvára dve nové skupiny osôb, ktorým poskytuje ochranu. Ide tu o doplnkovú ochranu osobám, ktorým hrozí vážne bezprávie a o ochranu poskytovanú vysídleným osobám (odídencom) unikajúcim pred vojnovým konfliktom, alebo prírodnou katastrofou. V tejto súvislosti je možné spomenúť i špecifický prístup k aplikácii medzinárodného utečeneckého práva, ktorý je možné identifikovať v rámci Organizácie amerických štátov a Africkej únie. Podľa Cartagenskej deklarácie (1984) sa v rámci týchto organizácií sa vysídlené osoby (odídenci) zahŕňajú do rámca definície pojmu utečenec.

Všetky hore uvedené prístupy regionálnych medzinárodných organizácií a integračných zoskupení v oblasti azylu a utečeneckého práva v praxi nevyvolávajú zásadné rozpory, keďže je dosiahnutý účel noriem medzinárodného azylového i utečeneckého práva, ktorým je poskytnutie ochrany prenasledovaným osobám.

Právo EÚ, resp. normy Africkej únie či Organizácie amerických štátov v podstate vyplňajú medzery v rámci medzinárodnoprávneho inštitútu azylu i medzinárodného utečeneckého práva. V konečnom dôsledku by sa však najmä v rámci práva EÚ možno žiadal precíznejší prístup v oblasti odlišenie pojmu „azylant“ a pojmu „utečenec“ najmä v kontexte existujúcich rozdielov v rámci medzinárodnoprávnej úpravy inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Ďalším, možno len akademickým problémom, môže byť určitý rozpor pri poskytovaní práv azylantom v rámci režimu Ženevského dohovoru v porovnaní z medzinárodnoprávnym inštitútom azylu. Tento totiž azylantom zaručuje trvalé útočisko a práva v národnom cudzineckom režime. Ženevský dohovor zaručuje len útočisko dočasné a práva v rámci rôznych cudzineckých režimov. Štandard poskytovania práv azylantov je takto nižší ako v prípade aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu.

LITERATÚRA

- Balga, J.: Základy azylového práva. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 80 s. ISBN 80-8054-184-1
- Balga, J.: Azylové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 188 s. ISBN 978-80-7380-384-1
- Čepelka, Č.: Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. s.10-23. ISBN 80-85889-79-X
- Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s. ISBN 80-210-1493-8
- Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha: C.H. Beck, 2008. s. 351 – 352. ISBN 978-80-7179-728-9
- Čepelka, Č., Šturma, P., Bílková, V., Fáberová, A., Skalková, M., Honusková, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No.2, 2003. 239s. ISBN 80-85889-79-X
- Hathaway, J. C.: The Rights of Refugees under International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184s. ISBN 978-0-511-13202-5
- Hrnčárová, N. a kol.: Zákon o azyle. Praha : C.H. Beck, 2012. 448s. ISBN 978-80-7400-264-9
- Jankuv, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv. Bratislava: Iura Edition, 2006. s.247-286. ISBN 80-8078-096-X
- Jílek, D.: Společný evropský azylový systém:doplňková ochrana. Brno: Masarykova Univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007. 235 s. ISBN 978-80-210-4476
- Jílek, D., Klečková, R.: Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. ISBN 80-210-4058-0
- Jílek, D.: Společný evropský azylový systém: právní pojem "pronásledování". Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s. ISBN 80-210-3798-9
- Kowalski, M.: The European Approach to the Concept of Temporary Protection of Displaced Persons, In: Miscellanea Iuris Gentium, No. 3-4/2000/2001. s. 81. ISSN 0867-6062
- Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 70-78. ISBN 978-80-7400-398-1
- Starke, J.G.: Introduction to International Law. London: Butterworths, 1989. s. 225, 358-362. ISBN 0-406-51301-5
- Strážnická, V.: Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv. Bratislava: Eurokódex, 2013. 560s. ISBN 978-80-89447-95-4
- Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 3. doplněné vydání. Praha, C.H. Beck, 2010. s.1-88. ISBN 978-80-7400-318-9
- Zacharová, E.: Azylová politika Evropské unie. In: Justičná revue, Bratislava, č.6-7/2005. s. 896-903. ISSN 1335-6461

KONTAKT:

Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD., Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, juraj.jankuv@gmail.com

ZÁKLADNÉ PRÁVA PRI ROZHODOVANÍ O MEDZINÁRODNEJ OCHRANE – PRÁVO NA OSOBNÝ POHOVOR ³⁹

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

KEY WORDS: Application for international protection, personal interview, requirements for a personal interview, content of a personal interview, report and recording of personal interview, standards for the qualification of third-country nationals as beneficiaries of international protection, common procedures for granting and withdrawing international protection

ABSTRACT: A personal interview is necessary a base of any proceeding on the international protection requested made by the third country national at the territory of the Slovak Republic. On the one hand it provides for an opportunity for the applicant to tell story about the reasons which led to flee of the country of origin and to apply for international protection (refugee status and subsidiary protection). On the other hand, statements of applicant for international protection made at the interview are often single but most important evidence which has to be evaluated by the competent administrative authority before issuing of its decision on application for international protection.

1. ÚVOD

Osobný pohovor je nevyhnutne základom každého konania o medzinárodnej ochrane, o ktorú žiada cudzinec na území Slovenskej republiky. Pohovor je na jednej strane príležitosťou pre žiadateľa vyrozprávať svoj príbeh o dôvodoch, ktoré ho viedli k opusteniu krajiny pôvodu a k rozhodnutiu žiadať o medzinárodnú ochranu. Výpoveď žiadateľa je však na druhej strane často aj jediným a najdôležitejším dôkazom, ktorý musí správny orgán v konaní o medzinárodnej ochrane vyhodnotiť.

Bod 25 Úvodného prehlásenia Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie)(ďalej len „Prepracované znenie Procedurálnej smernice“) uvádza nasledovné: *„V záujme správneho uznania tých osôb, ktoré potrebujú ochranu ako utečenci v zmysle článku 1 Ženevského dohovoru alebo ako osoby oprávnené na doplnkovú ochranu, by mal mať každý žiadateľ účinný prístup ku konaniu, možnosti spolupráce a riadnej komunikácii s príslušnými orgánmi, aby mohol predložiť relevantné dôkazy týkajúce sa jeho prípadu, a dostatočným procesným zárukám vo všetkých štádiách konania. Konanie, v rámci ktorého prebieha posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, by navyše za bežných okolností malo žiadateľovi o azyl poskytnúť aspoň: právo zostať v členskom štáte do vydania rozhodnutia rozhodujúcim orgánom; prístup k tlmočnickej službe pri predkladaní svojho prípadu v prípade pohovoru s úradmi; možnosť komunikovať so zástupcom Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) a s organizáciami poskytujúcimi poradenstvo alebo konzultácie žiadateľom o medzinárodnú ochranu; právo na primerané oznámenie rozhodnutia a skutkové a právne dôvody uvedeného rozhodnutia; možnosť konzultácie s právnym zástupcom alebo iným poradcom; právo byť v rozhodujúcich okamihoch v priebehu procesu informovaný o svojom právnom postavení v jazyku, ktorému rozumie alebo o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu rozumie; a právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v prípade zamietavého rozhodnutia.“*

Pre správny orgán je preto osobný pohovor príležitosťou získať informácie priamo od žiadateľa o dôvodoch žiadosti a predovšetkým o tom, či bol v minulosti prenasledovaný, prečo sa obáva, že by mohol byť prenasledovaný i v budúcnosti po jeho prípadnom návrate do krajiny pôvodu, kto ho prenasledoval (koho sa obáva, že takto bude voči jeho osobe postupovať), z akého dôvodu bol prenasledovaný (či sa prenasledovania obáva), či sa obrátil (alebo mal možnosť sa obrátiť) so žiadosťou o ochranu svojej osoby na štátne orgány

³⁹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

v krajine pôvodu, či zvažoval svoje presídlenie sa v krajine pôvodu a, či bol v situácii reálneho rizika vážneho bezprávia. Je preto zrejmé, že to, ako pohovor prebehne má zásadný vplyv na kvalitu, efektivitu a správnosť rozhodnutia o tej, ktorej žiadosti o medzinárodnú ochranu. I čl. 4 Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len „Prepracované znenie Kvalifikačnej smernice“) vymedzuje povinnosť príslušného správneho orgánu posúdiť v spolupráci so žiadateľom a na individuálnom základe jeho vyhlásenia ktoré sa týkajú veku a základných informácií vrátane tých, ktoré sa týkajú príslušných príbuzných, totožnosti, štátnej príslušnosti, krajiny a miesta predchádzajúceho pobytu, predchádzajúcich žiadostí o azyl, cestovných trás, cestovných dokladov a dôvodov pre požadovanie medzinárodnej ochrany.

2. OSOBNÝ POHOVOR A POŽIADAVKY NAŇ PODĽA EURÓPSKEHO AZYLOVÉHO PRÁVA

V kapitole II (Základné záruky a zásady) Prepracované znenie Procedurálnej smernice vo svojich čl. 14, 15, 16 a 17 určuje pravidlá uskutočňovania pohovorov, požiadavky na priebeh pohovoru a jeho obsah, ako aj základné náležitosti správy a záznamu z pohovoru.

Základnou požiadavkou je predovšetkým určenie všeobecnej povinnosti pre správny orgán poskytnúť žiadateľovi príležitosť na osobný pohovor o jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu s osobou, ktorá je podľa vnútroštátneho práva príslušná uskutočňovať takéto pohovory, a to skôr ako správny orgán prijme rozhodnutie o žiadosti o medzinárodnú ochranu. V čl. 14 Prepracované znenie Procedurálnej smernice tiež určuje, že osobné pohovory týkajúce sa vecnej stránky žiadosti o medzinárodnú ochranu môžu vykonávať iba pracovníci rozhodujúceho orgánu. Smernica špecificky zmieňuje, že osoby, ktoré vedú osobné pohovory so žiadateľmi, musia mať všeobecné znalosti o problémoch, ktoré by mohli mať nepriaznivý vplyv na spôsobilosť žiadateľa zúčastniť sa na pohovore, ako napríklad známky toho, že žiadateľ mohol byť v minulosti mučený. V prípade, ak súčasne podané žiadosti o medzinárodnú ochranu veľkého počtu štátnych príslušníkov tretích krajín prakticky znemožnia, aby rozhodujúci orgán včas uskutočnil pohovory týkajúce sa vecnej stránky každej žiadosti, členské štáty môžu stanoviť, že sa do uskutočnenia týchto pohovorov dočasne zapoja pracovníci iného orgánu. V takých prípadoch však vyvstáva členskému štátu povinnosť pracovníkom takéhoto iného orgánu vopred poskytnúť príslušnú odbornú prípravu. Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl v čl. 6 (Podpora odbornej prípravy) ods. 4 písm. a) až e) určuje, že odborná príprava zameraná na získavanie znalostí a zručností týkajúcich sa azylových otázok zahŕňajú okrem iného medzinárodné právne predpisy v oblasti ľudských práv a *acquis* Únie v oblasti azylu vrátane konkrétnych právnych otázok a judikatúry, otázky súvisiace s vybavovaním žiadostí o azyl od maloletých a ohrozených osôb s osobitnými potrebami, metódy vedenia pohovoru, využívanie lekárskeho a právnych posudkov v azylovom konaní, otázky súvisiace so zhromažďovaním informácií o krajinách pôvodu, nakladaním s nimi a ich využívaním a podmienky prijímania vrátane osobitnej pozornosti pre zraniteľné skupiny a obeť mučenia.

Prepracované znenie Procedurálnej smernice tiež určuje, že v prípade, keď osoba podala žiadosť o medzinárodnú ochranu v mene osôb, ktoré sú na nej závislé, musí sa každej dospeléj závislej osobe poskytnúť príležitosť na osobný pohovor. Členské štáty môžu taktiež vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch určiť, v ktorých prípadoch sa maloletej osobe poskytne príležitosť na samostatný osobný pohovor.

Osobný pohovor týkajúci sa vecnej stránky žiadosti sa nemusí uskutočniť podľa platného znenia Prepracované znenie Procedurálnej smernice iba v dvoch prípadoch. V prvom prípade, ak správny orgán môže prijať kladné rozhodnutie, pokiaľ ide o priznanie postavenia utečenca, na základe dôkazov, ktoré sú k dispozícii. Smernica teda vyžaduje kumulatívne splnenie dvoch podmienok, ktorými sú prijatie kladného rozhodnutia o priznaní postavenia utečenca a dispozícia dôkazov na strane správneho orgánu, ktoré takéto rozhodnutie odôvodňujú i bez predchádzajúcej osobnej výpovede žiadateľa. V druhom prípade nemusí správny orgán uskutočniť pohovor so žiadateľom ak je toho názoru, že žiadateľ nie je na pohovor pripravený alebo ho nie je schopný absolvovať v dôsledku pretrvávajúcich okolností, na ktoré nemá žiadateľ vplyv. V prípade pochybností sa rozhodujúci orgán poradí so zdravotníkom s cieľom určiť, či stav spôsobujúci, že žiadateľ nie je na pohovor pripravený alebo ho

nie je schopný absolvovať, je dočasný alebo trvalý. Ak sa osobný pohovor takto neuskutoční je podľa Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice správny orgán povinný vyvinúť primerané úsilie, aby sa tomuto žiadateľovi umožnilo predložiť ďalšie informácie o jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu.

V každom prípade však Prepracované znenie Procedurálnej smernice určuje, že v oboch prípadoch neuskutočnenia osobného pohovoru, táto situácia nemá brániť správnu orgánu prijať rozhodnutie o žiadosti o medzinárodnú ochranu. Navyše, neuskutočnenie osobného pohovoru v prípade, ak žiadateľ nie je na pohovor pripravený alebo ho nie je schopný absolvovať v dôsledku pretrvávajúcich okolností, na ktoré nemá žiadateľ vplyv nemá mať nepriaznivý vplyv na rozhodnutie rozhodujúceho orgánu.

Vo svojom ods. 5 reaguje čl. 14 Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice na skutočnosť, že žiadateľ sa bez vážnych dôvodov nedostavil na osobný pohovor. V tomto prípade stanovuje, že bez ohľadu na článok 28 ods. 1 Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice môže členský štát pri rozhodovaní o žiadosti o medzinárodnú ochranu vziať do úvahy túto skutočnosť, že žiadateľ sa bez vážnych dôvodov nedostavil na osobný pohovor⁴⁰.

V čl. 15 určuje Prepracované znenie Procedurálnej smernice požiadavky na osobný pohovor. Osobný pohovor sa za normálnych okolností uskutoční bez prítomnosti rodinných príslušníkov, pokiaľ rozhodujúci orgán nepovažuje prítomnosť ostatných rodinných príslušníkov za potrebnú kvôli náležitému posúdeniu. Osobný pohovor sa uskutoční za takých podmienok, aby bola zabezpečená primeraná dôvernosť informácií. Osobné pohovory sa majú uskutočňovať za takých podmienok, ktoré umožňujú žiadateľom predložiť dôvody svojej žiadosti vyčerpávajúcim spôsobom. Na tento účel sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby osoba, ktorá vedie pohovor, bola spôsobilá brať do úvahy osobné a všeobecné okolnosti súvisiace so žiadosťou vrátane kultúrneho pôvodu žiadateľa, jeho rodového aspektu, sexuálnej orientácie, rodovej identity alebo zraniteľnosti. Zároveň, vždy, keď je to možné, pohovor so žiadateľom má viesť osoba rovnakého pohlavia, ak o to žiadateľ požiada, pokiaľ rozhodujúci orgán nemá dôvod sa domnievať, že takáto žiadosť sa zakladá na dôvodoch, ktoré nesúvisia s ťažkosťami žiadateľa pri predkladaní dôvodov svojej žiadosti vyčerpávajúcim spôsobom. Osoba, ktorá vedie pohovor týkajúci sa vecnej stránky žiadosti o medzinárodnú ochranu, nemá mať oblečenú vojenskú uniformu alebo policajnú uniformu. Čo sa týka osoby tlmočníka, má byť vybraný taký tlmočník, ktorý je schopný zabezpečiť primeranú komunikáciu medzi žiadateľom a osobou, ktorá vedie pohovor. Komunikácia prebieha v jazyku, ktorému dáva prednosť žiadateľ, ak neexistuje iný jazyk, ktorému žiadateľ rozumie a v ktorom je schopný jasne komunikovať. Vždy, keď je to možné, má byť zabezpečený tlmočník rovnakého pohlavia, ak o to žiadateľ požiada, pokiaľ rozhodujúci orgán nemá dôvod sa domnievať, že takáto žiadosť sa zakladá na dôvodoch, ktoré nesúvisia s ťažkosťami žiadateľa pri predkladaní dôvodov svojej žiadosti vyčerpávajúcim spôsobom. Pohovory s maloletými osobami sa majú podľa požiadaviek Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice viesť formou prispôbenou deťom.

Čo sa týka obsahu osobného pohovoru, čl. 16 Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice určuje, že pri vedení osobného pohovoru týkajúceho sa vecnej stránky žiadosti o medzinárodnú ochranu rozhodujúci orgán zabezpečí, aby mal žiadateľ primeranú príležitosť predložiť v čo najúplnejšej forme údaje potrebné na zdôvodnenie žiadosti v súlade s čl. 4 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len „Prepracované znenie Kvalifikačnej smernice“). To zahŕňa aj príležitosť podať vysvetlenie týkajúce sa údajov, ktoré môžu chýbať, a/alebo akýchkoľvek nezrovnalostí či rozporov vo vyhláseniach žiadateľa. Čl. 4 Prepracovaného znenia Kvalifikačnej smernice určuje, že členské štáty môžu považovať za povinnosť žiadateľa predložiť čo najskôr všetky náležitosti potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Avšak súčasne určuje, že v spolupráci so žiadateľom

⁴⁰ Čl. 28 Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice rieši situácie konkludentného späťvzatia alebo odstúpenia od žiadosti o medzinárodnú ochranu zo strany žiadateľa. Určuje, že ak existuje opodstatnený dôvod domnievať sa, že žiadateľ svoju žiadosť konkludentne vzal späť alebo od nej odstúpil, správny orgán má prijať rozhodnutie buď o zastavení posudzovania, alebo, ak považuje žiadosť za neopodstatnenú na základe primeraného posúdenia jej vecnej stránky o jej zamietnutí. Predpokladať, že žiadateľ konkludentne vzal späť svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu späť alebo od nej odstúpil, môže správny orgán najmä, ak sa preukázalo, že žiadateľ nereagoval na požiadavky o poskytnutie podstatných informácií ku svojej žiadosti alebo sa nedostavil na osobný pohovor, pokiaľ žiadateľ v primeranej lehote nepreukáže, že sa nedostavil v dôsledku okolností, ktoré nemohol ovplyvniť, alebo ak utiekol z miesta, kde býval, alebo z miesta, kde bol držaný, alebo toto miesto bez povolenia opustil bez toho, aby sa v primeranom čase obrátil na príslušný orgán, alebo v primeranom čase nesplnil svoju povinnosť hlásiť sa alebo inú oznamovaciu povinnosť, pokiaľ žiadateľ nepreukáže, že sa tak stalo v dôsledku okolností, ktoré nemohol ovplyvniť.

je povinnosťou členského štátu posúdiť príslušné náležitosti žiadosti. Tieto náležitosti pozostávajú z vyhlásení žiadateľa a celej dokumentácie, ktorá je k dispozícii žiadateľovi, ktoré sa týkajú veku žiadateľa a základných informácií vrátane tých, ktoré sa týkajú príslušných príbuzných, totožnosti, štátnej príslušnosti (štátnych príslušností), krajiny (krajín) a miesta (miest) predchádzajúceho pobytu, predchádzajúcich žiadostí o azyl, cestovných trás, cestovných dokladov a dôvodov pre požadovanie medzinárodnej ochrany. Posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu sa má vykonať na individuálnom základe a zahŕňa zohľadnenie všetkých príslušných skutočností, pokiaľ sa týkajú krajiny pôvodu v čase prijatia rozhodnutia o žiadosti, vrátane zákonov a nariadení krajiny pôvodu a spôsobu, ktorým sú uplatňované; príslušných vyhlásení a dokumentácie predloženej žiadateľom vrátane informácií o tom, či žiadateľ bol alebo môže byť predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia; individuálneho postavenia a osobných okolností žiadateľa vrátane takých faktorov ako pôvod, pohlavie a vek, s cieľom posúdenia, či by na základe osobných okolností žiadateľa činy, ktorým bol alebo mohol byť žiadateľ vystavený, predstavovali prenasledovanie alebo vážne bezprávie; či činnosti žiadateľa od opustenia krajiny pôvodu boli vykonávané s výlučným alebo hlavným cieľom vytvorenia potrebných podmienok pre požadovanie medzinárodnej ochrany tak, aby sa posúdilo, či by uvedené činnosti spôsobili, že žiadateľ bude vystavený prenasledovaniu alebo vážnemu bezpráviu v prípade návratu do tejto krajiny; či sa mohlo odôvodnene očakávať, že žiadateľ prijme ochranu inej krajiny, kde by mohol získať štátne občianstvo. Skutočnosť, že žiadateľ už bol predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia alebo priamych hrozieb takéhoto prenasledovania alebo takéhoto bezprávia, je vážnou známkou oprávnenej obavy žiadateľa z prenasledovania alebo reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia, pokiaľ neexistujú primerané dôvody domnievať sa, že takéto prenasledovanie alebo vážne bezprávie sa nebudú opakovať. Dôležité upozornenie obsahuje čl. 4 Prepracovaného znenia Kvalifikačnej smernice vo svojom odseku 5, podľa ktorého v prípade, že členské štáty uplatňujú zásadu, podľa ktorej je povinnosťou žiadateľa zdôvodniť žiadosť o medzinárodnú ochranu, a súčasne aspekty vyhlásení žiadateľa nie sú podložené listinným alebo iným dôkazom, tieto aspekty si nevyžadujú potvrdenie, ak sú splnené nasledujúce podmienky: žiadateľ skutočne vynaložil snahu zdôvodniť svoju žiadosť; boli predložené príslušné náležitosti, ktoré sú k dispozícii žiadateľovi, a bolo poskytnuté uspokojivé vysvetlenie týkajúce sa akéhokoľvek nedostatku iných príslušných náležitostí; vyhlásenia žiadateľa sú uznané za logické a prijateľné a nie sú v rozpore s dostupnými osobitnými a všeobecnými informáciami týkajúcimi sa prípadu žiadateľa; žiadateľ požiadal o medzinárodnú ochranu v najskoršom možnom čase alebo žiadateľ preukázal primeraný dôvod, prečo tak neurobil, a bola preukázaná všeobecná dôveryhodnosť žiadateľa. Skutočnosť, že žiadateľ už bol predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia alebo priamych hrozieb takéhoto prenasledovania alebo takéhoto bezprávia, je vážnou známkou oprávnenej obavy žiadateľa z prenasledovania alebo reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia, pokiaľ neexistujú primerané dôvody domnievať sa, že takéto prenasledovanie alebo vážne bezprávie sa nebudú opakovať.

Prepracované znenie Procedurálnej smernice vo svojom čl. 17 určuje požiadavky na vyhotovovanie a obsah správy z osobných pohovorov a ich záznam. Podľa tohto ustanovenia sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby sa z každého osobného pohovoru vyhotovila buď podrobná a vecná správa obsahujúca všetky podstatné údaje alebo prepis alebo členské štáty môžu stanoviť, že sa z osobného pohovoru vyhotoví zvukový alebo audiovizuálny záznam. V prípade, že sa takýto záznam vyhotovuje, členské štáty zabezpečia, aby bol záznam alebo prepis osobného pohovoru dostupný spolu so žiadateľovým spisom. Členské štáty sú tiež povinné zabezpečiť, aby mal žiadateľ na konci osobného pohovoru alebo v stanovenej lehote predtým, než rozhodujúci orgán prijme rozhodnutie, príležitosť ústne a/alebo písomne sa vyjadriť a/alebo poskytnúť vysvetlenie k akýmkoľvek chybám v preklade alebo prípadom nesprávneho pochopenia, ktoré sa nachádzajú v správe alebo prepise. Na tento účel členské štáty zabezpečia, aby bol žiadateľ v plnej miere informovaný o obsahu správy alebo podstatných údajoch z prepisu, v prípade potreby za pomoci tlmočníka. Členské štáty potom žiadateľa požiadajú, aby potvrdil, že obsah správy alebo prepis presne zodpovedá pohovoru. V prípade, že bol osobný pohovor takto zaznamenaný a záznam je prípustný ako dôkaz v konaní o opravnom prostriedku, členské štáty nemusia žiadať, aby žiadateľ potvrdil, že obsah správy alebo prepis presne zodpovedajú pohovoru. Ak žiadateľ odmietne potvrdiť, že obsah správy alebo prepis presne zodpovedá osobnému pohovoru, dôvody jeho odmietnutia sa zaznamenávajú v žiadateľovom spise. Toto odmietnutie však nemá brániť rozhodujúcemu orgánu prijať rozhodnutie o žiadosti. Do prijatia rozhodnutia rozhodujúcim orgánom musia mať žiadatelia a ich právni zástupcovia prístup k správe alebo prepisu a prípadne k záznamu.

3. OSOBNÝ POHOVOR PODĽA ZÁKONNEJ ÚPRAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“ vo svojom § 6 upravuje pravidlá pre realizáciu pohovorov so žiadateľmi, ktorí o medzinárodnú ochranu požiadali na území Slovenskej republiky. V prvom rade je podľa tohto ustanovenia zákona o azyle, správny orgán povinný uskutočniť pohovor s každým žiadateľom. Výnimku predstavujú tie žiadosti, o ktorých je možné rozhodnúť i iba na základe informácií získaných cestou vstupného pohovoru so žiadateľom⁴¹. Zákon o azyle výslovne pripúšťa aj možnosť opakovania tohto pohovoru, ak je to potrebné. V tomto prípade hovoríme o tzv. opakovanom pohovore so žiadateľom. Účel opakovaného pohovoru je zväčša daný potrebou bližšieho objasnenia skutkového stavu veci, vysporiadania sa s prípadnými nezrovnalosťami vo výpovedi žiadateľa, či v konfrontácii žiadateľa s inými dôkazmi, ktoré správny orgán získal za účelom objasnenia skutkového stavu (predovšetkým informácií o krajine pôvodu). Zákon nelimituje správny orgán v počte uskutočnených opakovaných pohovorov so žiadateľom. Opakovaný pohovor môže taktiež za účelom bližšieho (ďalšieho) vysvetlenia dôvodov svojej žiadosti o udelenie azylu, predloženia ďalších dôkazov, či poskytnutia doplňujúcich tvrdení (napr. o informáciách o krajine pôvodu získanými zo strany správneho orgánu až po uskutočnení vstupného pohovoru alebo pohovoru) iniciovať i samotný žiadateľ. Ako to už bolo uvedené vyššie, Prepracované znenie Procedurálnej smernice upozorňuje správny orgán na to, že neuskutočnenie osobného pohovoru nemôže mať nepriaznivý vplyv na rozhodnutie správneho orgánu, teda automaticky viesť správny orgán k negatívnu rozhodnutiu o žiadosti o udelenie azylu. Podobne, Prepracované znenie Procedurálnej smernice určuje správne orgánu povinnosť rozhodnúť až potom, čo žiadateľ dostal príležitosť na osobný pohovor o jeho žiadosti s osobou, ktorá takéto pohovory uskutočňuje.

Zákon o azyle vo vzťahu k osobnému pohovoru určuje ako žiadateľom o tak i správne orgánu niekoľko povinností súvisiacich s jeho uskutočnením. Určuje správne orgánu povinnosť písomne vyzvať žiadateľa na dostavenie sa na pohor v čase a na mieste podľa určenia správneho orgánu, pričom toto písomné predvolanie má správny orgán realizovať v jazyku, o ktorom správny orgán odôvodnene predpokladá, že mu žiadateľ o udelenie azylu rozumie. Podľa európskeho azylového práva má žiadateľ právo byť informovaný v rozhodujúcich okamihoch v priebehu jeho konania o udelenie azylu o svojom právnom postavení v jazyku, o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu žiadateľ o udelenie azylu bude rozumieť, keďže práve včasné a efektívne poskytovanie informácií žiadateľovi zo strany rozhodujúcich orgánov zaručuje reálnu možnosť dostať svojim povinnostiam, ktoré majú v konaní o udelenie azylu. Žiadateľ má na druhej strane povinnosť dostaviť sa na pohovor v čase a na mieste, podľa určenia správneho orgánu tak. Podľa § 12 ods. 1 písm. (c) zákona o azyle môže byť opakované nedostavenie sa na pohovor bez udania vážnych dôvodov vyhodnotené ako nesplnenie si povinnosti žiadateľa spolupracovať so správnym orgánom, ktoré môže viesť k vyhodnoteniu žiadosti ako zjavne neopodstatnenej. Správny orgán je ďalej povinný uskutočniť pohovor so žiadateľom v jazyku, v ktorom sa môže so správnym orgánom dorozumieť. Na rozdiel od predvolania na pohovor, ktoré správny orgán doručuje v jazyku, o ktorom predpokladá, že mu žiadateľ rozumie, samotný pohovor má správny orgán realizovať v jazyku, v ktorom sa žiadateľ môže so správnym orgánom dorozumieť. Predpoklad správneho orgánu o jazyku, ktorým by mohol efektívne komunikovať so žiadateľom o udelenie azylu, nemusí byť v každom prípade správny a v mnohých prípadoch sa až priamo na pohovore so žiadateľom o udelenie azylu ukáže, že takto predpokladaný jazyk nezaručuje efektívnu a plynulú komunikáciu medzi žiadateľom o udelenie azylu a správnym orgánom. V týchto prípadoch je uskutočnenie pohovoru nemožné tak, aby boli naplnené základné kvalitatívne a zákonné atribúty pohovoru, a preto by správny orgán mal takýto pohovor ukončiť a zopakovať ho v jazyku, ktorý identifikuje ako ten, ktorým sa žiadateľ o udelenie azylu môže so správnym orgánom (a tiež správny orgán so žiadateľom o udelenie azylu) dorozumieť. Správny orgán má v neposlednom rade povinnosť uskutočniť pohovor tak, aby bola zabezpečená jeho primeraná dôvernosť. Prepracované znenie Procedurálnej smernice určuje povinnosť zabezpečiť primeranú dôvernosť pohovoru. V zákone o azyle však ďalšie odkazy, či špecifikácie toho, čo je možné považovať za aspekty dôvernosti pohovoru so žiadateľom nenájdeme. Podľa európskeho azylového práva sa napr. pohovor uskutočňuje v zásade bez prítomnosti rodinných príslušníkov žiadateľa, pokiaľ však prítomnosť týchto osôb na pohovore nie je uznaná za potrebnú pre náležité preskúmanie žiadosti. Atmosféra dôvery medzi žiadateľom a správnym orgánom napomáha objasneniu názorov a pocitov žiadateľa

⁴¹ Podľa § 4 zákona o azyle poverený zamestnanec ministerstva vykoná po podaní vyhlásenia so žiadateľom vstupný pohovor. Žiadateľ je povinný počas vstupného pohovoru poskytnúť pravdivo a úplne všetky požadované údaje potrebné na rozhodnutie o žiadosti o udelenie azylu a poskytnuté údaje za zaznamenajú na úradnom tlačive. Vzor dotazníka je uvedený v prílohe č. 2 zákona o azyle;

o udelenie azylu, a teda i samotnému správneému posúdeniu danej žiadosti. Je preto tiež dôležité, aby vyhlásenia žiadateľa boli všetkými osobami prítomnými na pohovore považované za dôverné, a aby bola i samotnému žiadateľovi táto skutočnosť oznámená. Napokon dôležitým atribútom dôvernosti pohovoru je zákaz pre Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky poskytnúť informácie, ktoré mu žiadateľ poskytne do štátu, kde sa žiadateľ obáva prenasledovania či vážneho bezprávia a tiež získavať informácie o žiadateľovi z takéhoto štátu. § 6 ods. 2 zákona o azyle iba stručne zmieňuje povinnosť správneho orgánu spísať o pohovore uskutočnenom so žiadateľom zápisnicu. Táto je v praxi spisovaná priebežne počas celého priebehu pohovoru v elektronickej forme. Aby sa zabránilo prípadným chybám či opomenutiam v texte zápisnice, táto je na záver pohovoru prečítaná – pretlmočená žiadateľovi o udelenie azylu, ktorého prípadné pripomienky k obsahu zápisnice sa do nej zaznačia. Následne žiadateľ, poverený zamestnanec správneho orgánu, prítomný tlmočník ako aj všetky ostatné osoby, ktoré sa pohovoru zúčastnili, zápisnicu podpíšu. V prípade, že niektorá z týchto osôb odmietne zápisnicu podpísať, správny orgán uvedie túto skutočnosť v písomnom vyhotovení zápisnice. Je zrejmé, že tento spôsob vyhotovovania písomného záznamu z pohovoru so žiadateľom o udelenie azylu má niekoľko vážnych úskalí. V prvom rade predpokladá veľké sústredenie sa zo strany žiadateľa, povereného zamestnanca správneho orgánu či právneho zástupcu, aby v texte navrhovanej zápisnice opravili všetky rozporuplné body, či doplnili to, čo mohlo byť opomenuté. Táto skutočnosť zvyčajne značne predlžuje i samotné trvanie pohovoru. Po druhé, žiadatelia o udelenie azylu majú často tendenciu sústrediť sa na to, čo sa v texte zápisnice zaznamenalo, a zabudnúť na to, čo sa zo strany správneho orgánu opomenulo v zápisnici zaznamenať, ale pritom bolo vypovedané. Podobne je dôležité si tiež uvedomiť že, žiadatelia o udelenie azylu sa často obávajú toho, že prílišnými doplneniami či opravami v texte zápisnice by si mohli znepriatelit' správny orgán. Vzhľadom na § 52 ods. 1 zákona o azyle sa konanie o udelenie azylu spravuje všeobecným predpisom o správnom konaní, ak to samotný zákon o azyle neustanovuje inak. Správny orgán preto v konaní o udelenie azylu postupuje v otázkach súvisiacich so zápisnicou podľa § 22 správneho poriadku. Zápisnica je písomným záznamom o vykonanom procesnom úkone a reflektuje tak zásadu písomnosti v správnom konaní. Zápisnica musí obsahovať náležitosti výslovne zakotvené správnym poriadkom ako aj tie, ktoré dávajú dostatočný obraz o vykonanom procesnom úkone. Zo zápisnice musí byť najmä zrejmé, kto, kde, a kedy konanie uskutočňoval, predmet konania, ktoré osoby sa na ňom zúčastnili, ako konanie prebiehalo, aké návrhy boli podané a aké opatrenia sa prijali.

Zákon o azyle tiež dáva žiadateľovi povinnosť uviesť na pohovore pravdivo a všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou. Ide o špecifickú povinnosť na strane žiadateľa o udelenie azylu vo vzťahu k jeho výpovedi. Európske azylové právo takúto povinnosť pre žiadateľa neustanovuje. Správne konanie je však ovládané zásadou materiálnej pravdy, podľa ktorej správny orgán musí vychádzať zo spoľahlivo, presne a úplne zisteného stavu veci, vyhľadávacou zásadou, podľa ktorej je povinný za tým účelom obstarat' si potrebné podklady k svojmu rozhodnutiu avšak aj zásadou súčinnosti správneho orgánu s účastníkom konania. Preto i táto povinnosť žiadateľa musí byť vnímaná v súvislosti špecifik konania o medzinárodnej ochrane a predovšetkým s ohľadom na povinnosť správneho orgánu posúdiť žiadosť o udelenie azylu v spolupráci so žiadateľom. Je zrejmé, že je predovšetkým na samotnom žiadateľovi, aby správneému orgánu uviedol všetky dôležité fakty týkajúce sa dôvodov jeho žiadosti. Nie je však nezvyklou situáciou, že žiadatelia majú vzhľadom na svoje zážitky a skúsenosti v krajine pôvodu strach z vládnych inštitúcií, a preto vystupujú i pred štátnymi orgánmi v krajine azylu s istými obavami, môžu mať strach otvorene rozprávať a úplne a presne popísať okolnosti dôvodov svojej žiadosti. Avšak aj v takejto situácii je správny orgán povinný zabezpečiť realizáciu pohovoru so žiadateľom o udelenie azylu, tak aby si splnil povinnosť napr. podľa platných ustanovení Prepracovaného znenia Procedurálnej smernice – aby vytvoril také podmienky pre uskutočnenie pohovoru, ktoré umožnia žiadateľovi predložiť dôvody svojej žiadosti vyčerpávajúcim spôsobom. Vyššie uvedenú situáciu je teda možné zhrnúť tak, že žiadateľ má povinnosť hovoriť pravdu a napomáhať tak správneému orgánu v procese zhromažďovania faktov jeho žiadosti, snažiť sa podoprieť svoje tvrdenia dôkazmi, ktoré má k dispozícii alebo dostatočným spôsobom správneému orgánu vysvetliť dôkazy chýbajúce a poskytnúť správneému orgánu všetky informácie o svojej minulosti a osobe čo najpodrobnejšie tak, aby správny orgán mohol „zrekonštruovať“ jeho príbeh. Správny orgán má potom povinnosť zaistiť, aby žiadateľ mohol uviesť svoje tvrdenia čo najúplnejšie, zhodnotiť dôveryhodnosť žiadateľa a ním uvádzaných dôvodov podania žiadosti o udelenie azylu a posúdiť všetky dôvody a skutočnosti uvádzané žiadateľom o udelenie azylu.

Podľa novelizovaného ods. 4 § 6 zákona o azyle má správny orgán z dôvodov hodných osobitného zreteľa a s prihliadnutím na svoje možnosti povinnosť zabezpečiť pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia,

ako je žiadateľ. Taktiež má povinnosť zabezpečiť vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku. Vedenie pohovoru a tlmočenie osobou rovnakého pohlavia, ako je žiadateľ môže do veľkej miery vplyvať jednak na dôvernosť pohovoru, ale predovšetkým na vytvorenie takých podmienok, ktoré umožnia žiadateľovi vyčerpávajúcim spôsobom vypovedať o dôvodoch jeho žiadosti. Dôvodmi hodnými osobitného zreteľa pri výbere zamestnanca, ktorý bude poverený vedením pohovoru so žiadateľom o udelenie azylu a pri výbere tlmočníka, ktorý bude ustanovený pre tlmočenie na pohovore, sú predovšetkým zraniteľnosť osoby žiadateľa vyplývajúca napr. jeho veku, osobného postavenia, kultúrneho pôvodu alebo indikovaných dôvodov žiadosti o udelenie azylu. V neposlednom rade, podľa § 6 ods. 5 zákona o azyle je správny orgán povinný pri uskutočňovaní pohovorov s deťmi prihliadať na ich vek a stupeň rozumovej a vôľovej vyspelosti.

Otázkam súvisiacim s požiadavkami na pohovor so žiadateľmi o medzinárodnú ochranu sa často venuje vo svojej rozhodovacej činnosti aj Najvyšší súd Slovenskej republiky. Vo svojom rozsudku sp. zn. 1 SžoKS 35/06 napr. uvádza, že z okolností, ktoré uviedol navrhovateľ pred odvolacím súdom je zrejmé, že odporca podrobne nevy počul navrhovateľa na skutočnosti, ktoré boli dôvodom opustenia krajiny pôvodu, čím nedostatočne určil rozsah a spôsob vykonania ďalších dôkazov. Takto nedostatočne vykonané dokazovanie vyústilo v predčasné vyhodnotenie a záver odporcu o tom, že u navrhovateľa neboli splnené dôvody pre udelenie azylu na území Slovenskej republiky. Súd tiež poznamenal, že práve podrobný výsluch navrhovateľa v konaní o udelenie azylu je primárnym predpokladom pre zistenie a objasnenie dôvodov, pre ktoré navrhovateľ žiada o udelenie azylu. Má bezpochyby význam pre určenie rozsahu a spôsobu vykonania ďalších dôkazov (najmä obsahom relevantných informácií o krajine pôvodu), v nadväznosti na navrhovateľom tvrdené okolnosti, vyhodnotenie ktorých musí vyústiť v riadne zistený skutkový stav. Pokiaľ teda odporca vychádzal pri hodnotení dôkazov z takto vykonaného nedostatočného výsluchu navrhovateľa, následne nevykonal dokazovanie na okolnosti, ktoré navrhovateľ síce tvrdil, ale odporca im nevenoval žiadnu pozornosť, vo veci nevykonal dokazovanie na takéto okolnosti, možno konštatovať, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce pre posúdenie veci. Vykonávanie dôkazov (výsluchom navrhovateľa) na zistenie dôvodov žiadosti o udelenie azylu, ktorých zistenie je podmienkou zistenia skutočného stavu veci už v administratívnom konaní, nie je úlohou súdu, ale odporcu, pričom je potrebné uviesť, že povinnosť zistiť skutočný stav veci podľa § 32 zákona č. 71/1967 Zb. (správny poriadok) má odporca v rozsahu dôvodov, ktoré žiadateľ v priebehu správneho konania uviedol. Nie je sporné, že dôležité fakty musí oznámiť sám navrhovateľ. V prípade nejasností je však odporca povinný sa na jednotlivé fakty dopytovať otázkami, tak aby vyhlásenia navrhovateľa boli ucelené a aby bol podrobnou výpoveďou navrhovateľa stanovený okruh okolností, na ktorých dokazovanie sa odporca zameria. Vo svojom rozsudku 4 SžoKS 57/06 Najvyšší súd Slovenskej republiky zase poznamenáva, že nie je sporné, že dôležité fakty musí oznámiť sám žalobca. V prípade nejasností je však žalovaný povinný sa na jednotlivé fakty dopytovať otázkami tak, aby vyhlásenia žalobcu boli ucelené a aby bol podrobnou výpoveďou navrhovateľa stanovený okruh okolností, na ktorých dokazovanie sa žalovaný zameria. K povinnosti žiadateľa o udelenie azylu vypovedať pravdivo v rozsudku sp. zn. 4 SžoKS 61/06 Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že za účelom riadneho a náležitého zistenia skutkového stavu veci je žiadateľ povinný uviesť všetky rozhodujúce skutočnosti pravdivo, tak ako to vyžaduje ustanovenie § 4 ods. 1 druhá veta, § 6 ods. 2 zákona o azyle. Navrhovateľ však viackrát zmenil skutočnosti rozhodujúce pre posúdenie jeho žiadosti o udelenie azylu na území Slovenskej republiky (jeho identita, štátna príslušnosť, dôvody opustenia krajiny, rodinné prostredie a pod.), čo len zdôrazňuje jeho nedôveryhodnosť a jeho tvrdenia vyznievajú účelovo. V rozsudku 1 Sža/10/2013 súd uviedol, že nie je povinnosťou žiadateľa o azyl, aby prenasledovanie svojej osoby preukazoval inými dôkaznými prostriedkami než vlastnou dôveryhodnou výpoveďou. Je naopak povinnosťou správneho orgánu, aby v pochybnostiach zhromaždil všetky dostupné dôkazy, ktoré dôveryhodnosť žiadateľa vyvracajú alebo sponchyňujú. Najvyšší súd Slovenskej republiky tiež pripomína, že konanie o medzinárodnej ochrane je konaním špecifickým tým, že je v ňom často nutné rozhodovať za sťaženej dôkaznej situácie, a že ide o prospektívne rozhodovanie (t. j. posudzuje sa dôvodnosť strachu z prenasledovania, či riziko vážnej ujmy v budúcnosti) a teda, že nesprávne rozhodnutie má pre žiadateľa o azyl obzvlášť závažné dôsledky. Týmto špecifikám konania o medzinárodnej ochrane zodpovedá aj štandard a rozloženie dôkazného bremena, ktoré sú vychýlené v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Súd ďalej vo svojom rozhodnutí uvádza, že rozhodujúcimi pre záver o nedôveryhodnosti žiadateľa nemôžu byť len niektoré nepatrné nezrovnalosti alebo len omylom vysvetlené nejasnosti v tvrdeniach žiadateľa, ale zásadné rozpory vo výpovediach, ktoré správny orgán rozpozná. Správne mu orgánu bolo možné

podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyčítať, že vykonané dôkazy hodnotil selektívne a v tomto zmysle dospel k záveru o nedôveryhodnosti navrhovateľa, s ktorým nebolo možné súhlasiť.

KONTAKT:

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, natasa.just.hrncarova@truni.sk

PROCESNÉ PRÁVA ÚČASTNÍKA V KONANÍ O AZYLE ⁴²

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

KEY WORDS: procedural rights, asylum procedure, Act No. 480/2002 Coll., Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council

ABSTRACT: The author of the paper deals with the procedural rights of the parties in the asylum procedure in accordance with the Act No. 480/2002 Coll. and the Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) in the context of the fundamental right to a fair trial in public administration.

1. ÚSTAVNOPRÁVNE A MEDZINÁRODNOPRÁVNE ASPEKTY PRÁVA NA AZYL

Účelom práva na azyl podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky je poskytnutie ochrany fyzickej osobe, ktorá je prenasledovaná za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Ide o *základné právo* zaručené iba cudzincom. Takto ho vníma aj Ústavný súd Slovenskej republiky, nakoľko ústava zaraďuje predmetné právo do druhej hlavy medzi základné práva a slobody.

Uplatnenie práva na azyl zakladá *povinnosť Slovenskej republiky rozhodnúť, či azyl poskytne*. V širšom zmysle z obsahu tohto ústavnoprávneho ustanovenia vyplýva povinnosť Slovenskej republiky, aby v súlade s medzinárodnými štandardmi upravila *system ochrany osobám*, ktorých sloboda alebo život je v ich domovskej krajine či v iných krajinách ohrozená.

Z tohto pohľadu nemožno súhlasiť s názorom, že by z čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky nevyplývalo žiadne verejné subjektívne právo. Právo na udelenie azylu je dokonca právom nárokovým.⁴³

Hmotnoprávnymi predpokladmi pre udelenie azylu sú tie, ktoré obsahuje základná definícia utečenca v zmysle Dohovoru o právnom postavení utečencov. Tá vychádza zo štyroch pilierov:

- prítomnosť mimo územia krajiny pôvodu,
- objektívna či subjektívna nemožnosť vystaviť sa ochrane tejto krajiny či vrátiť sa do nej,
- táto nemožnosť je odôvodnená oprávnenými obavami z prenasledovania,
- toto prenasledovanie je založené na dôvodoch rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine či politického presvedčenia.⁴⁴

Ak však súčasne ide o žiadateľa, na ktorého sa pôsobnosť *Dohovoru o právnom postavení utečencov* nevzťahuje, je to *dôvod, pre ktorý mu azyl nemožno udeliť*.

Ústava Slovenskej republiky v tejto súvislosti – na rozdiel od Dohovoru o právnom postavení utečencov – explicitne uvádza len jeden dôvod, a to že *osoba konala v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami*. Vzhľadom na text čl. 1 Dohovoru o právnom postavení utečencov nie je preto vylúčené, aby *zákon* – v súlade s Dohovorom – zakotvil aj ďalšie dôvody pre neudelenie azylu.

⁴² Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

⁴³ Predmetný právny názor potvrdzuje nielen znenie čl. 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov, ale aj platné znenie § 8 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „ministerstvo udelí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý spĺňa podmienky...“. Zákon nepripúšťa v tomto smere diskrečnú právomoc správneho orgánu, lebo v takom prípade by ustanovenie muselo byť formulované nasledovne: „Ministerstvo môže udeliť azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý spĺňa podmienky...“. Porovnaj názor vyslovený v náleze Ústavného súdu Českej republiky IV. ÚS 553/06 z 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217).

⁴⁴ Molek, P. in: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kolektív: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 854.

Dôkazné bremeno o tom, že žiadateľ o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, zaťažuje Slovenskú republiku. Ak sa nepreukáže splnenie negatívnej podmienky podľa druhej vety čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika nemá ústavou priznanú možnosť azyl odoprieť. Z uvedeného vyplýva, že orgán štátu konajúci v mene Slovenskej republiky, nemá neobmedzenú možnosť úvahy o azyle.⁴⁵

Vymedzenie práva na azyl je v čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky i v čl. 43 Listiny základných práv a slobôd identické s tým rozdielom, že Ústava – na rozdiel od Listiny – výslovne odkazuje na zákon, ktorý by mal stanoviť podrobnosti. Za tieto podrobnosti treba považovať predovšetkým – v zmysle uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 12/98 z 19. februára 1998 – spôsob, lehoty a orgán určený zákonom, na ktorom sa má každý cudzinec na území Slovenskej republiky právo domáhať poskytnutia azylu.

Zákom, ktorý upravuje hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty práva na azyl, je na Slovensku *zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* (ďalej len „zákon č. 480/2002 Z. z.“).

Interpretácia a aplikácia tohto zákona je ovplyvnená:

- čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého práve záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky,

- čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého vyplýva, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonom.

Právna úprava azylového práva je priesečníkom požiadaviek vyplývajúcich z medzinárodnej úpravy a vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá má byť uspošobená tak, aby Slovenská republika po právnej stránke zabezpečila plnenie medzinárodných záväzkov v tejto oblasti. Z Ústavy Slovenskej republiky okrem toho vyplýva *povinnosť vykladať zákonnú úpravu spôsobom, ktorý napomáha presadzovanie tohto základného práva v súlade s medzinárodnými štandardmi*.

Spomedzi medzinárodných zmlúv, ktoré sú prameňom azylového práva, treba v tejto súvislosti spomenúť *Dohovor o právnom postavení utečencov* prijatý v Ženeve 28. júla 1951 a *Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov* prijatý 31. januára 1967 v New Yorku.

Ženevský dohovor v čl. 33 upravuje *zákaz vyhostenia alebo vrátenia* („refoulement“) nasledovne: „1. Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. 2. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.“ Je zjavné, že obsah tohto ustanovenia sa stal základom platného znenia čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 43 Listiny základných práv a slobôd.

Do kategórie regionálnych medzinárodných zmlúv s európskym dosahom treba zaradiť aj *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. Európsky súd pre ľudské práva interpretuje niektoré v ňom obsiahnuté záväzky tak, že sa vzťahujú i na porušenia, ktoré by mohli vzniknúť tým, že jednotlivec by bol vydaný do štátu, v ktorom by jeho práva zaručené Dohovorom bolo pravdepodobne porušené. V dôsledku toho zmluvná strana Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd by porušila práva žiadateľa o azyl zaručené Dohovorom, predovšetkým zákaz mučenia, právo na život, zákaz trestu smrti, právo na ochranu súkromia a rodinného života.⁴⁶

2. EURÓPSKA ÚNIA A AZYLOVÁ POLITIKA

Podľa bodu 1 čl. 78 *Zmluvy o Európskej únii* je azylová politika súčasťou politik Európskej únie.

Spoločná azylová politika, vrátane spoločného európskeho azylového systému, je neoddeliteľnou súčasťou zámeru Európskej únie postupne vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvorený pre tých, ktorí sú okolnosťami oprávnené prinútení hľadať ochranu v Európskej únii. Cieľom už nie je len stanovenie minimálnych noriem, ale aj *vytvorenie spoločného systému s jednotnými predpismi a postupmi*.

⁴⁵ Drgonec, J. in Čič, M. a kolektív: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 367.

⁴⁶ Molek, P. in: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kolektív: *Listina základných práv a slobod. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 854 – 855.

Európska rada 10. a 11. decembra 2009 prijala *Štokholmský program*, v ktorom zopakovala záväzok vytvoriť do roku 2012 spoločný priestor ochrany a solidarity založený na *spoločnom konaní o azyle* a jednotnom postavení pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana, vychádzajúc z noriem vysokej ochrany a spravodlivých a účinných postupov.

Štokholmský program potvrdil, že ľuďom, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, sa musí zabezpečiť prístup k právne bezpečným a účinným konaniam o azyle. V súlade so Štokholmským programom by sa bez ohľadu na členský štát Európskej únie, v ktorom si osoba podala žiadosť o medzinárodnú ochranu, malo takejto osobe poskytnúť rovnocenné zaobchádzanie, pokiaľ ide o procesné pravidlá. Cieľom je dosiahnuť, aby právna úprava konania vo veciach azylu bola v členských štátoch harmonizovaná a aby sa tak zabezpečilo, že sa s podobnými prípadmi bude zaobchádzať podobne a s rovnakým výsledkom.

Aproximácia procesných pravidiel pre poskytovanie a odnímanie medzinárodnej ochrany by mala pomôcť obmedziť sekundárne pohyby žiadateľov o medzinárodnú ochranu medzi členskými štátmi, kde by boli takéto pohyby zapríčinené rozdielmi v právnych rámcoch, a vytvoriť v členských štátoch rovnaké podmienky na uplatňovanie *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany* (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 20.12.2011), ktorá predstavuje kľúčový právne záväzný akt z hľadiska azylového práva hmotného.

Nástrojom pre aproximáciu procesnoprávných pravidiel je *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany*. Ňou sa ruší predchádzajúca smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (s účinnosťou od 21. júla 2015).

Implementáciou požiadaviek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ nie sú pritom dotknuté medzinárodné záväzky členských štátov Európskej únie, ku ktorým sa zaviazali na základe medzinárodných zmlúv.

Členský štát musí pri transpozícii smernice vychádzať z princípov, ktoré smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ zdôrazňuje ako východiskové, lebo sú *conditio sine qua non* pre zabezpečenie cieľa.

Medzi tieto *princípy*, ktoré sú vyjadrené aj ako procesné práva účastníka konania o azyle, patrí:

- princíp konania v primeranej časovej lehote („je v záujme členských štátov aj žiadateľov o medzinárodnú ochranu, aby sa o žiadosti o medzinárodnú ochranu rozhodlo čo najskôr bez toho, aby bolo dotknuté vykonanie primeraného a úplného posúdenia“),

- princíp objektívnosti a nestrannosti rozhodovania („aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu posudzovali a rozhodnutia o medzinárodnej ochrane prijímali objektívne a nestranne“),

- princíp materiálnej pravdy („aby rozhodnutia o všetkých žiadostiach o medzinárodnú ochranu boli prijímané na základe faktov“),

- princíp odbornosti rozhodovania („aby rozhodnutia o všetkých žiadostiach o medzinárodnú ochranu boli prijímané orgánmi, ktorých pracovníci majú primerané vedomosti alebo absolvovali potrebnú odbornú prípravu v oblasti medzinárodnej ochrany“),

- princíp, že správny orgán je povinný poskytnúť pomoc a poučenie („žadateľom by sa mali poskytnúť na prvom stupni bezplatné právne a procesné informácie, ktoré by zohľadňovali ich konkrétnu situáciu. Poskytnutie takýchto informácií by okrem iného malo umožniť žiadateľom lepšie porozumieť konaniu, a tým im uľahčiť splnenie príslušných povinností“),

- princíp, že vnútroštátna regulácia by mala garantovať právo na zastúpenie („žadateľom by sa mala v rámci konaní o opravnom prostriedku poskytovať bezplatná právna pomoc a zastúpenie zo strany osôb, ktoré sú na ich poskytovanie podľa vnútroštátneho práva oprávnené. Okrem toho by žiadatelia mali mať vo všetkých fázach konania právo poradiť sa na svoje vlastné náklady s právnymi zástupcami alebo poradcami, ktorých ako takých pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo.“),

- princíp, že vnútroštátna regulácia by mala garantovať procesné právo účastníka konania byť vypočutý („každý žiadateľ by mal mať účinný prístup ku konaniu, možnosti spolupráce a riadnej komunikácii s príslušnými orgánmi, aby mohol predložiť relevantné dôkazy týkajúce sa jeho prípadu, a dostatočným procesným zárukám vo všetkých štádiách konania“).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ ďalej zdôrazňuje, že žiadateľ o azyl by mal mať *minimálne* zaručené:

- právo zostať v členskom štáte do rozhodnutia správnym orgánom,

- právo na tlmočníka („prístup k tlmočnickej službe pri predkladaní svojho prípadu v prípade pohovoru s úradmi),
- právo komunikovať so zástupcom Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len "UNHCR") a s organizáciami poskytujúcimi poradenstvo alebo konzultácie žiadateľom o medzinárodnú ochranu,
- právo na oznámenie rozhodnutia,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia (s uvedením skutkových a právnych dôvodov),
- právo na zastúpenie („možnosť konzultácie s právnym zástupcom alebo iným poradcom“),
- právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu („právo byť v rozhodujúcich okamihoch v priebehu procesu informovaný o svojom právnom postavení v jazyku, ktorému rozumie alebo o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu rozumie“),
- právo na preskúmanie rozhodnutia nezávislým súdom („právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v prípade zamietavého rozhodnutia“).

V právnej úprave postupu orgánov členských štátov Európskej únie je potrebné zakotviť aj *špeciálnu procesnoprávnú ochranu žiadateľov*, nachádzajúcich sa v situácii, v ktorej dôsledku nie sú spôsobilí využívať svoje procesné práva a plniť procesné povinnosti v konaní.⁴⁷ Za týmto účelom sú členské štáty povinné zabezpečiť „primeranú podporu a dostatok času, aby sa vytvorili potrebné podmienky na ich účinný prístup ku konaniam a na predloženie skutočností nevyhnutných na zdôvodnenie ich žiadosti o medzinárodnú ochranu“.

Princíp rovnosti v správnom konaní o azyle zohráva osobitnú úlohu. S cieľom zaistiť skutočnú rovnosť medzi žiadateľmi ženského a mužského pohlavia by sa v správnom konaní o posúdení žiadosti mal preto zohľadňovať *rodový aspekt* („najmä osobné pohovory by sa mali organizovať takým spôsobom, aby umožňovali žiadateľom ženského aj mužského pohlavia hovoriť o svojich skúsenostiach z minulosti v prípadoch prenasledovania na základe pohlavia.“)

3. ZÁKLADNÉ PROCESNÉ PRÁVA V KONANÍ O AZYLE AKO SÚČASŤ PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES VO VEREJNEJ SPRÁVE

Konaním o azyle sa podľa *zákona č. 480/2002 Z. z.* rozumie konanie o udelenie azylu, konanie o odňatie azylu, konanie o predĺženie doplnkovej ochrany a konanie o zrušenie doplnkovej ochrany.

Špeciálne procesnoprávne ustanovenia zakotvené v *zákone č. 480/2002 Z. z.* majú prednosť pred všeobecnou procesnoprávnou úpravou podľa *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)* v znení neskorších predpisov, pričom podľa § 52 *zákona č. 480/2002 Z. z.* na konanie o azyle sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní subsidiárne.

Procesnoprávna úprava konania o azyle je prevažne ovplyvnená transpozíciou požiadaviek smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca a *de lege ferenda* by mala byť vyjadrením transpozície požiadaviek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ.

Z obsahu oboch smerníc je zrejmé, že ich účelom nie je modifikovať obsah *práva na spravodlivý proces* v tradičnom vnímaní európskou právnou doktrínou a zakotvujú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorými sú viazané aj členské štáty Európskej únie. Z tohto dôvodu ani interpretácia požiadaviek oboch smerníc *nesmie byť v rámci ich transpozície do vnútroštátneho právneho poriadku v rozpore s obsahom práva na spravodlivé konanie podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* a musí byť vykonaná tak, aby vo všeobecnosti zabezpečovala:

- právo na zákonom ustanovený procesný postup,
- právo na prístup k orgánu,
- právo domáhať sa ochrany svojich práv,
- právo na spravodlivý a zákonný prieskum.

Právo na spravodlivý proces podľa čl. 36 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky zahŕňa:

- základné procesné práva, ktoré vychádzajú zo všeobecných procesnoprávných ústavných princípov,
- procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter.

⁴⁷ Ide o žiadateľov, ktorí môžu potrebovať osobitné procesné záruky napr. z dôvodu svojho veku, rodového aspektu, sexuálnej orientácie, rodovej identity, zdravotného postihnutia, vážnej choroby, duševnej poruchy alebo v dôsledku mučenia, znásilnenia alebo iných závažných foriem psychického, fyzického alebo sexuálneho násillia.

K základným procesným právam patrí:

- právo na konanie pred správnym orgánom a
- právo byť účastníkom správneho konania.

Procesné právo na konanie pred správnym orgánom vyjadruje právo dotknutej osoby na existenciu procedurálneho základu verejnej správy.

Je právnou zárukou toho, že adresát verejno-mocenského aktu bude môcť aktívnym spôsobom, s využitím svojich zákonom garantovaných procesných práv, ovplyvniť postup ako aj konečný výsledok správneho konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho verejnom subjektívnom práve. To je možné len v situácii, keď zákonná úprava zakotvuje procesnú úpravu postupu, ako aj príslušný orgán, ktorý má právomoc rozhodovať v správnom konaní.

Právo na zákonom ustanovený procesný postup zabezpečuje smernica Rady 2005/85/ES aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ už tým, že ako cieľ si kladú stanoviť spoločné pravidlá pre konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ.

Právo na konanie pred správnym orgánom je nepriamo garantované v čl. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ. Smernica vyžaduje, aby členský štát určil „pre všetky konania rozhodujúci orgán, ktorý bude zodpovedný za náležité posúdenie žiadostí v súlade s touto smernicou“. Na účely tejto smernice sa pritom pojmom "rozhodujúci orgán" rozumie „akýkoľvek kvázi súdny alebo správny orgán v členskom štáte zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu s právomocou prijímať rozhodnutia v prvom stupni o takýchto prípadoch“.

Úlohou členského štátu je zabezpečiť, aby zákon zakotvil príslušný správny orgán, ktorý má právomoc v procesnom postupe rozhodnúť vo veci žiadateľa. Smernica pritom vyžaduje nielen organizačné zabezpečenie, ale v záujme požiadaviek na *účinnú verejnú správu* explicitne žiada, aby takýto orgán členského štátu bol zabezpečený po materiálnej a personálnej stránke tak, aby mohol plniť úlohy na tomto úseku riadne a odborne („Členské štáty zabezpečia, aby mal tento orgán k dispozícii primerané prostriedky vrátane dostatočného počtu spôsobilých pracovníkov na vykonávanie svojich úloh v súlade s touto smernicou.“) Tým sa má na území Európskej únie plne garantovať, že členské štáty reálne zabezpečia plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných záväzkov.

Právo byť účastníkom správneho konania. Zákonná definícia účastníka konania o azyle podľa § 16 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. je špeciálnym vymedzením účastníka konania vo vzťahu k § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Tu uvedené osoby by boli účastníkmi správneho konania aj keby sa o nich zákon o azyle výslovne nezmienil, nakoľko ide o osoby s *hmotnoprávnym vzťahom k veci, ktorá je predmetom konania* o udelenie azylu, o odňatie azylu, o predĺženie a zrušenie doplnkovej ochrany.

Účastníkom správneho konania, ktoré možno začať na návrh (§ 18 ods. 1), je ten, kto návrh podal (v zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ je ním *žadateľ*, t. j. štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie); účastníkom konania začatého z podnetu správneho orgánu je ten, komu správny orgán rozhodnutie adresuje (napr. azylant, s ktorým sa začalo konanie o odňatie azylu).

V konaní o azyle, v ktorom má fyzická osoba právne postavenie *žadateľa* (§ 4 ods. 4 – dieťa narodené na území Slovenskej republiky žiadateľke, azylantke alebo cudzinke, ktorej sa poskytla doplnková ochrana, § 4 ods. 6 – cudzinec vrátený na územie Slovenskej republiky z členského štátu Európskej únie, žiadateľa podľa § 10 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z.), ide o rozhodovanie o priznaní práva takejto osobe. Uvedené konania je potrebné vnímať ako návrhové konania, ktoré sú ovládané dispozičnou zásadou.⁴⁸ Konania o azyle, v ktorých sa rozhoduje o odňatí práva, sú konaniami začatými z úradnej povinnosti z dôvodu ochrany verejného záujmu a sú ovládané zásadou oficiality.

4. ČIASTKOVÉ PROCESNÉ PRÁVA V KONANÍ O UDELENÍ AZYLU AKO SÚČASŤ PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES VO VEREJNEJ SPRÁVE

Základné procesné práva sú východiskové a kľúčové. Ich existencia je predpokladom toho, aby si súkromná osoba mohla uplatniť v procesnom postupe svoje procesné práva čiastkového charakteru.

Medzi *procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter*, v rámci práva na spravodlivý proces patrí:

⁴⁸ Porovnaj Hrnčárová, N. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, s. 95.

- právo podať návrh na začatie postupu (dispozičná zásada),
- právo byť informovaný o začatí konania,
- právo na jediné prebiehajúce konanie v konkrétnej veci (prekážka litispendencie),
- právo na neustranný správny orgán,
- právo na rovnosť v procesných právach,
- právo na poučenie o procesných právach v konaní,
- právo na tlmočníka,
- právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu,
- právo na zastúpenie a pomoc,
- právo byť vypočutý,
- právo na zistenie skutkového stavu veci a na jeho vecné a právne posúdenie,
- právo na vydanie a zverejnenie rozhodnutia,
- právo na rozhodnutie a postup správneho orgánu v primeranej lehote,
- právo na súlad výroku rozhodnutia so zisteným a posúdeným skutkovým stavom veci,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia,
- právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch,
- právo na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia.⁴⁹

V nasledujúcej časti referátu sa budeme venovať analýze osobitostí právnej úpravy vybraných procesných práv účastníka konania o udelenie azylu podľa zákona č. 480/2002 Z. z.

Právo podať návrh na začatie postupu (dispozičná zásada). V správnom konaní začatom na návrh osoby sa v zmysle čl. 12 a čl. 13 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe uplatňujú nasledujúce pravidlá:

- každý má právo domáhať sa svojím podaním, aby orgán verejnej správy vydal rozhodnutie,
- predmetné právo môže osoba s príslušnými právnymi účinkami uplatniť len voči orgánu verejnej správy, ktorý je príslušný na vydanie rozhodnutia,
- ak bola žiadosť osoby podaná nepríslušnému orgánu verejnej správy, je ten povinný postúpiť takúto žiadosť príslušnému orgánu verejnej správy a o tomto úkone informovať žiadateľa,
- príslušný orgán verejnej správy je povinný rozhodnúť na základe podania osoby v primeranej časovej lehote, ktorá je určená zákonom,
- žiadateľ má právo na informáciu o lehote, v ktorej orgán verejnej správy rozhodne o jeho podaní (žiadosti),
- žiadateľ má právo na informáciu o opravných prostriedkoch pre prípad, že orgán verejnej správy o jeho podaní (žiadosti) nerozhodne v lehote.

Ak z osobitného zákona vyplýva pre začatie správneho konania dispozičná zásada, správny orgán nemôže začať konanie z vlastného podnetu. Takýmto konaním by správny orgán porušil čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Právny úkon osoby, s ktorým zákon spája povinnosť správneho orgánu postupovať ustanoveným spôsobom a vec vybaviť rozhodnutím, je podľa dokumentov Rady Európy prejavom realizácie *všeobecného práva osôb na prístup k verejným službám*, a teda aj k verejnej správe, ktorá má mať takýto charakter.

Tento jeho prejav vôle je pre správny orgán *záväzný* – ak účastník podá návrh na začatie správneho konania, správny orgán *musí konať* v správnom konaní. Nie je dôležité, ako zákon takýto návrh pomenúva, dôležité je len to, že je spôsobilý vyvolať procesný postup vecne príslušného správneho orgánu, ktorý je naplnením práva osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe a zárukou jeho uplatnenia.

Prístup ku konaniu garantuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ v čl. 6 bod 1 („ak osoba podá žiadosť o medzinárodnú ochranu orgánu, ktorý je podľa vnútroštátneho práva príslušný pre registrovanie takýchto žiadostí, registrácia sa uskutoční najneskôr do troch pracovných dní od podania žiadosti“), a to aj v prípade, ak sa žiadosť podá vecne nepríslušnému orgánu („ak sa žiadosť o medzinárodnú ochranu podá iným orgánom, ktorým by takéto žiadosti mohli byť adresované, ale ktoré podľa vnútroštátneho práva nie sú príslušné pre ich registráciu, členské štáty zabezpečia, aby sa registrácia uskutočnila najneskôr do šiestich pracovných dní od podania žiadosti“).

⁴⁹ Košičiarová, S.: Verejná správa právo na spravodlivý proces. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku 2014, s. 17 - 18.

Právo podať žiadosť a teda aj právo na spravodlivé konanie pred správnym orgánom musí mať v členskom štáte právne zaručené tak dospelá osoba spôsobilá na právne úkony, ako aj maloletá osoba.⁵⁰

Z čl. 7 bod 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ vyplýva, že *procesnoprávnou prekážkou pre uplatnenie práva na azyl nemôže byť ani skutočnosť, že žiadateľ nemá procesnoprávnu spôsobilosť*. Hoci sa smernica výslovne zmieňuje len o maloletej osobe a o právnom postavení žiadateľa, ktorý nie je maloletou osobou, ale má obmedzenú procesnoprávnu spôsobilosť, mlčí, je treba brať do úvahy aj ochranu takejto dospelej osoby.

Právna ochrana účastníka v konaní, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony, je na Slovensku zabezpečená zákonom č. 71/1967 Zb. Ten považuje nedostatok procesnoprávnej spôsobilosti účastníka za odstrániteľnú procesnoprávnou prekážku. Podľa § 29 správneho poriadku správny orgán je povinný konanie prerušiť, ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať. Keďže prerušiť možno len konanie už začaté, je zrejmé, že *prekážkou začatia* správneho konania nemôže byť procesnoprávna prekážka. V širšom zmysle slova ňou nemôže byť ani prekážka hmotnoprávneho charakteru. Bolo by to v rozpore so základným právom na spravodlivý proces podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Na tejto požiadavke je potrebné trvať vždy a ani osobitný zákon nemôže predmetné pravidlo vylúčiť. V opačnom prípade by dôsledkom bolo odňatie zákonnej možnosti osobe v zákonom upravenom procesnom postupe vo verejnej správe domáhať sa svojho práva hmotnoprávnej povahy. *V právnom štáte je vylúčené, aby zákon postavil osobu mimo režim procesného postupu napríklad tým, že by podmienil začatie konania pred správnym orgánom splnením podmienok, ktorých dodržanie nebude možné preskúmať. Zákon preto nesmie zakotviť, že správne konanie nezačne, kým sa neodstráni prekážka jeho začatia.*

Príklad takto zvolenej konštrukcie nájdeme v § 3 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z., podľa ktorého „konanie o udelenie azylu sa nezačne, ak vyhlásenie urobí cudzinec, ktorý už je žiadateľom, alebo ak sa zistí, že vyhlásenie podala maloletá osoba“. V prvom prípade by mala byť situácia právne riešiteľná cez inštitút zastavenia správneho konania začatého na základe vyhlásenia z dôvodu prekážky litispencie (ktorá vo všeobecnej úprave správneho konania chýba), v druhom prípade cez inštitút prerušenia konania začatého na základe vyhlásenia maloletej osoby do ustanovenia zástupcu maloletého súdom.

Správne konanie ovládané *dispozičnou zásadou* sa považuje za začaté dňom, keď podanie účastníka konania (návrh na začatie konania) došlo správnemu orgánu *príslušnému* vo veci rozhodnúť.

Konanie o udelenie azylu začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvere o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, *ak tento zákon neustanovuje inak*. Výnimka z uvedeného pravidla je upravená v § 4 ods. 4 a § 4 ods. 6 zákona č. 480/2002 Z. z. a týka sa maloletého dieťaťa narodeného na území Slovenskej republiky a cudzinca vráteného na územie Slovenskej republiky z členského štátu Európskej únie z dôvodu, že na konanie o udelenie azylu je príslušná Slovenská republika.

V týchto prípadoch konanie o udelenie azylu začína osobitným spôsobom, t. j. nie vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvere podľa § 3 zákona č. 480/2002 Z. z.

Zákon o azyle sa explicitne nezmieňuje o momente začatia správneho konania v prípade narodenia dieťaťa podľa § 4 ods. 4. Vzhľadom k tomu, že zákon priznáva dieťaťu status žiadateľa o udelenie azylu, treba však vychádzať z toho, že konanie začína dňom narodenia dieťaťa. V mene dieťaťa koná zákonný zástupca, ktorý je povinný v zákonnej lehote poskytnúť poverenému zamestnancovi ministerstva pravdivo a úplne všetky požadované údaje potrebné na rozhodnutie o žiadosti o udelenie azylu, ktoré sa zaznamenajú v dotazníku. Ak tak neurobí, je to dôvod pre zastavenie konania.

Právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu.

Medzi procesné práva účastníka konania podľa zákona č. 71/1967 Zb., ktoré mu zabezpečujú vedomosť o obsahu prebiehajúceho správneho konania, patrí:

- právo byť prizvaný na ústne pojednávanie (§ 21 ods. 2),
- právo nazeráť do spisov a právo na poskytnutie kópie spisov (§ 23),
- právo na doručenie dôležitých písomností (§ 24),

⁵⁰ Podľa čl. 7 bod 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ „členské štáty zabezpečia, aby mala maloletá osoba právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu buď vo svojom vlastnom mene, pokiaľ je spôsobilá vykonávať právne úkony v rámci konaní v súlade s

- právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia pred vydaním rozhodnutia (§ 33 ods. 2),
- právo na upovedomenie o predĺžení lehoty na rozhodnutie (§ 49 ods. 2),
- právo na upovedomenie o obsahu podaného odvolania (§ 56),
- právo na upovedomenie o predložení odvolania spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu (§ 57 ods. 2),
- právo na upovedomenie o procesnom úkone, ku ktorému má právo dať súhlas (napr. § 66).

Realizácia práva na prístup k informáciám v spise je dôležitou zárukou spravodlivého procesu. Je totiž dôležitou podmienkou efektívneho uplatnenia práva na vypočutie – ak osoba nemá znalosť o priebehu správneho konania, o závažných okolnostiach, ktoré môžu ovplyvniť rozhodnutie správneho orgánu, nemôže účinne (napr. navrhovaním ďalších dôkazov).

Právo nazerať do spisov je upravené v zákone v § 17 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. osobitným spôsobom. Rozdiel v porovnaní so všeobecnou úpravou spočíva v tom, že zákon ustanovuje právomoc Ministerstva vnútra Slovenskej republiky nesprístupniť informácie uvedené v spise, ak je *dôvodné podozrenie, že môžu byť zneužitú v konaní o udelenie azylu.*

Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ členské štáty zabezpečia právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo a ktorý pomáha žiadateľovi alebo ho zastupuje podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k informáciám v žiadateľovom spise, na základe ktorých je alebo bude prijaté rozhodnutie.

Prístup je potrebné zabezpečiť predovšetkým vo vzťahu k informáciám v žiadateľovom spise, na základe ktorých je alebo bude prijaté rozhodnutie. Vzhľadom k ďalšiemu dôležitému procesnému právu žiadateľa – právu na zastúpenie a pomoc – sú členské štáty povinné zabezpečiť právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo a ktorý pomáha žiadateľovi alebo ho zastupuje podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k týmto informáciám.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ umožňuje predmetné právo obmedziť len z dôvodov uvedených v čl. 23, t. j. ak by sprístupnením informácií alebo zdrojov ohrozili:

- národnú bezpečnosť,
- bezpečnosť organizácií alebo osôb, ktoré tieto informácie poskytnú, alebo bezpečnosť osôb, ktorých sa tieto informácie týkajú, alebo ak by sa tým ohrozili
- záujmy na vyšetrovaní týkajúce sa posúdenia žiadostí o medzinárodnú ochranu príslušnými orgánmi členských štátov alebo
- medzinárodné vzťahy členských štátov.

V každom z týchto prípadov však musia členské štáty ustanoviť vo vnútroštátnom práve postupy, ktorými sa zaručí právo žiadateľa na obhajobu. Smernica v tejto súvislosti výslovne uvádza, že členské štáty môžu najmä umožniť prístup k takýmto informáciám alebo zdrojom právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorí podstúpili bezpečnostnú previerku. Ak teda členský štát využije možnosť podľa smernice, má povinnosť zaručiť, že tým nebude vylúčené právo účastníka konania na obhajobu. Inými slovami – musí nájsť také právne riešenie, ktoré by zabezpečilo ochranu verejného záujmu, aj ochranu uvedeného procesného práva.

Chýbajúci legislatívny odkaz na osobitný zákon v texte § 17 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. môže miast' pri posúdení miery transpozície uvádzanej požiadavky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ do slovenského právneho poriadku, nakoľko je ťažko identifikovateľné, že podľa § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa za oprávnenú osobu považuje advokát. De lege lata tak má oprávnenie v konaní pred štátnym orgánom, na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, jednorazovo sa oboznámiť s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie.

Právo na zistenie skutkového stavu veci. Správny orgán je povinný vykonať zisťovania z úradnej povinnosti. Nemôže byť odkázaný len na podklady, ktoré mu poskytnú účastníci konania.

Chyby rozhodovania správneho orgánu súvisiace so skutkovým stavom veci, spočívajú zvyčajne v tom, že správny orgán si nezaobstará dostatok dôkazných prostriedkov a nemá preto dostatok dôkazov, alebo že dôkazy sa vykonávajú procesne nezákonným spôsobom a nemožno z nich preto pri úvahe o skutkovom stave vychádzať (rozsudok Vrchného súdu v Prahe, č. k. 6 A 61/95-36).

V konaní o udelenie azylu má princíp materiálnej pravdy svoje špecifiká. Spočívajú v pravidelnej nedostatočnosti dôkazov preukazujúcich vierohodnosť žiadateľových tvrdení. Je na správnom orgáne, aby

právom dotknutého členského štátu, alebo prostredníctvom svojich rodičov alebo iných dospelých rodinných príslušníkov, alebo dospelých osôb, ktoré sú za ňu zodpovedné, či už podľa zákona alebo praxe dotknutého členského štátu, alebo prostredníctvom zástupcu.“

preukázal či vyvrátil pravdivosť žiadateľových tvrdení, a to buď úplne nevyvrátiteľne zistením presných okolností viažucich sa na žiadateľovo tvrdenie, alebo aspoň s takou mierou pravdepodobnosti, ktorá nevyvoláva zásadné pochybnosti o správnosti úsudku správneho orgánu.

Ak sú dané skutočnosti, na ktorých základe možno predpokladať, že k porušeniu základných ľudských práv a slobôd žiadateľa o azyl došlo, alebo mohlo by s ohľadom na postavenie žiadateľa v spoločnosti, s prihliadnutím na jeho presvedčenie, názory, správanie atď. dôjsť, a správny orgán nemá dostatok dôkazov o tom, že tomu tak nie je, či by nemohlo v budúcnosti byť, potom tieto skutočnosti musí správny orgán v situácii dôkaznej núdze zohľadniť, a to v prospech žiadateľa o azyl.⁵¹

Tolerovanie nedostatku dôkazových materiálov však – podľa judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – neznamená, že ničím nepodporené tvrdenia nutne budú akceptované ako pravdivé výroky, ak zjavne nezapadajú do všeobecného rámca popisu skutočnosti.⁵²

Právo na rozhodnutie a postup správneho orgánu v primeranej lehote. Je prejavom princípu konania v primeranej časovej lehote („je v záujme členských štátov aj žiadateľov o medzinárodnú ochranu, aby sa o žiadosti o medzinárodnú ochranu rozhodlo čo najskôr bez toho, aby bolo dotknuté vykonanie primeraného a úplného posúdenia“).

Podľa čl. 31 bod 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ „členské štáty stanovujú lehoty na prijatie rozhodnutia v konaní na prvom stupni podľa odseku 8. Tieto lehoty musia byť primerané. Bez toho, aby boli dotknuté odseky 3 až 5, môžu členské štáty tieto lehoty prekročiť, ak je to nevyhnutné na to, aby sa zabezpečilo primerané a úplné posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.“

Vnútroštátna právna úprava má garantovať predmetnú požiadavku ustanovením zákonnej lehoty pre rozhodnutie správneho orgánu v konaní o azyle. Uvedenú lehotu zakotvuje § 20 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. Zákonná lehota je dlhšia, než všeobecná lehota podľa správneho poriadku, a nevylučuje povinnosť správneho orgánu rozhodnúť skôr, resp. bezodkladne.

Zákon umožňuje lehotu na rozhodovanie v odôvodnených prípadoch predĺžiť a ukladá povinnosť túto skutočnosť žiadateľovi vo veci žiadosti o udelenie azylu písomne oznámiť, zákon však – na rozdiel od správneho poriadku – nevymedzuje maximálnu dĺžku lehoty, o ktorú možno lehotu na rozhodnutie predĺžiť. V takejto situácii je potrebné uplatniť pravidlo o primeranosti s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prípadu.

Podľa čl. 31 bod 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ „členské štáty zabezpečia, aby v prípade, keď sa do šiestich mesiacov nemôže prijať rozhodnutie, bol dotknutý žiadateľ: a) informovaný o predĺžení lehoty a b) na požiadanie dostal informáciu o dôvodoch predĺženia lehoty a časovom rámci, v ktorom možno očakávať rozhodnutie o jeho žiadosti“. Ide o povinnosť, ktorú je potrebné vykonať v rámci transpozície jasným zakotvením povinnosti správneho orgánu v rámci konania o azyle – zákon č. 480/2002 Z. z. však v § 20 ods. 1 zakotvil len povinnosť ministerstva písomne vyrozumieť žiadateľa o predĺžení lehoty na rozhodnutie vo veci žiadosti o udelenie azylu.

Ustanovenie § 20 ods. 5 zákona č. 480/2002 Z. z. je potrebné vnímať ako zámer zákonodarcu zakotviť – v porovnaní so zákonom č. 71/1967 Zb. – jasné pravidlo o tom, či sa do lehoty na rozhodnutie započítava čas na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia.

Osobitné lehoty⁵³ sa uplatňujú v prípade, ak ministerstvo zamietajú žiadosť o udelenie azylu ako neprípustnú alebo zjavne neopodstatnenú. V týchto prípadoch márne uplynutie zákonnej lehoty na rozhodnutie vyvoláva špeciálny právny následok – zánik predmetnej právomoci správneho orgánu. Účelom predmetnej lehoty je zrýchlenie konania.⁵⁴

Princíp konania v primeranej časovej lehote je garantovaný aj prostredníctvom § 21 ods. 3 a 4 zákona č. 480/2002 Z. z., ktoré zakotvujú zákonnú lehotu súdu pre rozhodnutie, čo hodnotíme kladne.

Právo na ukončenie procesného postupu správneho orgánu rozhodnutím je implicitne obsiahnuté v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Predmetné procesné právo súvisí s princípom právnej istoty. V právnom štáte je neprípustná situácia, aby sa procesný postup orgánu verejnej moci neukončil spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. rozhodnutím. Je to dôležité aj preto, lebo s inštitútom rozhodnutia je spätý inštitút *rei iudicatae*.

⁵¹ Šnebergerová, S. in Klíma, K. a kolektív: Komentár k Ústave a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 1 416.

⁵² Babiaková, E. – Berthotyová, E. (eds.): Rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v azylových veciach. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2008, s. 127.

⁵³ Pozri Srebalová, M. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, s. 271.

⁵⁴ Meššová, B. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, s. 161.

Procesné právo účastníka konania na ukončenie procesného postupu správneho orgánu rozhodnutím zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zakotvuje implicitne.

Zákon č. 480/2002 Z. z. tým, že v § 20a garantuje právo účastníka konania o azyle na rozhodnutie s obsahovými a formálnymi náležitosťami, ktoré sa mu doručuje s účinkom jeho oznámenia (pozri tiež § 21). Z hľadiska štandardnej terminológie správneho poriadku preto nebol zákonodarcom v § 20a ods. 4 zákona č. 480/2002 Z. z. vhodne zvolený termín *oznámenie* rozhodnutia v konaní o azyle. Podľa tohto ustanovenia sa rozhodnutie oznamuje azylovému zariadeniu a policajnému útvaru, pričom je zrejmé, že tu ide len o adresátov, ktorým sa rozhodnutie dáva na vedomie.⁵⁵

Právo na odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť orgánov verejnej moci riadne odôvodňovať ich rozhodnutia je jednou zo záruk pre vylúčenie ľubovôle pri rozhodovaní.⁵⁶ Odôvodnenie rozhodnutia je aj zárukou toho, aby dotknutá osoba mohla účinne uplatniť právo na opravný prostriedok. Procesné právo na odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu má garantovať uplatnenie princípu transparentnosti procesného postupu vykonávateľa verejnej správy v zmysle čl. 17 bodu 2 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe, nakoľko zaručuje právo adresátovi na informáciu o dôvodoch rozhodnutia.

Právna teória definuje obsah tohto procesného práva ako právo na to, aby rozhodnutie obsahovalo odôvodnenie, v ktorom správny orgán zrozumiteľne, logicky a dostatočne vysvetlí, akými úvahami sa riadil pri hodnotení dôkazov, ktoré dôkazy vzal do úvahy, aký skutkový stav na základe nich zistil, ako tento skutkový stav posúdil z vecného hľadiska a po právnej stránke; pritom vyjadrí svoje stanovisko ku skutočnostiam, argumentom a dôkazom, ktoré účastníci v konaní uplatnili, prípadne navrhli.

V tomto duchu je potrebné interpretovať aj požiadavku smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ, ktorá sa v záujme ochrany žiadateľa explicitne zmieňuje o náležitostiach rozhodnutia v čl. 45 bod 3., podľa ktorého „členské štáty zabezpečia, aby sa rozhodnutie príslušného orgánu o odňatí medzinárodnej ochrany vydalo písomne. V tomto rozhodnutí sa písomne uvedú skutkové a právne dôvody, ako aj informácie, ako napadnúť toto rozhodnutie.“ Výnimku z uvedeného pravidla pripúšťa v čl. 45 bod 4 smernice, podľa ktorého „keď príslušný orgán prijme *rozhodnutie o odňatí medzinárodnej ochrany*, rovnako sa uplatňuje aj článok 20, článok 22, článok 23 ods. 1 a článok 29.“

Na rozdiel od smernice § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. zakotvuje výnimku a to aj vo vzťahu k správne mu poriadku, a to nasledovným spôsobom: „V odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.“ Uvedené veľmi strohé ustanovenie zákona je potrebné interpretovať v kontexte čl. 45 bodu 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ. Vzhľadom k tomu, že procesné právo na odôvodnenie rozhodnutia úzko súvisí s právom na obhajobu, bolo by vhodné, aby zákon precízne zakotvil pravidlo, ktoré predkladateľ návrhu zákona spomenul iba v dôvodovej správe a ktoré sa následne vysvetľuje v komentári k zákonu.⁵⁷

Právo na preskúmanie rozhodnutia. Podľa čl. 46 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ „členské štáty zabezpečia, aby žiadatelia mali právo na účinný opravný prostriedok pred súdom“. Za *účinný opravný prostriedok* je potrebné v zmysle slovenskej súdnej judikatúry považovať len taký prostriedok, ktorého podaním účastník konania o azyle je spôsobilý vyvolať súdny prieskum bez toho, aby bola možnosť súdneho prieskumu závislá na rozhodnutí iného orgánu. Tejto charakteristike v plnej miere zodpovedá právo účastníka konania o azyle podať opravný prostriedok na súd proti neprávoplatnému rozhodnutiu v azylovom konaní (§ 21 zákona č. 480/2002 Z. z.), ako aj žalobu proti právoplatnému rozhodnutiu o zastavení konania podľa § 19 zákona č. 480/2002 Z. z.

Bez ohľadu na výpočet rozhodnutí ministerstva uvedený v § 21 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. preskúmateľnosť rozhodnutia vydaného v konaní o azyle je zaručená druhou vetou čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

LITERATÚRA

⁵⁵ Srebalová, M. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, s. 279.

⁵⁶ Nález sp. zn. III. ÚS 84/94 z 20. júna 1996 (č. 34, sv. 3, Zb. ÚS), nález sp. zn. III. ÚS 94/97 z 26. júna 1997 (č. 85, sv. 8, Zb. ÚS).

Babiaková, E. – Berthotyová, E. (eds.): Rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v azylových veciach. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2008, 136 s., ISBN 978-80-89363-25-4

Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2012, 827 s., ISBN 97880-89447-93-0

Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, 448. s., ISBN 978-80-7400-264-9

Klíma, K. a kolektív: Komentár k Ústave a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, 1 441 s., ISBN 978-80-7380-140-3

Košičiarová, S.: Verejná správa právo na spravodlivý proces. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku 2014, 236 s., ISBN 978-83-7490-790-3

Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kolektív: Listina základních práv a svobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6

KONTAKT:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, sona.kosiciarova@truni.sk

⁵⁷ Pozri bližšie Hrnčárová, N. Srebalová, M. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, s. 399 – 400.

ÚČINNÝ OPRAVNÝ PROSTRIEDOK V AZYLOVOM KONANÍ – HĽADANIE ROVNOVÁHY MEDZI SPRAVODLIVOSŤOU A EFEKTIVITOU

Mgr. Bc. Alžbeta Králová

Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne

KEY WORDS: international protection, asylum, effective remedy, Charter of fundamental rights of the EU

ABSTRACT: One of the key procedural aspects of the right to asylum is the legal regulation of remedies in asylum procedure, which should be fair and efficient at the same time (for the asylum seeker as well as for the State itself). Article 47 of the Charter of fundamental rights of the European Union has the crucial importance for the definition of the effective remedy, the contribution therefore focuses on the analysis of this provision (including the case law of the Court of Justice of the European Union), its importance for the interpretation of the “efficiency” in asylum procedure and its impact on national legal regulation of the remedies.

1. ÚVOD

Európska spoločná migračná a azylová politika sa v súčasnosti musí vysporiadať so zásadnými koncepčnými otázkami, preto sa môže zdať do istej miery „technická“ problematika nastavenia fungovania opravných prostriedkov pomerne okrajovou. Vymedzenie opravných prostriedkov však hrá v azylovom konaní (respektíve konaní o udelení medzinárodnej ochrany) zásadnú úlohu. Relatívne výrazná časť žiadateľov totiž získava medzinárodnú ochranu až po uplatnení opravného prostriedku⁵⁸. Ako z medzinárodných dokumentov⁵⁹, tak z práva EÚ plynie vo vzťahu k azylovému konaniu požiadavka „účinnosti“ opravného prostriedku, čo vo svojej podstate znamená, že v ňom má byť dosiahnutý zamýšľaný cieľ⁶⁰. Účinný opravný prostriedok v sebe spája požiadavku spravodlivosti a efektívnosti konania. Princíp spravodlivosti je pritom možné charakterizovať ako primeranú šancu žiadateľa o medzinárodnú ochranu vymôcť svoj nárok na ochranu⁶¹, respektíve ako situáciu, kedy azylové konanie plní svoj účel, t. j. zaisťuje osobe, ktorá spĺňa podmienky pre priznanie štatútu utečenca, že jej tento štatút bude priznaný⁶². Pri vymedzení efektívnosti je nutné zohľadniť, že môže mať rôzne konotácie: z pohľadu žiadateľa táto požiadavka znamená, že jeho procesné práva slúžia legitímnemu záujmu získať v primeranej dobe medzinárodnú ochranu, zatiaľ čo z pohľadu štátu (respektíve z pohľadu verejného záujmu) nemá z hľadiska efektivity azylové konanie podkopávať imigračnú politiku a byť zadnými vrátkami k ilegálnej migrácii⁶³. Požiadavka účinnosti opravného prostriedku tak v dôsledku znamená požiadavku spoľahlivej a rýchlej identifikácie osôb, ktoré napĺňajú podmienky pre udelenie medzinárodnej ochrany a ich odlišenie od tých, ktorých žiadosť je nedôvodná. Je tak určitým balansovaním medzi čo najspravodlivejším a čo najefektívnejším priebehom konania o opravnom prostriedku v azylových veciach.

Z hľadiska práva EÚ nachádzame zmienku o účinnom prostriedku nápravy jednak špecificky vo vzťahu k azylovému konaniu v procedurálnej smernici⁶⁴, jednak v článku 47 Charty základných práv Európskej únie

⁵⁸ Štatistiky UNHCR z roku 2007 zmiňujú až 20 % žiadateľov v štátoch EÚ, ktorí získajú medzinárodnú ochranu až v odvolacom konaní, viz UNHCR: *Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations*. UNHCR, 2010. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>, s. 88. V Českej republike tvorili v roku 2014 negatívne rozhodnutia a rozhodnutia o zastavení konania takmer 63 %, z rozhodnutí krajských súdov vo veci medzinárodnej ochrany tvorili rušiace rozhodnutia približne 8 % (viz MVČR: *Mezinárodní ochrana v České republice, roční statistický přehled. 2014*. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/souhrnna-zprava-o-mezinarodni-ochrane-za-rok-2014.aspx>).

⁵⁹ Viz Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému, či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, Medzinárodný pakt o ochrane občianskych a politických práv.

⁶⁰ Boeles, P.: *Fair immigration proceedings in Europe*. The Hague: Nijhoff, 1997, s. 5.

⁶¹ Hailbronner, K.: *EU immigration and asylum law : commentary on EU regulations and directives*. München: Beck; Oxford: Hart, 2010, s. 3.

⁶² Kopalová, M.: *Spravodlnosť v řízení o opravných prostředcích*. In: JÍLEK, Dalibor et al. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 143.

⁶³ Hailbronner, K.: *EU immigration and asylum law: commentary on EU regulations and directives*. München: Beck; Oxford: Hart, 2010, s. 13.

⁶⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

(ďalej len „Charta EÚ“). Charta EÚ, na rozdiel od Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej len „Dohovor“), zakotvuje požiadavku práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom, nielen pred nezávislým a nestranným orgánom, čo je v mnohých oblastiach cudzineckého práva zásadné a mení to doterajší pohľad na dostupné prostriedky nápravy⁶⁵. V rámci azylového konania však táto požiadavka plyní už z príslušného ustanovenia procedurálnej smernice, rovnako ako v tejto smernici nachádzame právo na právnu pomoc (čl. 47 odsek 3 Charty EÚ). Je tak otázkou, či môže článok 47 Charty EÚ priniesť v kontexte azylového konania širšie procesné garancie, než sú zakotvené v procedurálnej smernici, v kombinácii s aplikáciou Dohovoru v jednotlivých členských štátoch. Nasledujúci text sa pokúsi analyzovať článok 47 Charty EÚ a jeho možné dopady na azylové konanie, prípadne potenciálne zmeny vo vnútroštátnej právnej úprave Českej republiky, ktoré môžu z jeho aplikácie plynúť.

2. PRÁVO NA ÚČINNÝ PROSTRIEDOK NÁPRAVY V ČLÁNKU 47 CHARTY EÚ

Prvý odsek článku 47 Charty EÚ stanoví: „Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.“ Dané ustanovenie je založené na článku 13 Dohovoru⁶⁶, na rozdiel od neho však explicitne zakotvuje prístup k súdu, čím výrazne rozširuje ochranu plynúcu z Dohovoru a priznáva každému, koho práva a slobody garantuje právo Únie, prístup k súdu. Nelimituje teda súdnu ochranu na občianske a trestné veci, tak, ako to robí článok 6 Dohovoru, čo je z hľadiska cudzineckého práva nesmierne významné, nakoľko Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) dlhodobo odmieta aplikáciu článku 6 na cudzinecké konania⁶⁷. Je nutné podotknúť, že v judikatúre Súdného dvora môže byť ako súd vnímaný aj iný typ orgánu, vykazujúci určité správne a organizačné rysy, ktorý naplní podmienku zákonného základu, trvalosť, záväznosti jurisdikcie, kontradiktórnej povahy konania, použitia právnych predpisov a nezávislosti.⁶⁸ Ako však už bolo zmienené vyššie, z hľadiska azylového práva nespočíva v zaistení práva na prístup k súdu rozšírenie procesných právo žiadateľov o medzinárodnú ochranu, pretože toto právo garantuje už procedurálna smernica.

Odsek 2 stanovujúci, že „[k]aždý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Každý musí mať možnosť poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať“, korešponduje s článkom 6 odsek 1 Dohovoru⁶⁹. Tým právo EÚ rozširuje dosah nielen samotného práva na prístup k súdu, ale aj ďalších aspektov článku 6 a do istej miery tak vťahuje rozsiahlu judikatúru ESLP aj do oblastí, na ktoré do tej doby nedopadala. Právo na účinný prostriedok nápravy a právo na spravodlivý proces uznaný Dohovorom a ďalšími medzinárodnými zmluvami totiž inšpiruje Súdny dvor pri aplikácii práva na účinný prostriedok nápravy a práva na spravodlivý proces vo všetkých prípadoch v pôsobnosti práva EÚ.⁷⁰ Nepriamo sa tak rozsah aplikácie práva na spravodlivý proces uznaný medzinárodným právom rozširuje prostredníctvom práva EÚ.⁷¹ Práve v druhom odseku článku 47 Charty EÚ tak spočíva zásadný význam pro azylové veci, pretože právo na spravodlivé prejednanie veci v primeranej lehote dopadá na celú škálu aspektov, ktoré procedurálna smernice explicitne nerieši, alebo pri ich riešení ponecháva štátom priestor na uváženie (viz napríklad otázka úpravy lehôt). Článok 47 Charty EÚ sa tak stáva priamym vyjadrením obmedzenia tohto priestoru pre uváženie a stanovuje členským štátom určité limity aj tak, kde pri prijímaní smernice nedospeli k jednoznačnému konsenzu.

3. SÚDNY DVOR K ČLÁNKU 47 CHARTY EÚ V AZYLOVÝCH VECIACH

⁶⁵ Viz názor Komisie týkajúci sa nutnosti zaviesť súdne preskúmanie aj u vízového konania (Európska komisia: Správa o uplatňovaní Charty základných práv EÚ za rok 2013 Pub. 14. apríla 2014. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0224&rid=1>) a s ním súvisiace kroky k zmene právnej úpravy, zatiaľ v podobe odôvodneného stanoviska a dopĺňujúceho odôvodneného stanoviska (informácia dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm).

⁶⁶ *Vysvetlivky k Charte základných práv EÚ (2007/C 303/02)*. Dostupné z: <http://old.eu-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:SK:PDF>

⁶⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 5. októbra 2000 vo veci Maaouia proti Francúzsku, sťažnosť č. 39652/98.

⁶⁸ V kontexte azylového práva viz rozsudok Súdného dvora zo dňa 31. januára 2013 vo veci C-175/11 D. a A.

⁶⁹ Článok 6 odsek 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd má nasledujúce znenie: „Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.“

⁷⁰ Viz napríklad rozsudok Súdného dvora zo dňa 21. decembra 2011 vo veci C-411/10 a C-493/10 N. S.

⁷¹ Reneman, M.: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*. Oxford: Hart Publishing Ltd. 2014, s. 85.

Súdny dvor v azylových veciach na článok 47 Charty EÚ odkazuje pomerne často, čo je do veľkej miery dané aj tým, že ho citujú samotné členské štáty pri predkladaní predbežných otázok. Je totiž akýmsi zastrešujúcim ustanovením vo vzťahu k procesným právam žiadateľov o medzinárodnú ochranu. V mnohých predbežných otázkach, zmiňujúcich článok 47 Charty EÚ, však Súdny dvor fakticky s ustanovením podrobnejšie nepracuje. Súdny dvor buď dospieva k záveru, že články Charty EÚ, vrátane článku 47, nemôžu viesť k inému záveru, než interpretované ustanovenie (a to bez podrobnejšieho odôvodnenia)⁷², alebo zmieňuje len ako veľmi stručný odkaz zásadu účinnej súdnej ochrany v ňom vyjadrenú⁷³, prípadne stručne poukáže na to, že právo vykladá vo svetle tohto článku⁷⁴.

Zatiaľ jediným rozsudkom, ktorý v plnej sile odhaľuje potenciál článku 47 Charty EÚ v azylových veciach, je v podstate rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2011 vo veci C-69/10 *Samba Diouf*. V danom rozsudku skúma Súdny dvor právo na účinný opravný prostriedok z čl. 39 nerevidovanej procedurálnej smernice (2005/85/ES) vo svetle práva na účinnú súdnu ochranu z článku 47 Charty EÚ. Súdny dvor v rozsudku *Samba Diouf* upozorňuje predovšetkým na možnosť súdu „overiť opodstatnenosť dôvodov, ktoré príslušný vnútroštátny orgán viedli k považovaniu žiadosti o priznanie medzinárodnej ochrany za neopodstatnenú alebo zneužívajúcu, bez toho, aby sa na tieto dôvody vzťahovala nevyvrátiteľná domnienka zákonnosti.“⁷⁵ Doplňuje, že absencia opravného prostriedku v prvotnej fáze konania nie je porušením práva na účinnú súdnu ochranu za predpokladu, že „zákonnosť konečného rozhodnutia prijatého v zrýchlenom konaní, a najmä dôvody, ktoré príslušný orgán viedli k zamietnutiu žiadosti o azyl ako nedôvodnej, môžu byť predmetom hlbšieho preskúmania vnútroštátnym súdom na základe žaloby podanej proti rozhodnutiu o zamietnutí uvedenej žiadosti“⁷⁶. Súdny dvor tak v podstate z čl. 39 smernice, vyloženej vo svetle článku 47 Charty EÚ, odvodzuje nové požiadavky pre rozsah súdneho preskúmania, čo je problematika, ktorú článok 39 smernice žiadnym spôsobom neupravuje. Súdny dvor odvodzuje konkrétne požiadavku „hlbšieho“ preskúmania a preskúmania opodstatnenosti všetkých dôvodov, ktoré viedli k rozhodnutiu o žiadosti. S ohľadom na rozsudok *Wilson*⁷⁷, ktorý Súdny dvor cituje a na celkové znenie odôvodnenia rozsudku *Samba Diouf* teda musí mať vnútroštátny súd možnosť preskúmať ako skutkové, tak právne dôvody rozhodnutia o žiadosti o medzinárodnú ochranu, čo je požiadavka, ktorá sa z rozsudku *Samba Diouf* prenáša aj do revidovanej podoby procedurálnej smernice v podobe povinnosti zaistiť úplné a *ex nunc* posúdenia veci súdom. Súdny dvor sa pritom s najväčšou pravdepodobnosťou inšpiruje v judikatúre ESJP vo vzťahu k článku 6 Dohovoru.⁷⁸

Rozsudok *Samba Diouf* je tak príkladom potenciálu článku 47 Charty EÚ, prostredníctvom ktorého môže Súdny dvor do istej miery rozšíriť povinnosti plynúce zo sekundárnej legislatívy EÚ. Súčasne mu však znenie článku 47 Charty EÚ umožňuje rozhodnúť sa, kde k takémuto extenzívnemu výkladu pristúpi, a kde nie, pretože obecná dikcia článku mu dáva pomerne široký priestor na úvahu.

4. VPLYV ČLÁNKU 47 CHARTY NA VNÚTROŠTÁTNE PRÁVO

Potenciálny vplyv na vnútroštátnu úpravu je zrejмый najmä vo vzťahu k aplikácii práva súdmi, ktoré sa v momente, keď aplikujú úniové právo, nevyhnú ani práci s článkom 47 Charty EÚ, aj keď skôr sprostredkovane, teda prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora, ktorá s článkom 47 Charty EÚ pracuje, prípadne prostredníctvom právnej úpravy, ktorá na článok 47 Charty EÚ priamo odkazuje. Zatiaľ sa v judikatúre Najvyššieho správneho súdu ČR objavujú citácie článku 47 Charty EÚ len v súvislosti s úpravou v nariadení Dublin III⁷⁹, ktoré v preambule na článok 47 odkazuje.⁸⁰ Ústavný súd ČR už ale vo svojej judikatúre nad rámec porušenia Listiny základných práv a slobôd konštatoval aj porušenie práva na účinnú súdnu ochranu v zmysle článku 47 Charty EÚ, a to dokonca v situácii, kedy sa sťažovateľka práv plynúcich z Charty nedovolávala (je však nutné podotknúť, že sa nejednalo o prípad vo veci medzinárodnej ochrany, ale o otázku náhrady škody za

⁷² Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 21. decembra 2011 vo veci C-411/10 *N. S.*

⁷³ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 31. januára 2013 vo veci C-175/11 *D. a A.*

⁷⁴ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5. júna 2014 vo veci C-146/14 PPU *Ali Mahdi.*

⁷⁵ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2011 vo veci C-69/10 *Samba Diouf*, odsek 61.

⁷⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. júla 2011 vo veci C-69/10 *Samba Diouf*, odsek 56.

⁷⁷ Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. septembra 2006 vo veci C-506/04 *Wilson.*

⁷⁸ Reneman, M.: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy.* Oxford: Hart Publishing Ltd. 2014, s. 252.

⁷⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie).

⁸⁰ Viz napríklad rozsudok NSS zo dňa 25. februára 2015, sp. zn. 1 Azs 248/2014, rozsudok Krajského súdu v Prahe zo dňa 24. februára 2015, sp. zn. 49 Az 6/2015, rozsudok Krajského súdu v Brne zo dňa 4. februára 2015, sp. zn. 41Az 10/2014, alebo nález Ústavného súdu zo dňa 18. septembra 2014, sp. zn. III.ÚS 2331/14.

oneskorenie letu).⁸¹ Je tak pravdepodobné, že odkazy na právo na účinnú súdnu ochranu garantované Chartou EÚ sa budú objavovať v argumentácii súdov čoraz častejšie, a to nielen vo forme prostých odkazov, pretože umožňujú pracovať s právom na spravodlivý proces a účinnou ochranou súdmi aj tam, kam nedopadá článok 6 Dohovoru.

Oveľa výraznejšie sa vplyv článku 47 Charty EÚ môže prejavovať priamo v zákonnej úprave. V tomto ohľade je však len ťažko predstaviteľné (minimálne vo vzťahu k Českej republike), že bude právna úprava menená výhradne na základe judikatúry Súdneho dvora vzťahujúcej sa k inému štátu – či už odpovedi na predbežnú otázku položenú iným členským štátom, alebo konania o porušenie povinnosti plynúcej z práva EÚ vo vzťahu k inému štátu (tzv. *infringement*). Článok 47 Charty EÚ môže právnu úpravu fakticky ovplyvniť dvoma spôsobmi. Prvý spôsob, ktorým článok Charty EÚ zásadne ovplyvňuje vnútroštátnu legislatívu, sú zmeny sekundárneho práva EÚ podmienené aplikáciou článku 47, respektíve výkladom tohoto článku Súdny dvorom. Príkladom je revidovaná procedurálna smernica⁸², ktorá u účinného opravného prostriedku zavádza požiadavku úplného a *ex nunc* preskúmania rozhodnutí na prvom stupni súdnym orgánom, teda nutnosť preskúmania ako skutkových, tak právnych otázok. Návrh smernice pritom odkazuje na rešpektovania článkov Charty a vo vzťahu k požiadavku úplného a *ex nunc* preskúmania vyslovene zmieňuje prebiehajúci vývoj judikatúry Súdneho dvora a ESJP.⁸³ S touto požiadavkou sa musí vysporiadať aj český zákonodarcia. Predkladaný návrh na zmenu zákona č. 325/1999 Sb. zatiaľ však pracuje s nulovou variantou (vo vzťahu k rozsahu súdneho preskúmania teda nedochádza k žiadnej novelizácii), ktorú odvodňuje tým, že správne súdnictvo je postavené na princípe plnej jurisdikcie a naviac podľa judikatúry⁸⁴ je síce pre súd rozhodujúci stav veci v dobe rozhodnutia správneho orgánu, môže však realizovať ďalšie dokazovanie, aby potvrdil, či zistený skutkový stav zodpovedá skutočnosti, alebo nie. Tým pádom nastavenie súdneho preskúmania korešponduje s požiadavkami procedurálnej smernice.⁸⁵

Domnievam sa, že s týmto názorom je nutné polemizovať, a to aj s ohľadom na nepripravenosť a nedostatočnú personálnu vybavenosť súdov. Zrejme si to však uvedomuje aj predkladateľ, ktorý zdôrazňuje, že novelizácia systému procesu rozhodovania o žalobách proti rozhodnutiam vo veciach medzinárodnej ochrany je legitímnou a v určitom významnom aspekte aj vhodnejšou variantnou.⁸⁶ Nie je tak vylúčená radikálnejšia zmena, ktorá je nepochybne žiaduca, pretože sa domnievam, že aktuálna úprava nemôže naplniť požiadavky procedurálnej smernice a Česká republika sa tak vystavuje riziku konania v súvislosti s neúplnou, respektíve nesprávnou transpozíciou smernice. O tom, akú podobu a aký rozsah táto zmena, bude nutné viesť rozsiahlejšie diskusie.

Ďalšou, o niečo „kontroverzejším“⁸⁷ cestou, ktorou vplýva článok 47 Charty EÚ na vnútroštátnu úpravu je zahájenie konania o porušení povinností plynúcich z práva EÚ v súvislosti s výkladom sekundárneho právneho predpisu v kontexte článku 47 Charty EÚ. Príkladom z cudzineckého práva je zahájenie konania zo strany Komisie proti niekoľkým členským štátom, ktoré vylučujú súdne preskúmanie rozhodnutia o vízach, vrátane Českej a Slovenskej republiky. Komisia pritom vychádza len z dikcie článku 47 Charty EÚ, pretože samotný vízový kódex⁸⁸ hovorí len o odvolaní v súlade s vnútroštátnym právom. Komisia však z článku 47 Charty EÚ odvodzuje aj v prípade víz právo na súdne preskúmanie.⁸⁹ Aj keď sa jedná o vo vzťahu k žiadateľom o víza o žiadaný výsledok, výklad Charty EÚ a jej aplikácia je v tomto prípade pomerne extenzívna a do istej miery narušuje právnu istotu štátov a taktiež ide o istej miery proti ich vôli prejavenej pri prijímaní vízového kódexu.

⁸¹ Nález Ústavného súdu zo dňa 20. novembra 2014, sp. zn. III. ÚS 2782/14.

⁸² Smernica 2013/32/EÚ, op. cit.

⁸³ Európska komisia. *KOM(2009) 554 v konečnom znení. Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Prepracované znenie)*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=COM:2009:0554:FIN>

⁸⁴ Viz nález Ústavného súdu ČR zo dňa 30. 5. 2000, sp. zn. I. ÚS 533/98.

⁸⁵ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9NRCXV6W>, s. 105.

⁸⁶ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9NRCXV6W>, s. 105.

⁸⁷ Martin Smolek hovorí o do istej miery absurdnom použití Charty ako nástroja politického boja o rozdelenie právomocí medzi EU a členskými štátmi, viz Smolek, M.: *Prinesla Listina EU (cokoliv) nového? Jiné právo*. Pub. 5. 3. 2015. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/03/martin-smolek-prinesla-listina-eu.html>

⁸⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o vízach (vízový kódex).

⁸⁹ Európska komisia. *October Infringement package: main decision*. Pub. 16.10.2014. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-589_en.htm

Spôsobov, ktorými článok 47 ovplyvňuje vnútroštátne právo a jeho výklad, je teda viacero. Aj keď niektoré bez pochyby členské štáty znepokojujú prílišným zásahom do zásady procedurálnej autonómie, zatiaľ je nepochybné, že žiadateľom o medzinárodnú ochranu, prípadne žiadateľom o pobytové oprávnenia, zaručujú silnejšie procesné postavenie a z pohľadu spravodlivosti konania majú nepochybne pozitívny prínos.

5. ZÁVER

Záverom je možné zhrnúť, že prínos článku 47 Charty EÚ nespočíva ani tak v rozsahu práv, ktoré chráni, pretože Súdny dvor už pred jeho existenciou mohol poukázať na účinnú súdnu ochranu ako obecnú zásadu Únie a opakovane tak aj činil. Jeho význam sa zdá sa spočívať, v priestore pre o niečo odvážnejší výklad, ktorý poskytuje ako Súdnemu dvoru, tak ďalším inštitúciám EÚ. Martin Smolek hovorí o Charte ako o nástroji politického súboja o kompetencie medzi členskými štátmi a EÚ⁹⁰. Článok 47 Charty je do určitej miery určite možné ako taký politický nástroj vnímať a zdá sa, že je to nástroj, prostredníctvom ktorého sa môžu snažiť inštitúcie EÚ obháďať absenciu konsenzu v oblasti azylovej a migračnej politiky. Zatiaľ sa zdá, že ich postup je k prospechu žiadateľov a odstraňuje mnohé dlhodobé nedostatky systému opravných prostriedkov. Čo je však skutočne obsahom článku 47 Charty EÚ a kam až môžu inštitúcie EÚ pri interpretácii sekundárneho práva v jeho svetle dospieť, zostáva stále otázkou.

LITERATÚRA

- Boeles, P.: *Fair immigration proceedings in Europe*. The Hague: Nijhoff. 1997, 528 s., ISBN 9041103244.
- Európska komisia: *KOM(2009) 554 v konečnom znení. Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Prepracované znenie)*. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=COM:2009:0554:FIN>
- Európska komisia: *October Infringement package: main decision*. Pub. 16. 10. 2014. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-589_en.htm
- Európska komisia: *Správa o uplatňovaní Charty základných práv EÚ za rok 2013* Pub. 14. apríla 2014. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0224&rid=1>
- Hailbronner, K.: *EU immigration and asylum law : commentary on EU regulations and directives*. München: Beck; Oxford: Hart. 2010, 1590 s., ISBN 978-1849460750.
- Jílek, D. a kol.: *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita. 2006, 214 s., ISBN 8021040580.
- MVČR. *Mezinárodní ochrana v České republice, roční statistický přehled*. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/souhrnna-zprava-o-mezinarodni-ochrane-za-rok-2014.aspx>
- Reneman, M.: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*. Oxford: Hart Publishing Ltd. 2014, 428 s., ISBN 978-1849465458.
- Smolek, M.: *Přinesla Listina EU (cokoliv) nového? Jiné právo*. Pub. 5. 3. 2015. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/03/martin-smolek-prinesla-listina-eu.html>
- UNHCR: *Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations*. UNHCR, 2010. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasně ochrane cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9NRCXV6W>
- Vysvetlivky k Charte základných práv EÚ (2007/C 303/02)*. Dostupné z: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:SK:PDF>

KONTAKT:

Mgr. Bc. Alžbeta Králová, Právnická fakulta Masarykovej univerzity v Brne, Dřevařská 21, 602 00 Brno, Česká republika, alzbeta.kralova@mail.muni.cz

⁹⁰ Smolek, M.: *Přinesla Listina EU (cokoliv) nového? Jiné právo*. Pub. 5.3.2015. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/03/martin-smolek-prinesla-listina-eu.html>

ÚSTAVNÍ AZYL V LISTINĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD JAKO ZDROJ KONFLIKTU

JUDr. David Kryška, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Mgr. et Mgr. Linda Janků

Kancelář veřejného ochránce práv, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

KEYWORDS: Czech Republic, Constitution, Fundamental Rights, Right to Asylum, Interpretation

ABSTRACT: Authors focus on the regulation of asylum in the Czech Republic on the constitutional law level, from the perspective of conflicts it provokes. Article 43 of the Czech Charter of fundamental rights and freedoms is a cause of interpretative, application and legislative conflicts. The question of whether it represents a normative clause and thus establishes a subjective right or even an entitlement for international protection is not decidedly settled either in theory or practice. Inconsistent attitude can be inferred from the legislative work as well. Authors explain the main lines of argumentation indicative for both its normative or non-normative nature and present case-law of the Czech Constitutional Court dealing with this provision.

1. ÚVOD

Listina základních práv a svobod (dále rovněž jen „Listina“)⁹¹ upravuje právo azylu na ústavní úrovni ve svém čl. 43, když stanoví: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“ Svou projekci v rovině podústavního práva má toto ustanovení v § 12 písm. a) zákona o azylu⁹², podle kterého se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Budeme-li se zamýšlet nad tím, v jakém smyslu se může ustanovení ústavního pořádku stát zdrojem konfliktu a jaký je vlastně význam slova *konflikt*, v mnohém nám napoví slovníková a encyklopedická literatura. Podle ní může tento pojem znamenat *rozpor*, *střetnutí*⁹³ nebo *střetnutí, srážku*⁹⁴; v psychologii se jedná o *střetnutí dvou nebo více tendencí či cílů*⁹⁵. A zde již vyplouvá na povrch, o jakých konfliktech zde můžeme hovořit. Předně nás zajímají konflikty právní či právně relevantní, ty ostatní ponecháváme jiným společenskovedním disciplínám, ovšem s vědomím, že i ty mohou – ať již přímo či nepřímo – s rozebíráním čl. 43 Listiny souviset. Zaprvé může dojít ke střetům v procesu hledání významu tohoto ustanovení právního předpisu a jeho jednotlivých znaků. Tento proces se označuje jako *interpretace* či *výklad* a jeho cílem je „*objasnit smysl textu, který vystupuje jako objekt interpretace*“⁹⁶. Názorové střety při snahách objasnit smysl čl. 43 Listiny tak nazýváme konflikty interpretačními. Zvláštní skupinu těchto konfliktů pak tvoří konflikty aplikační, tedy situace, kdy dochází k těmto názorovým střetům v procesu *aplikace práva*. Interpretace je totiž nezbytnou součástí procesu aplikace⁹⁷. Tou přitom rozumíme uskutečňování práva orgány veřejné moci, zejména prostřednictvím jejich rozhodovací činnosti⁹⁸. Třetí skupinou konfliktů, které budou na tomto místě nastíněny, pak představují konflikty legislativní, tedy situace, kdy se s čl. 43 Listiny dostala nebo mohla dostat do rozporu podústavní (zákonná) rovina právního řádu.

⁹¹ Jako součást ústavního pořádku České republiky znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

⁹² Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Praha: Academia, 1978, s. 175.

⁹⁴ Ilustrovaný encyklopedický slovník. II. díl. J – Pri. Praha: Academia, 1981, s. 189.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, s. 175.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 144.

⁹⁸ Srov. Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 186.

2. KONFLIKT INTERPRETAČNÍ

Nejprve se zaměříme na spory vznikající při interpretaci mimo aplikační procesy, tedy na jednotlivé názory publikované v odborné literatuře. Otázka, co z čl. 43 Listiny vyplývá jak pro cizince hledající v České republice ochranu před pronásledováním za uplatňování politických práv a svobod, tak pro Českou republiku a její orgány, vyvolává v teorii kontinuální spor a otázka **povahy práva azylu** v Listině není vůbec řešena jednoznačně⁹⁹.

V. Pavlíček vychází ve svém komentáři z tradičního pojetí vnitrostátního azylu, když uvádí: „Právo azylu nepatří k přirozeným právům člověka ani k právům občana. Poskytuje je stát podle svého rozhodnutí, a to jen cizincům. Nejde o základní právo, na které se vztahuje ustanovení druhé věty čl. 1 Listiny“¹⁰⁰. Právo azylu je podle něj „právem individuálním, poskytuje či odepírá je stát jednotlivcům po zjištění uvedených skutečností“¹⁰¹.

V. Pavlíček vychází ze znění citovaného ustanovení a především výrazu „poskytuje“ (nikoliv „poskytne“) a dospívá k závěru, že cizinec nemá na udělení azylu nárok. Na druhou stranu však uvádí, že každý má právo hledat a požívat azyl a že tohoto práva se lze dovolat přímo¹⁰². V. Pavlíček vykládá právo azylu rovněž v pražské učebnici ústavního práva, kde píše, že „[o]bsahem tohoto zvláštního, ale v jistém smyslu tradičního práva není získat azyl, ale ucházet se o něj“¹⁰³.

A. Gerloch, J. Hřebejk a V. Zoubek nahlízejí na čl. 43 Listiny podobně, když bez bližších podrobností hovoří o možnosti poskytnout azyl, který tedy cizincům „může být poskytnut“¹⁰⁴.

D. Jílek pak k právu na azyl uvádí, že „nemůže být vysvětleno výhradně z ústavně právních pozic“, nýbrž že „může být vykládáno i aplikováno pouze v praktické symbióze obou relativně samostatných právních rádu: vnitrostátního a mezinárodního práva“¹⁰⁵. Navazuje na uvedené názory vědy ústavního práva a akceptuje tak, že se nejedná ani o právo přirozené, ani o právo základní, nýbrž právo na azyl podle čl. 43 Listiny klasifikuje jako velmi podmíněné lidské právo¹⁰⁶. D. Jílek přitom polemizuje s názorem, že z čl. 43 Listiny vyplývá pouze možnost poskytnout azyl¹⁰⁷.

V dalším z komentářů K. Klíma k čl. 43 Listiny stručně uvádí, že „zavazuje Českou republiku, aby v souladu s mezinárodními standardy upravila systém ochrany osobám, jejichž svoboda či život je v jejich domovské zemi či v jiných zemích ohrožen“¹⁰⁸. Blíže se povahou práva na azyl nezabývá.

P. Varvařovský ve spíše kritické reakci na níže rozebíraný náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007 (jeho odůvodnění), kdy mimo jiné kritizuje odklon Ústavního soudu od přirozenoprávní teorie – avšak spíše s odkazem na právo Evropské unie než samotný čl. 43 Listiny – uvádí, že „[j]estliže je deklarovaným cílem těchto normativních aktů vytvoření oblasti svobody, bezpečí a spravedlnosti, otevřeně těm, kdo legitimně, donucení okolnostmi, hledají v Evropském společenství ochranu, pak musí mít každý z těchto žadatelů právo na spravedlivé projednání své žádosti, sdělení výsledku řízení v rozumné době, a při splnění stanovených kritérií i právní nárok na poskytnutí takové ochrany“¹⁰⁹.

Asi nejpodrobněji se povahou práva azylu v Listině zabývají D. Kosař a P. Molek¹¹⁰, kteří předkládají podle našeho názoru závažné argumenty ve prospěch jeho vnímání jako práva nárokového či subjektivního¹¹¹. Jednak s odkazem na judikaturu soudů ve správním soudnictví uvádí, že oznamovací způsob (zde „poskytuje“) může být vnímán rovněž jako vyjádření povinnosti. Dále k tomuto závěru podle nich vede způsob, jakým čl. 43 Listiny vnímal zákonodárce při stanovení důvodů pro udělení azylu podle zákona o azylu. Tito autoři rovněž poukazují na druhou větu čl. 43 Listiny, obsahující vylučující klauzuli. Pokud by čl. 43 Listiny neobsahoval subjektivní právo, proč by ústavodárce z práva na azyl explicitně vylučoval určitý okruh osob, ptají se. Dále přicházejí

⁹⁹ Jak si správně všimá Madleňáková, L. In: Sládeček, V., Pouperová, O. a kol.: Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 106.

¹⁰⁰ Pavlíček, V. In: Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2002, s. 341.

¹⁰¹ Ibidem, s. 342.

¹⁰² Ibidem, s. 342.

¹⁰³ Pavlíček, V. In: Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. Část 2. Praha: Linde Praha, 2004, s. 56.

¹⁰⁴ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 328.

¹⁰⁵ Jílek, D.: Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod. Časopis pro právní vědu a praxi. 2001, č. 4, s. 347.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 353.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 349-350.

¹⁰⁸ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 991.

¹⁰⁹ Varvařovský, P.: Ústavní soud o azylu a uprchlictví. Právní fórum. 2007, č. 5, s. 72.

¹¹⁰ Kosař, D., Molek, P. In: Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 555-567. Srov. též Molek, P. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 852-865.

¹¹¹ K možnému rozlišování subjektivního práva a právního nároku srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2006, č.j. 2 As 31/2005-78, www.nssoud.cz.

s komparací s jinými evropskými státy, ve kterých je ústavní právo azylu nárokovatelné. Konečně pak argumentují zásadou *in dubio pro libertate*. Na druhou stranu odmítají argument systematickou Listiny v neprospěch práva azylu¹¹².

Ve vztahu k otázce vyloučení určité kategorie cizinců z možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany se čl. 43 Listiny ve spoluautorství s J. Větrovským zabýval jeden z autorů tohoto příspěvku¹¹³. Autoři uznávají silné argumenty D. Kosaře a P. Molka pro nárokovost azylu podle čl. 43 Listiny, avšak ve vztahu k předmětu své práce hledají určitý minimální standard, který pro řízení o mezinárodní ochraně vyplývá z ústavního pořádku. Mimo jiné pak dospívají k závěru, že čl. 43 Listiny „zakotvuje veřejné subjektivní právo azylu, jehož obsahem je dovození adresované cizinci pronásledovanému za uplatňování politických práv a svobod o poskytnutí azylu požádat a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takové žádosti rozhodl“, když „[p]ostup orgánů veřejné moci se i v těchto případech podřizuje obecnému zákazu svévole, z nějž pro žadatele o ústavní azyl vyplývá alespoň možnost, aby mu byl v případě splnění předem stanovených podmínek takový azyl udělen“¹¹⁴.

Jeden z autorů tohoto příspěvku pak na tuto dřívější práci navázal¹¹⁵ a čl. 43 Listiny se v nedávné době zabýval s důrazem na vývoj institutu azylu v Československu s tím, že čl. 43 Listiny by měl být vykládán rovněž za použití komparativní (historicko-komparativní) a historické metody interpretace¹¹⁶. Ve vztahu k úpravě práva azylu v československé Ústavě z r. 1960¹¹⁷ je podle něj ústavní azyl v Listině ideově a hodnotově, formálně a materiálně diskontinuitní, avšak poukazuje na částečnou kontinuitu formulační a v jejím rozsahu kontinuitu sémantickou. Tento přístup podle něj přitom svědčí chápání ústavního práva azylu jakožto práva subjektivního, resp. nárokového¹¹⁸.

Co se týče dalších otázek, které při interpretaci čl. 43 Listiny vyvstávají, zejména **rozsahu práva azylu**, v Listině, není zde konflikt zásadně tak vyhraněný jako v případě jeho povahy. Absolutně žádný spor nevzbuzuje závěr, že *Českou a Slovenskou Federativní republikou* je v podmínkách samostatného státu třeba rozumět Českou republiku¹¹⁹. O výkladu pojmu *poskytuje* byla již řeč v rámci představení konfliktu stran povahy ústavního práva azylu a ještě se k němu vrátíme v závěrečné části.

Jde-li o význam pojmu *azyl*, Listina sama tento pojem nijak nevymezuje a nečiní tak ani žádný mezinárodně právně závazný dokument. Můžeme jím tak rozumět „ochranu, kterou stát poskytuje na svém území nebo na jiném místě spadajícím pod některý z jeho orgánů jednotlivci, který jej přišel vyhledat“¹²⁰. Institut azylu tak může být chápán pouze jako „specifický důvod pobytu osoby na cizím území“¹²¹. S ohledem na proces přijímání Listiny a její zdroje můžeme za azyl považovat právo vymezené kategorie cizinců nebýt vydán ani vyhoštěn¹²².

Jde-li o vymezení beneficentů normy obsažené v čl. 43 Listiny, tedy *cizince*, podle jednoho názoru může být azyl poskytnut rovněž osobám bez státního občanství¹²³, podle jiného je argument *a fortiori* v tomto případě nejistý¹²⁴.

Co se týče pojmu pronásledování užitého ústavodárcem ve formě *pronásledovaným*, klade se otázka, do jaké míry má jiný význam než koncept „odůvodněných obav z pronásledování“ podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951¹²⁵. Historicko-srovnávací a historický výklad přitom vedou s ohledem na – v tomto ohledu –

¹¹² Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 557-558.

¹¹³ Srov. Větrovský, J., Kryška, D.: Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. Právní rádce, 2011, č. 7, s. 4-23.

¹¹⁴ Ibidem, s. 11-12.

¹¹⁵ Srov. ibidem, s. 10, s. 21.

¹¹⁶ Srov. Kryška, D.: Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtu docenta Vladimíra Mikule. Správní právo, 2015, č. 3, s. 129-166.

¹¹⁷ Čl. 33 Ústavy Československé socialistické republiky z 11. července 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) stanovil: „Československá socialistická republika poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozovací boj, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru.“

¹¹⁸ Srov. Kryška, D., op. cit., s. 160-165.

¹¹⁹ Ať již se tento závěr opírá o ústavní zákon č. 4/1993 Sb. nebo čl. 112 Ústavy ČR (ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342; Jílek, D., op. cit., 349; Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 555.

¹²⁰ Definice vytvořená Institutem pro mezinárodní právo, citováno podle Grahl-Madsen, A. The Status of Refugees in International Law. Vol. II – Asylum, Entry and Sojourn. Leiden: A.W. Sijthoff, 1972, s. 3 (překlad J. Větrovského In: Větrovský, J., Kryška, D., op. cit., s. 19).

¹²¹ Větrovský, J., Kryška, D., op. cit., s. 5.

¹²² Čl. 20 odst. 2 návrhu československé ústavy zveřejněné Občanským fórem v prosinci 1989 zněl: „Cizí státní občané se nevydávají ani nevyhošťují, jsou-li v cizině pronásledováni pro svůj boj za principy stanovené v této ústavě.“ Srov. Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989-1992. Praha: Karolinum, 2007, s. 52. K tomu srov. Kryška, D., op. cit., s. 163.

¹²³ Srov. Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., op. cit., s. 328.

¹²⁴ Srov. Jílek, D., op. cit., s. 349.

¹²⁵ Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., 559-560.

formulační kontinuitu s úpravou v Ústavě z r. 1960 k závěru, že pojem pronásledování v čl. 43 Listiny má autonomní povahu¹²⁶.

Předložka *za* pak znamená „z důvodu“, tedy „že je třeba prokázat kauzální nexus mezi pronásledováním a důvodem pronásledování“¹²⁷.

Jde-li o *uplatňování politických práv a svobod* jakožto důvod pronásledování, vychází většina autorů z toho, že tento pojem je třeba vykládat systematicky s Listinou a pod tato práva zařadit ta, jež jsou obsažena v hlavě druhé, oddíle druhém Listiny nazvaném „Politická práva“ (čl. 17 až 23 Listiny), tedy svobodu projevu a právo na informace, petiční právo, shromažďovací právo, sdružovací právo, právo podílet se na správě veřejných věcí, právo na svobodnou soutěž politických sil a právo na odpor¹²⁸. Rovněž je třeba sem zařadit politická práva vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu¹²⁹. Názor, že vzhledem k doktrinární prioritě přirozených práv v Listině základní práva „nesmí být vyloučena při uplatňování nároku na azyl“¹³⁰, byl vyvrácen z důvodu možné tautologie¹³¹.

Shoda však nepanuje v otázce interpretace věty druhé čl. 43 Listiny, podle které „azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami“. Druhá věta totiž nabývá zásadního významu tehdy, připustíme-li nárokovatelnost práva na azyl podle čl. 43 Listiny¹³². První skupina autorů vykládá větu druhou pouze s ohledem na gramatické vyjádření, tedy jako možnost za stanovených podmínek azyl neudělit¹³³. V. Pavlíček v této souvislosti uvádí, že „záleží na volném uvážení státu, zda z důvodu v této větě uvedených azyl odepře nebo přesto poskytne“¹³⁴. D. Jílek však upozorňuje na to, že věta druhá čl. 43 Listiny by měla být analyzována v souvislostech s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z r. 1951¹³⁵ a dospívá k následujícímu závěru: „Mezinárodně právní pravidla vylučují volné uvážení ve vztahu k uvedeným protiprávním skutkům. V tomto smyslu zůstává druhá věta čl. 43 Listiny zcela nedomyšlena a prokazuje hrubou neznalost zásadních norem mezinárodně právního řádu. Výslovné dovození vyjádřené slovesem ‚může‘ musí být v tomto smyslu chápáno jako příkaz ‚musí‘“¹³⁶. Velice podrobně se vylučující klauzuli zabývají D. Kosař a P. Molek, kteří dospívají k závěru, že je její rozsah užší a tedy ústavní právo na azyl podle čl. 43 Listiny v tomto aspektu širší než právo na azyl opírající se o Úmluvu o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a azylové právo Evropské unie¹³⁷. Zároveň dospívají k závěru o nemožnosti odejmout ústavní azyl udělený podle čl. 43 Listiny¹³⁸. Jinak je pojem *základních lidských práv a svobod* opět třeba vykládat systematicky a rovněž v tomto případě se bude jednat o základní lidská práva a svobody podle Listiny či mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu¹³⁹. Věta druhá obsahující exkluzivní pravidlo neodmyslitelně souvisí s větou první a s řešením otázky stran povahy ústavního práva azylu. Z tohoto důvodu o ní bude ještě zmínka v závěrečné části příspěvku.

3. KONFLIKT APLIKAČNÍ

3.1. ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud měl prozatím příležitost vyjádřit se k obsahu a povaze práv plynoucích z čl. 43 Listiny pouze několikrát¹⁴⁰.

Na dlouhou dobu jediným rozhodnutím Ústavního soudu, jež se týkalo čl. 43 Listiny, byl **nález sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007**¹⁴¹. Ústavní stížností stěžovatel brojil proti skutečnosti, že mu nebyla udělena

¹²⁶ Srov. Kryška, D., op. cit., s. 163.

¹²⁷ Ibidem, s. 560.

¹²⁸ Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342; Jílek, D., op. cit., s. 350-351; Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 560-562.

¹²⁹ Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342; Jílek, D., op. cit., s. 351.

¹³⁰ Klíma, K., op. cit., s. 992.

¹³¹ Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 560.

¹³² Ibidem, s. 562.

¹³³ Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342; Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., op. cit., s. 328; Klíma, K., op. cit., s. 992.

¹³⁴ Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342

¹³⁵ Srov. Jílek, D., op. cit., s. 349-350.

¹³⁶ Jílek, D., op. cit., s. 350.

¹³⁷ Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 562-564. Dle některých autorů jde možný rozsah aplikace vylučující klauzule obsažené v právu EU (kvalifikační směrnici) ještě dále, než v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Srov. např. Guild, E., Garlick, M.: *Refugee Protection, Counter-Terrorism, and Exclusion in the European Union*. *Refugee Survey Quarterly*, 2011, sv. 29, č. 4, s. 71-77.

¹³⁸ Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 565.

¹³⁹ Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 342. Podle K. Klímy však zde Listina „umožňuje, aby zákon odmítl poskytování azylu osobám, které se dopustily trestných činů kriminální povahy (zejména proti fyzické osobě a její integritě)“ [Klíma, K., op. cit., s. 992].

¹⁴⁰ Na následujících řádcích jsou rozebrány všechny nálezy Ústavního soudu a jedno stanovisko pléna, které jsou dohledatelné k čl. 43 Listiny ve vyhledávači Ústavního soudu (<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>). Jediný z nich, který rozebrán není, je nález II. ÚS 670/12 ze dne 5. září 2012, který je sice ve vyhledávači zaindexován jako týkající se čl. 43 Listiny, v textu nálezu však o čl. 43 Listiny není žádná zmínka.

mezinárodní ochrana Ministerstvem vnitra, což bylo následně soudně potvrzeno rozsudky krajského soudu a Nejvyššího správního soudu. Namítal nesprávné posouzení otázky, zda mu měl být udělen azyl v souladu s § 12 zákona o azylu, a z toho plynoucí porušení jeho práv chráněných čl. 43 Listiny.

Ústavní soud v části VI b) nálezu rozebral svůj názor ohledně ústavněprávního zakotvení práva na politický azyl s ohledem na mezinárodněprávní kontext a povahu práva vtěleného v čl. 43 Listiny. Po čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 a poukazu na její právně nezávazný charakter soud zmínil relevantní mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluvu proti mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání, Úmluvu o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z r. 1967, Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy týkající se práva na azyl¹⁴²). Vzhledem k absenci výslovného zakotvení práva na azyl v těchto lidskoprávních úmluvách pak Ústavní soud dospěl k závěru, že „[n]existuje mezinárodní instrument zavazující Českou republiku, který by zakládal povinnost přijmout žádost o přiznání azylu, a rozhodnout o ní, tím méně pak takovouto žádost akceptovat“¹⁴³.

K samotnému čl. 43 Listiny pak Ústavní soud s ohledem na jeho znění a s poukazem na jeho systematické zařazení v Hlavě šesté s názvem Společná ustanovení¹⁴⁴ uvedl, že článek „nelze považovat za ústavní zakotvení základního (tj. ve smyslu čl. 1 Listiny nezadatelného, nezcitelného, nepromlčitelného a nezrušitelného) práva na politický azyl; jinak řečeno, právo na azyl nelze považovat za přirozené právo člověka“¹⁴⁵. Ústavní soud se tedy přiklonil k názoru, že z čl. 43 Listiny nevyplývá subjektivní právo na udělení azylu v případě splnění podmínek. Soud sice konstatuje, že čl. 43 není pouze proklamativní a dovozuje jeho přímou aplikovatelnost¹⁴⁶, avšak právo azylu dle něj nelze považovat za nárokové¹⁴⁷. Zároveň však nevyloučil, že neudělením azylu mohou být porušena jiná práva chráněná Listinou, a to zejména v případech, kdy má být vykonáno vyhoštění či extradice cizince¹⁴⁸.

Dalším případem, kdy Ústavní soud rozhodoval (mimo jiné) o porušení čl. 43 Listiny byl nálezn **sp. zn. I. ÚS 2462/10 ze dne 10. listopadu 2010**. Otázka možného porušení čl. 43 zde vyvstala v kontextu souběhu extradičního a azylového řízení. Stěžovatel namítal porušení jeho práva na řízení ve věci azylu dle čl. 43 Listiny následkem rozhodnutí ministra spravedlnosti o přípustnosti jeho extradice do Gruzie, jež hrozila ještě před ukončením řízení o žalobě stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení mezinárodní ochrany.

Ústavní soud v nálezu navázal na svou dřívější judikaturu ohledně střetu dvou závazků z mezinárodních úmluv¹⁴⁹ a konstatoval, že v takovém případě má přednost lidskoprávní závazek (tj. ochrana osoby před hrozcím nepříznivým zacházením oproti závazku vydat osobu k trestnímu stíhání na základě extradiční smlouvy). S odkazem na závěr z nálezu sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007, podle něhož rozhodnutím o neudělení azylu dle čl. 43 Listiny mohou být dotčena jiná práva chráněná Listinou, se soud následně zaměřil na soulad vydání cizince se závazky vyplývajících ze zásady *non-refoulement* a posuzoval ústavnost rozhodnutí o přípustnosti extradice z hlediska čl. 7 odst. 2 Listiny, článku 3 Úmluvy o základních právech a svobodách (EÚLP), článku 3 Úmluvy proti mučení, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestání a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, v nichž je závazek vyplývající z této zásady obsažen. Po posouzení těchto ustanovení Ústavní soud stížnosti vyhověl a shledal porušení čl. 7 odst. 2 Listiny a dalších ustanovení mezinárodních lidskoprávních úmluv, jež obsahují zásadu *non-refoulement*.

Přestože stěžovatel v ústavní stížnosti výslovně namítal rovněž porušení čl. 43 Listiny, Ústavní soud se v nálezu prakticky zcela vyhnul jakémukoli hodnocení povahy práva plynoucího z čl. 43 Listiny a argumentaci tímto ustanovením zcela pomínil, když v odůvodnění pouze bez dalšího parafrázoval jeho znění¹⁵⁰. K závěru o

¹⁴¹ Jedná se zároveň o jediné rozhodnutí Ústavního soudu, jemuž se věnují D. Kosař a P. Molek. Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 558-559.

¹⁴² Konkrétně se jedná o doporučení č. 293 z roku 1961 a na něj navazující doporučení č. 1236 z roku 1994.

¹⁴³ Nález Ústavního soudu České republiky IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007, odst. 26.

¹⁴⁴ Relevanci této formy systematického výkladu čl. 43 však zpochybňují D. Kosař a P. Molek s poukazem na zásadu *rubrica non est lex*. Srov. Kosař, D., Molek, P., op. cit., s. 558.

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu České republiky IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007, odst. 27.

¹⁴⁶ *Ibidem*, odst. 28.

¹⁴⁷ „[A]ni Listina, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí být nesouladné s čl. 43 Listiny.“ *Ibidem*, odst. 29.

¹⁴⁸ *Ibidem*, odst. 30. V daném případě však Ústavní soud takové porušení neshledal, neboť stěžovateli byla udělena doplňková ochrana a nehrozilo mu tedy vyhoštění ani extradice z území České republiky.

¹⁴⁹ Srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 752/02 ze dne 15. dubna 2004.

¹⁵⁰ „Ústavní soud předesílá, že podle čl. 43 Listiny poskytuje Česká republika azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod, který může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. ledna 2007, část IV nálezu.

porušení čl. 43 Listiny nedospěl, ani se k námitce porušení čl. 43 Listiny jinak nevyjádřil. Z hlediska výkladu čl. 43 Listiny tedy tento nálezn nepřinesl žádný posun.

Významnější obrat v postoji Ústavního soudu k povaze čl. 43 Listiny nastal o několik let později, kdy o podobné materii (souběh extradičního a azylového řízení) rozhodovalo plénum Ústavního soudu. Návrh k zaujetí stanoviska pléna podal v souladu se zákonem o Ústavním soudu¹⁵¹ III. senát Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 665/11, neboť dospěl k odchylnému právnímu názoru oproti dřívějším nálezům jiných senátů. Plénum se s argumentací III. senátu v plném rozsahu ztotožnilo. Ve **stanovisku pléna sp. zn. Pl.ÚS - st. 37/13 ze dne 13. srpna 2013** tak Ústavní soud konstatoval, že čl. 43 Listiny se „Česká republika zavázala přijímat a zabývat se žádostmi o udělení azylu z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod“¹⁵². Dále uvedl, že z čl. 43 Listiny vyplývá „možnost cizince domáhat se politického azylu“¹⁵³, přičemž „[ř]ízení o udělení mezinárodní ochrany zpravidla ztratí svůj význam, pokud je žadatel vydán do cizího státu ještě před jeho skončením, přičemž stejný závěr platí i ve vztahu k navazujícímu soudnímu přezkumu“¹⁵⁴.

Plénum Ústavního soudu tak změnilo výkladovou linii dřívější judikatury ve vztahu čl. 43 Listiny tak, že sice nepřistoupilo na výklad, podle něhož z čl. 43 vyplývá subjektivní právo na udělení azylu, ovšem shledal alespoň z něj plynoucí závazek České republiky přijímat a zabývat se žádostmi o azyl dle čl. 43. Aby toto právo bylo naplněno, má přitom osoba právo setrvat na území a ne být vydána v rámci extradičního řízení, dokud není posouzení žádosti o azyl pravomocně ukončeno, včetně soudního přezkumu. V opačném případě může dojít k porušení práv chráněných čl. 43 Listiny¹⁵⁵.

Dne 10. září 2013, tedy necelý měsíc po vydání stanoviska pléna, vydal ve věci **sp. zn. III. ÚS 665/11** třetí senát Ústavního soudu nálezn. V něm dále konkretizoval a rozvedl právní názor potvrzený plénem, když podle něj čl. 43 Listiny zaručuje „právo požádat o poskytnutí azylu a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takovéto žádosti rozhodl“¹⁵⁶. Z čl. 43 Listiny lze dle něj „dovodit pozitivní povinnost státu umožnit cizinci získat ‘ochranný’ status, kterým je podle stávající zákonné úpravy mezinárodní ochrana podle zákona o azylu, ať už ve formě azylu nebo doplňkové ochrany“¹⁵⁷.

Rozhodl proto o zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým bylo povoleno vydání stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace, neboť jím bylo *porušeno základní právo stěžovatele na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem požádat o poskytnutí azylu a zároveň se právní cestou domáhat, aby příslušný orgán veřejné moci o takovéto žádosti rozhodl, jež je obsaženo v čl. 43 Listiny, a zásadou non-refoulement ve smyslu čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, publikované společně s Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 pod č. 208/1993 Sb., a čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*¹⁵⁸.

Tento výklad ve vztahu k čl. 43 Listiny byl následně potvrzen dalšími dvěma nálezy Ústavního soudu, které se rovněž týkaly hrozící extradice cizince žádajícího o azyl do země původu ještě před ukončením řízení o mezinárodní ochraně. Jedná se o nálezy sp. zn. II. ÚS 1221/13 ze dne 29. ledna 2014 a I. ÚS 2211/13 ze dne 18. června 2014, které oba vycházejí z právního názoru vymezeného ve stanovisku pléna a následném nálezu ve věci

¹⁵¹ Ustanovení § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů Ústavním soudem zní takto: „Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.“

¹⁵² Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS - st. 37/13 ze dne 13. srpna 2013, odst. 20.

¹⁵³ *Ibidem*, odst. 21.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Uvedené právo (setrvat na území) však dle Ústavního soudu nesvědčí dle čl. 43 osobě, která žádá o azyl opakovaně ze stejných nebo obdobných důvodů, aniž by došlo k podstatné změně okolností: „K porušení těchto práv by nicméně nemohlo dojít v případě, pokud by osoba, o jejíž vydání jde, žádala v průběhu řízení o vydání o udělení mezinárodní ochrany ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnilo rozhodné poměry, opakovaně poté, co bylo skončeno řízení o její první žádosti. Její vydání za těchto okolností by z povahy věci nemohlo působit zásah do výše uvedených práv.“ *Ibidem*, odst. 20.

¹⁵⁶ Nálezn Ústavního soudu České republiky sp. zn. III 665/11 ze dne 10. září 2013, odst. 27.

¹⁵⁷ *Ibidem*, odst. 28. Tento závěr je nicméně poněkud nepřesný. Promítnutím čl. 43 Listiny na zákonné úrovni je § 12 písm. a) zákona o azylu, jenž je součástí ustanovení vymezujícího podmínky pro udělení ochrany formou azylu. Mezinárodní ochrana v podobě doplňkové ochrany je oproti tomu pojmem vytvořeným v rámci unijního práva, transponovaným do české úpravy v § 14a zákona o azylu, podle něhož se doplňková ochrana „udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečně nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.“ (zvýraznění doplněno). V § 14a odst. 2 jsou pak taxativně vymezeny situace naplňující pojem vážné újmy: „Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“ Z uvedeného vyplývá, že ochrana udělená cizinci na základě čl. 43 Listiny může mít zejména s ohledem na důvody jejího udělení pouze formu azylu, nikoli doplňkové ochrany.

¹⁵⁸ Nálezn Ústavního soudu České republiky sp. zn. III 665/11 ze dne 10. září 2013, I. výrok.

sp. zn. III 665/11. Potvrdily tak judikatorní posun směrem k přiznání určitého rozsahu subjektivních práv plynoucích z čl. 43 Listiny.

Lze shrnout, že v rozhodování Ústavního soudu ve vztahu k čl. 43 Listiny a povaze práv, která z něj vyplývají, je patrný zřejmý vývoj, k němuž došlo od prvního nálezu sp. zn. IV. ÚS 553/06 z roku 2007. V něm Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že neexistuje povinnost České republiky přijmout žádost o přiznání azylu a rozhodnout o ní. Tím méně pak Ústavní soud v čl. 43 Listiny spatřoval právo na udělení azylu, pokud osoba splňuje podmínky (je pronásledována za uplatňování politických práv či svobod a nedopadá na ni vylučující podmínka druhé věty čl. 43). Z hlediska doktríny zde tedy byl patrný příklon k východiskům, které ve svém komentáři k čl. 43 prezentoval V. Pavlíček¹⁵⁹.

V pozdější judikatuře z let 2013 a 2014 pak tomu Ústavní soud na základě změny právního názoru potvrzené stanoviskem pléna sp. zn. Pl.ÚS - st. 37/13 ze dne 13. srpna 2013 konstatoval, že z čl. 43 Listiny vyplývá právo osoby na to, aby byla přijata její žádost o azyl a o této žádosti bylo rozhodnuto orgány veřejné moci. Došlo tak k v posunu ohledně rozsahu a povahy práv plynoucích z čl. 43 Listiny ve prospěch vyššího standardu. Ústavní soud sice nadále z čl. 43 Listiny nedovodil právo na udělení azylu osobě pronásledované za uplatňování politických práv a svobod, nicméně přistoupil alespoň na tzv. „minimální standard“, v jehož prospěch v rámci doktríny argumentovali J. Větrovský a jeden z autorů tohoto příspěvku¹⁶⁰ a podle něhož vyplývá ve vztahu k čl. 43 přinejmenším procesní garance v podobě práva osoby na podání žádosti a rozhodnutí o ní. Tato garance s sebou přitom nese i právo po tuto dobu setrvat na území, neboť v opačném případě by řízení o žádosti o azyl pozbylo smyslu.

3.2. ROZHODOVACÍ ČINNOST SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Kromě Ústavního soudu se čl. 43 Listiny, ať již přímo nebo ve vzájemné souvislosti s § 12 písm. a) zákona o azylu, zabývají soudy ve správním soudnictví. Patrně nejvýznamnějším je v tomto ohledu rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž soud upozornil na skutečnost, že při výkladu § 12 písm. a) zákona o azylu musí Ministerstvo vnitra a soudy zohledňovat ústavně právní rámec, v němž je toto ustanovení „zasazeno“ a z něhož „vyvěrá“. Podle tohoto rozsudku „[j]e-li totiž ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu vykládáno systematickým a teleologickým výkladem, znamená to, že je vykládáno souladně s článkem 43 Listiny ... a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni, jak o tom ostatně svědčí i důvodová zpráva k tomuto zákonnému ustanovení ... Napojení tohoto zákonného ustanovení na Listinu ovšem nutně vede k tomu, že i výklad jeho jednotlivých pojmů a součástí musí respektovat terminologii a systematiku Listiny, jakkoli v jiných částech zákona o azylu - tedy tam, kde je odrazem mezinárodního a evropského práva a v souladu s nimi má být vykládáno - je na takový postup nahlíženo spíše skepticky. ... Při výkladu § 12 písm. a) zákona o azylu však naopak systematika Listiny respektována být musí a souladně s ní tak musí být vymezeno i to, jaká práva jsou podle něj ‚politickými právy a svobodami‘, a musí za ně být nutně označena politická práva obsažená v Hlavě II Oddílu druhém Listiny“¹⁶¹.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze dále dovodit, že pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu (a tedy zřejmě i podle čl. 43 Listiny) musí být kumulativně splněna následující kritéria: 1) cizinec se musí nacházet mimo zemi svého původu; 2) musí mít zkušenost již uskutečněného (prožitého) pronásledování, o niž se objektivně opírá odůvodněný strach z dalšího pronásledování v případě návratu; 3) jemu hrozící újma musí dosahovat intenzity pronásledování; 4) ochrana v zemi původu selhala; 5) musí být pronásledován z důvodu uplatňování politických práv a svobod a 6) nesmí se na něj vztahovat vylučující klauzule¹⁶². Přitom jak ve vztahu k věrohodnosti tvrzení žadatele, tak ve vztahu k odůvodněnosti jeho strachu z pronásledování je třeba aplikovat důkazní standard přiměřené pravděpodobnosti¹⁶³. Vedle zjištění, že cizinec je v zemi původu pronásledován, musí existovat příčinná souvislost (kauzální nexus) mezi pronásledováním a uplatňováním politických práv¹⁶⁴, přičemž předpoklady pro udělení azylu se vztahují vždy k osobní situaci jednotlivého žadatele a tento tak nemůže bez dalšího odvozovat své vlastní předpoklady od tvrzeného pronásledování jiné osoby¹⁶⁵. Podle

¹⁵⁹ Srov. Pavlíček, V., op. cit. 10, s. 341-342.

¹⁶⁰ Srov. Větrovský, J., Kryska, D., op. cit.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, www.nssoud.cz.

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 30/2014-45, www.nssoud.cz.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 8 Azs 92/2014-49, www.nssoud.cz.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 104/2014-39, www.nssoud.cz.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 5 Azs 1/2012-47, www.nssoud.cz.

Nejvyššího správního soudu dále „[z]a kritérium pro rozlišení, zda určité jednání představuje uplatňování politických práv, nelze brát intenzitu či rozsah výkonu těchto práv, ani společenský dopad takového jednání, neboť takový selektivní přístup by popíral podstatu ochrany před pronásledováním z daného důvodu. Mezinárodní ochrana by tak byla upřena osobám, jež jsou pronásledovány z důvodu vyvíjení méně intenzivní činnosti, např. v totalitních státech, kde je potírána jakákoliv neaprobovaná politická činnost a výkon politických práv“¹⁶⁶.

Z judikatury soudů ve správním soudnictví rovněž vyplývá, jaké jednání může představovat uplatňování politických práv a svobod podle čl. 43 Listiny. Tak například se jedná o domáhání se informací o uvězněném bratrovi (právo vyhledávat informace) či snahu sepsat a následně publikovat určité materiály (pokus o realizaci svobody projevu)¹⁶⁷, členství v politické straně¹⁶⁸ nebo účast na předvolebním mítinku a debaty se zákaznicemi o politické situaci s tím, že není vždy třeba aktivní vystupování na veřejnosti či členství v politické straně¹⁶⁹. Názor, že v případě účasti na předvolební kampani místních voleb starosty či publikování kritických článků se nemůže jednat o uplatňování politických práv a svobod¹⁷⁰, pak s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zjevně neobstojí. Naopak uplatňováním politických práv a svobod není útok na ministra během shromáždění, neboť pod politická práva podle Listiny patří právo shromažďovat se pokojně a útok nebyl motivován naplněním podmínek pro uplatňování práva na odpor¹⁷¹.

4. KONFLIKT LEGISLATIVNÍ

Listina byla přijata Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991. V roce 1990 byl přitom Federálním shromážděním schválen zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, který v podstatě znamenal, že nárok na ochranu měl v Československu ten, kdo byl uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z r. 1967. Listina však nijak na systém Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 nenavázala, nýbrž je patrná spojitost s předchozí ústavní úpravou v Ústavě z r. 1960, avšak v nových podmínkách budování demokratického právního státu. Ačkoliv však podle § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.¹⁷² měly být zákony a jiné právní předpisy uvedeny do souladu s Listinou nejpozději do 31. prosince 1991, zákon o pobytu cizinců z r. 1965¹⁷³, později zákon o pobytu cizinců z r. 1992¹⁷⁴ a zákon o uprchlících toto ustanovení nerespektovaly a čl. 43 Listiny jimi nebyl formálně proveden. Tento stav rozporu (konfliktu) platil rovněž po vzniku samostatné České republiky ode dne 1. ledna 1993, kdy došlo k převzetí Listiny z federálního ústavního řádu do ústavního pořádku České republiky¹⁷⁵. To bylo napraveno až v r. 1999, kdy byly přijaty dva dodnes platné a účinné zákony představující tehdy zásadní reformu cizineckého a azylového (uprchlického) práva, a sice zákon o pobytu cizinců a zákon o azylu¹⁷⁶. Zákon o azylu nejenže nadále zachoval odlišení vnitrostátního azylu¹⁷⁷ a institutu uprchlictví¹⁷⁸, ale hlavně provádí na zákonné úrovni čl. 43 Listiny¹⁷⁹.

Změnu v zákonném promítnutí čl. 43 Listiny, jež je obsaženo v § 12 a) zákona o azylu, měla dle návrhu Ministerstva vnitra coby předkladatele přinést nadcházející novela zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců,

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 Azs 20/2014-44, www.nssoud.cz.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, www.nssoud.cz.

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 30/2014-45, www.nssoud.cz.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 Azs 20/2014-44, www.nssoud.cz.

¹⁷⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2012, č. j. 61 Az 4/2012-66, www.nssoud.cz.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 104/2014-39, www.nssoud.cz.

¹⁷² Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.

¹⁷³ Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky.

¹⁷⁴ Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.

¹⁷⁵ Srov. čl. 3 a čl. 112 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jako součást ústavního pořádku České republiky byla Listina základních práv a svobod znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb. usnesením předsednictva České národní rady.

¹⁷⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu); zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. 1. 2000.

¹⁷⁷ § 12 písm. a) zákona o azylu, v původním znění, stanovil, že azyl Ministerstvo vnitra cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod.

¹⁷⁸ § 12 písm. b) zákona o azylu, v původním znění, stanovil, že azyl Ministerstvo vnitra cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

¹⁷⁹ K právu azylu na území dnešní České republiky po r. 1989 srov. Kryška, D., op. cit., s. 154-159; Jurníková, J.: Vývoj institutu azylu nejen v právním řádu České republiky. In: Kadečka, S. (ed.): Pocta Petru Průchovi. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 367-374.

jejíž vstup v účinnost se předpokládá v roce 2015¹⁸⁰. Předkladatel tuto změnu odůvodnil faktickou nadbytečností ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu, když tento důvod udělení azylu lze v zásadě podřadit pod odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů posuzovaný dle § 12 písm. b) zákona.

Zásadní připomínku proti návrhu na vypuštění § 12 písm. a) zákona uplatnili v rámci meziresortního připomínkového řízení¹⁸¹ ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, Nejvyšší správní soud a veřejná ochránkyně práv¹⁸². Připomínková místa shodně upozornila na nesystémovost a problematičnost toho kroku, kdy by došlo k návratu do situace z 90. let, kdy čl. 43 Listiny neměl zákonné provedení a praktická realizace uplatnění práva na azyl dle čl. 43 Listiny tak zůstávala nejasná. Dichotomie původu a zdrojů obou „typů“ azylu dle § 12 zákona o azylu je i nadále opodstatněna, když písm. a) vymezuje důvody pro eventuální udělení vnitrostátního azylu, a písm. b) představuje provedení závazků vyplývajících České republice z Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu z r. 1967. Zároveň je třeba pokládat za procesně ekonomické, že jsou oba důvody pro udělení azylu posuzovány v jednom řízení. Připomínková místa se dále shodla na skutečnosti, že rozsah § 12 písm. a) není shodný s rozsahem azylu z důvodu odůvodněného strachu z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů dle § 12 písm. b) zákona, a to jak z hlediska *rationae personae* (potenciálně odlišný rozsah má např. exkluzivní klauzule dle čl. 43 Listiny ve srovnání s klauzulí obsaženou v čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků¹⁸³), tak z hlediska obsahu pojmu uplatňování politických práv a svobod. Jak dovedl Nejvyšší správní soud ve výše rozebraném rozsudku ze dne 13. srpna 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, pojem politických práv a svobod ve smyslu § 12 písm. a) musí ctít systematiku a terminologii Listiny a zahrnuje proto všechna politická práva zakotvená v Listině, čímž zakládá důvod pro potenciálně odlišný rozsah jednání, jež mohou spadat pod pojem politických práv a svobod dle písm. a) a písm. b) a zakládat tak azylově relevantní důvod pronásledování.

Na základě podaných připomínek předkladatel v rámci jejich vypořádání od vypuštění § 12 písm. a) zákona o azylu upustil. Ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu by tak mělo zůstat beze změny.

ZÁVĚR

Ustanovení čl. 43 Listiny nejenže není interpretováno jednotně, ale pro zjištění jeho skutečného významu je vedle použití standardních jakož i nadstandardních výkladových metod nezbytná znalost jeho historických základů a v neposlední řadě rovněž mezinárodního azylového a uprchlického práva. Všechny tyto prvky je pak nutné při interpretaci vzájemně spojovat do komplexního celku. Sledujeme-li interpretaci a aplikaci tohoto ustanovení na časové ose od doby jeho přijetí, lze zaznamenat posun jak v teorii, tak v aplikační praxi, a to ve prospěch širšího chápání ústavně právní normy v něm obsažené. Domníváme se, že význam čl. 43 Listiny je postupem času za vzájemných synergických vlivů teorie a praxe postupně odhalován, avšak podle našeho názoru nebyl – prozatím – odkryt zcela.

Je podle našeho názoru nesporné, že adresátem normy obsažené v čl. 43 Listiny je Česká republika, bez ohledu na stanovení možnosti či povinnosti. Zároveň jsou ústavodárcem stanoveny důvody, pro které má být cizinec pronásledován. Jedná se o uplatňování politických práv a svobod, kterýžto pojem musí být vykládán v souladu se systematikou Listiny (čl. 17 až 23), jakož i přímo aplikovatelnými prameny mezinárodního práva a práva Evropské unie. *Azylem* pak je třeba rozumět specifický důvod pobytu osoby na cizím území zahrnující právo nebýt vydán ani vyhoštěn, jak výše uvedeno.

Větší problém by podle našeho názoru neměl způsobovat ani výklad pojmu *cizinec*, tedy určení beneficentů normy. Domníváme se přitom, že za ně je třeba považovat rovněž osoby bez státního občanství. K tomuto výkladu vede opět systematika samotné Listiny, která v čl. 42 hovoří jednak o občanech a jednak o cizincích,

¹⁸⁰ Návrh novely obou zákonů je v době uzávěrky publikace projednáván v Parlamentu ČR (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 463). Jedná se zejména o transpoziční novelu reagující na přijetí nové procedurální a přijímací směrnice EU, která představuje doposud nejobsáhlejší revizi zákona o azylu od jeho přijetí v roce 1999. Aktuální stav projednání návrhu zákona a jeho znění schválené vládou dne 15. dubna 2015 je dostupné na www.psp.cz.

¹⁸¹ Do meziresortního připomínkového řízení byl návrh zákona předložen dne 8. září 2014 pod č.j. předkladatele MV- 80144-5/OBP-2014.

¹⁸² Znění připomínek jednotlivých připomínkových míst v rámci meziresortního připomínkového řízení je dostupné po přihlášení z: https://apps.odok.cz/kpl-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORN9NRCXV6W&tab=remarks.

¹⁸³ K možnosti členských států EU udělit vnitrostátní „ústavní“ azyl osobě, která spadá pod čl. 1F Úmluvy o právním postavení uprchlíků srov. rozsudek Soudního dvora EU ve věcech C-57/09 a C-101/09 ze dne 9. listopadu 2010. V rámci současné právní úpravy v České republice však rozsudek nemá praktický dopad, neboť vylučující klauzule je v § 15 zákona o azylu upravena jednotně jak pro azyl na základě § 12 písm. a), tak pro azyl dle § 12 písm. b). Blíže k tomuto rozsudku srov. Molek, P., op. cit., s. 862; Janků, L.: Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka: Sjednocený výklad Soudního dvora EU a jeho aplikace členskými státy. *Jurisprudence*, 2014, č. 1, s. 21 - 28.

tertium non datur. Jestliže osoba bez státního občanství není občanem České republiky (není občanem žádného státu), je třeba ji považovat za cizince. Kromě toho pojem cizinec (cizí státní příslušník) se i ve vztahu k právu azylu podle čl. 33 Ústavy z r. 1960 vykládal tak, že se jím rozuměla rovněž osoba bez státní příslušnosti¹⁸⁴. Kromě toho podle zákona o pobytu cizinců z r. 1965, který byl účinný v době přijetí Listiny, byl cizincem každý, kdo podle zákonů republiky nebyl jejím občanem¹⁸⁵.

Pojem *pronásledování* v čl. 43 Listiny má pak podle našeho názoru autonomní povahu a je odlišný od konceptu odůvodněných obav z pronásledování podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951, což „v konečném důsledku může znamenat nižší požadavky na splnění této podmínky a zahrnutí pod právní pojem pronásledování i ty případy, které by z hlediska [Úmluvy] do konceptu odůvodněných obav z pronásledování nespádaly“¹⁸⁶. Tento výklad pak nejenže vede k závěru o nemožnosti odstranění důvodu pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu, nýbrž rovněž k dalšímu konfliktu, který spočívá v tom, že pojem pronásledování je v zákoně o azylu, ale rovněž v teorii a praxi vymezován jednotně, a to s ohledem na systém Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a právo Evropské unie. Obdobný konflikt stran (ne)promítnutí vylučujících klauzulí na zákonné úrovni byl nastíněn již výše.

Nejzávažnějším problémem vyvstávajícím při interpretaci a aplikaci čl. 43 Listiny tak rovněž podle nás představuje povaha práva azylu a vylučující klauzule a s tím související vzájemný vztah první a druhé věty tohoto ustanovení. Domníváme se, že (prozatím?) odkrytý obsah čl. 43 Listiny, tedy že z něj vyplývá právo cizince o azyl požádat a právo na to, aby o této žádosti bylo rozhodnuto, jakož i právo na účinný soudní přezkum tohoto rozhodnutí (ve vztahu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), je minimem, které však nevystihuje obsah čl. 43 Listiny v jeho komplexnosti. Kromě argumentů uvedených D. Kosařem a P. Molkem je na tomto místě třeba opakovat rovněž argumenty vyplývající z historicko-srovnávacího a historického výkladu. Jeden z autorů tohoto příspěvku na jiném místě upozornil, že pojem *poskytuje* třeba vykládat v kontextu Ústavy z r. 1960, která jej užívala také, avšak ve spojení s pojmy *právo azylu*, nikoliv tedy *azyl*. Rozdíl mezi Ústavou z r. 1960 a Listinou tak existuje ve vyjádření *poskytuje právo azylu* vs. *poskytuje azyl*. Zároveň Ústavě z r. 1960 bylo neznámé exkluzivní pravidlo obsažené ve větě druhé čl. 43 Listiny, neboť tehdy se poskytování práva azylu ze strany ČSSR dělo v rámci absolutní volné úvahy. Listina tak jednak vypouští slovo *právo* a zároveň přidává vylučující klauzuli ve větě druhé. Z toho pak lze dovodit, že diskontinuitu formulační následuje diskontinuita sémantická a právní pravidlo v čl. 43 Listiny má jiný obsah než úprava v Ústavě z r. 1960¹⁸⁷. Navíc podle našeho názoru je rovněž třeba pojem *poskytuje* vykládat v souvislosti s exkluzivním pravidlem obsaženým ve větě druhé. Je absolutně na místě otázka, jaký význam by měla věta druhá čl. 43 Listiny, budeme-li tvrdit, že věta první upravuje pouhou možnost státu, která spadá do jeho absolutní diskrece. Závěr, že jak věta první, tak věta druhá zakládají diskreční pravomoc státu, tedy volnou úvahu, zda azyl poskytnout, nebo ne (věta první) a zda azyl odepřít, nebo ne – čili poskytnout (věta druhá), je podle našeho názoru výkladový nonsens. Zde je totiž třeba připomenout názor D. Jílka, se kterým se ostatně ztotožňujeme, že termín *může* podle věty druhé je třeba vykládat jako *musí*. Tomu totiž svědčí nejen tímto autorem uváděný systematický výklad zohledňující pravidla mezinárodního práva, nýbrž rovněž samotné jazykové vyjádření. Termín *může* totiž nemusí z hlediska právního jazyka znamenat pouze dovolení orgánu, který „může, ale nemusí“, nýbrž je možné jej vykládat tak, že tak orgán za zákonem stanovených předpokladů rozhodne¹⁸⁸.

Je otázka, zda v budoucnu dojde k dalšímu judikatornímu vývoji, v rámci něhož by Ústavní soud přistoupil k uznání existence ústavního práva na azyl a konstatování normativní povahy čl. 43 Listiny. Porušení čl. 43 by tak mohlo být shledáno i v případě chybného meritorního posouzení otázky, zda osoba splňuje podmínky pro udělení politického azylu, a ten jí proto měl být (nárokově) udělen. Prostor Ústavního soudu pro přiznání plného rozsahu práv, jež čl. 43 Listiny potenciálně obsahuje, je tedy zatím stále otevřen.

Všechny výše nastíněné argumenty nás však vedou k závěru o normativní povaze jak věty první, tak věty druhé čl. 43 Listiny. Opačné závěry považujeme za nepřesvědčivé a nezohledňující do důsledku všechny souvislosti,

¹⁸⁴ Srov. Gronský, J. In: Zdobinský, S. a kol. Československá ústava. Komentář. Praha: Panorama, 1988, s. 139.

¹⁸⁵ Srov. § 1 odst. 3 zákona o pobytu cizinců z r. 1965. Srov. též § 1 odst. 3 zákona o pobytu cizinců z r. 1992 a § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců z r. 1999.

¹⁸⁶ Kryška, D., op. cit., s. 164.

¹⁸⁷ Blíže srov. Kryška, D., op. cit., s. 162-163.

¹⁸⁸ § 259 odst. 3 věta první zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v původním znění stanovil, že „[r]ozhodnout sám rozsudkem ve věci může odvolací soud jen, je-li možno nové rozhodnutí učinit na podkladě skutkového stavu, který byl v napadeném rozsudku správně zjištěn, a popřípadě důkazy provedeny bezprostředně před odvolacím soudem doplněn“. Slovo „může“ v citovaném ustanovení J. Pipek vykládal tak, že „nemá jen ten smysl který je mu výkladem přikládán – tedy může, ale nemusí“ s tím, že je třeba „zkoumat, zda toto slovo v tomto konkrétním případě neznamená – rozhodne, jsou-li pro to vytvořeny zákonem předvídané podmínky“ (Pipek, J.: Principy apelace a kasace a jejich uplatnění v odvolání v československém trestním řízení. Praha: Univerzita Karlova, 1980, s. 153).

které je třeba při interpretaci tohoto ustanovení brát v potaz. Podle našeho názoru tak má Česká republika povinnost poskytovat (a tedy v individuálním případě konkrétního cizince poskytnout) azyl z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. Má však zároveň povinnost azyl odepřít tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. Z toho pak zároveň vyplývá, že pokud cizinec již z uvedených důvodů pronásledován není (neexistují odůvodněné obavy, že nadále pronásledován bude), dochází ke změně podmínek a taková povinnost státu zaniká. To je přitom rovněž jeden z možných výkladů pojmu *poskytuje*, tedy poskytuje po dobu, kdy jsou uvedené požadavky naplněny.

KONTAKT:

JUDr. David Kryška, Ph.D, Právnická fakulta UK v Praze, nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1, Česká republika, kryska@prf.cuni.cz

Mgr. et Mgr. Linda Janků, Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno, Česká republika, janku@ochrance.cz

PRÁVO NA AZYL V CHORVÁTSKEJ REPUBLIKE ¹⁸⁹

JUDr. Ľubica Masárová, PhD. – JUDr. Michal Maslen, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

KEY WORDS: right to asylum, refugee, Convention Convention relating to the Status of Refugees, *non-refoulement* principle, extradition.

ABSTRACT: The authors of the paper deal with the legislation of the right to asylum in international documents. Particular attention is devoted to the principle of non-refoulement established in the Art. 33 of the Geneva Convention. Subsequently they examine the transposition of the principle of non-refoulement to the national legislation of the Republic of Croatia. Special attention is paid to the respect of this principle in the proceedings on international assistance in criminal matters. The object of analysis is a case law of the courts, that is whether and how to apply this principle in the case of legal proceedings on the admissibility of extradition of the requested person for criminal prosecution or punishment in the requesting State.

1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

Právo na azyl v súčasnej politickej a právnej situácii vytvára dôležitý aspekt zahraničnopolitických vzťahov a záväzkov nielen Slovenskej republiky, ale aj iných členských štátov Európskej únie a Rady Európy. Jeho uplatniteľnosť je zložitá aj z toho dôvodu, že jednotlivé štáty majú záujem na zachovaní vlastnej suverenity, vnútornej bezpečnosti a stability a záväzkov, ktoré majú voči svojim občanom. Územie štátu ohraničujú štátne hranice, ktoré medzinárodné právo verejné vníma a považuje za primárne právne skutočnosti oddeľujúce od seba jednotlivé právne systémy. Záväzok štátu voči vlastným občanom sa odvíja od usadlosti, prirodzenosti a trvalosti vlastného obyvateľstva. Usadlosť vlastného obyvateľstva predstavuje jeho zakorenenosť na určitom území a aj právna veda zdôrazňuje skutočnosť, že výkon verejnej moci a autority voči migrujúcim skupinám býva v právnej praxi problematický. Aspekt prirodzenosti nastoľuje požiadavku prirodzeného súžitia občanov konkrétneho štátu, teda také spôsoby života, ktorý zabezpečí jeho prirodzenú reprodukciu. Trvalosť vytvára podstatu právneho vzťahu štátneho občianstva. Odlišuje skutočné obyvateľstvo štátu od migrujúcich skupín osôb a od osôb, ktoré sa na území štát môžu vyskytovať prechodne, hoc aj dlhodobo, avšak nie trvalo.¹⁹⁰ Aj preto považuje právna veda uplatňovanie práva na azyl za problematické. Poskytnutím azylu sa zabezpečuje ochrana práv a slobôd utečenca, jeho života a zdravia. Na druhej strane však uvedená skutočnosť môže predstavovať pre štát a spoločnosť, ktorú má chrániť, aj určité riziká. Avšak pokiaľ štát vysloví súhlas s tým, aby na seba prevzal záväzok v podobe garancie určitej hodnoty, alebo ľudského práva a slobody, je povinný tento záväzok dôsledne dodržiavať a obsahovo ho naplňovať. Prvoradou úlohou štátu je zakotviť práva človeka v zákonoch a zabezpečiť ich nerušené užívanie. Na druhej strane tento záväzok pôsobí predovšetkým vo vzťahu k vlastným občanom.¹⁹¹ Zmluva predstavuje v medzinárodnom práve verejnom konsenzuálny prameň medzinárodného práva a pojmovo nemôže zaväzovať štáty, ktoré s ňou neprejavili súhlas. Z pohľadu právnej teórie v súčasnosti existujú len medzinárodné zmluvy, ktoré sa svojou povahou a počtom signatárov len približujú k všeobecnosti a všeobecnej záväznosti v oblasti medzinárodného práva verejného. Avšak existujú prípady, kedy určité zmluvy prijalo medzinárodné spoločenstvo a tretie štáty dodržiavajú aspoň niektoré ich pravidlá ako medzinárodné obyčaje.¹⁹²

¹⁸⁹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

¹⁹⁰ K tomu bližšie pozri: Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk. 1993. s. 81. ISBN 80-210-1536-5

¹⁹¹ K tomu bližšie pozri: Prusák, J. *Teória práva*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. 1995. s. 172. ISBN 80-7160-080-6

¹⁹² K tomu bližšie pozri: Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk. 1993. s. 148. ISBN 80-210-1536-5

2. DOHOVOR O PRÁVNOM POSTAVENÍ UTEČENCŮV

Takouto zmluvou je aj Dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951 v znení jeho Protokolu z roku 1967 (ďalej ako „Ženevský dohovor“). Táto zmluva zohľadnila medzinárodný rozmer utečeneckých kríz a potrebu medzinárodnej spolupráce a zdieľanie bremena všetkými zmluvnými stranami Dohovoru. Na začiatku bola viac menej obmedzená na ochranu európskych utečencov po 2. svetovej vojne. Protokol z roku 1967 rozšíril jej pôsobnosť a odstránil zemepisné a časové obmedzenia. Ženevský dohovor sa tým zmenil na skutočne univerzálny nástroj, pretože problém vysídlených ľudí sa rozšíril do celého sveta. Ženevský dohovor je významným právnym nástrojom súčasnej medzinárodnej ochrany utečencov. Definuje pojem utečenec, formu právnej ochrany, inú pomoc a sociálne práva utečencov, ktoré by im mali poskytnúť štáty, ktoré sú signatármi Dohovoru. Základné pravidlo Dohovoru ustanovuje, že utečenec nemá byť vrátený do krajiny, v ktorej mu hrozí prenasledovanie. Dohovor tiež definuje povinnosti utečencov voči prijímajúcemu štátu a objasňuje, že niektorým kategóriám osôb ako napríklad vojnovým zločincami, nemôže byť udelený štatút utečenca.¹⁹³

Zmysel uvedenej medzinárodnej zmluvy vychádza zo zásady zakotvenej v Charte Organizácie spojených národov, a teda zo skutočnosti, že všetci ľudia majú užívať základné práva a slobody bez diskriminácie. Uvedený fakt deklaruje aj preambula Ženevského dohovoru, ktorá poukazuje na skutočnosť, že Organizácia Spojených národov za rôznych okolností prejavila svoju hlbokú účasť s utečencami a usilovala sa utečencom zabezpečiť čo najväčšiu možnosť užívať tieto základné práva a slobody. Táto motivácia Organizácie spojených národov sa pretavila do snahy revidovať a zjednotiť predchádzajúce medzinárodné dohody týkajúce sa postavenia utečencov. Novou dohodou chcela Organizácia spojených národov rozšíriť rozsah a ochranu danú uvedenými prostriedkami, a to najmä preto, že si uvedomovala skutočnosť, že udelenie azylu by mohlo pre niektoré štáty predstavovať nepríjemné ťažké bremeno a že uspokojivé riešenie problému, ktorého medzinárodný rozsah a povahu Organizácia Spojených národov uznala, nemožno dosiahnuť bez medzinárodnej spolupráce. V preambule tohto dohovoru preto vyslovila želanie, aby všetky štáty uznávajúce sociálnu a humanitárnu povahu problému utečencov vykonali všetko, čo je v ich silách, aby tento problém nespôsobil napätie medzi štátmi.

Utečencom je podľa čl. 1 písm. A Ženevského dohovoru „osoba, ktorá ... 1. bola považovaná za utečenca podľa dohôd z 12. mája 1926 a 30. júna 1928 alebo podľa dohôd z 28. októbra 1933 a 10. februára 1938, podľa protokolu zo 14. septembra 1939 alebo podľa Stanov Medzinárodnej organizácie pre utečencov. Rozhodnutia Medzinárodnej organizácie pre utečencov o odmietnutí postavenia utečenca urobené počas jej činnosti nebránia priznaniu postavenia utečenca osobám, ktoré spĺňajú podmienky podľa odseku 2 tejto časti, ... 2. v dôsledku udalostí pred 1. januárom 1951 sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť. V prípade osoby, ktorá má niekoľko štátnych občianstiev, sa pojem „štát, ktorého štátne občianstvo má“ vzťahuje na všetky štáty, ktorých je štátnym občanom; žiadna osoba sa však nebude považovať za zbavenú ochrany štátu, ktorého štátne občianstvo má, ak sa bez závažného dôvodu založeného na oprávnených obavách vzdala ochrany jedného zo štátov, ktorých je štátnym občanom.“ Toto vymedzenie pojmu utečenec špecifikoval Protokol k Ženevskému dohovoru z roku 1967. Podľa jeho čl. 1 ods. 2 „Na účely tohto protokolu pojem „utečenec“, s výnimkou vzťahujúcou sa na odsek 3 tohto článku, znamená akúkoľvek osobu zodpovedajúcu definícii uvedenej v článku 1 dohovoru, akoby slová „v dôsledku udalostí pred 1. januárom 1951“ a slová „v dôsledku týchto udalostí“ uvedené v článku 1 časti A ods. 2 boli vynechané.“

Udelenie azylu preto viaže právna úprava právneho postavenia utečencov na preukázané opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, prenasledovania za uplatňovanie politických práv a slobôd. Utečenec sa vzhľadom na tieto obavy nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu. Azyl tak podľa súdnej judikatúry predstavuje medzinárodnoprávnu ochranu osôb, ktoré majú v krajine ich pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitého politického

¹⁹³ K tomu bližšie pozri: Dohovor o právnom postavení utečencov. Významný nástroj na podporu našej práce. (dostupné na: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/zdroje/dohovory/dohovor-o-pravnom-postaveni-utecencov.html>; 14.5.2008, 14:08 hod.)

názoru a vzhľadom na tieto obavy sa nemôžu alebo nechcú vrátiť do tohto štátu. Ide teda o presne vymedzený okruh osôb, ktorým má byť azyl udelený. Nejde preto napríklad o utečenca, ak je osobou hľadácou v inej krajine ako je jeho krajina pôvodu zamestnanie, štúdium alebo napríklad lepšie životné podmienky. Tieto otázky sú upravené iným právnym režimom, ktorý sa s režimom azylu nezhoduje. Predmetom azylu a pobytu utečencov je odlišná skutočnosť. Kým v otázke azylu je predmetom ochrana osôb pred prenasledovaním z vyššie uvedených dôvodov, predmetom pobytu cudzincov s cieľom zamestnania, štúdia a podobne, je práve vykonávanie konkrétneho

zamestnania, resp. absolvovanie štúdia bez toho, aby bola osoba v krajine jeho alebo jej pôvodu prenasledovaná. Pohnútky, resp. dôvody osoby žiadajúcej o udelenie azylu sa úplne líšia (strach o svoj život z dôvodu prenasledovania) od pohnútok hľadania si zamestnania v inej krajine pôvodu (zlepšenie sociálnej alebo ekonomickej situácie jednotlivca alebo rodiny). Tieto pohnútky, ktoré vedú osobu k hľadaniu si zamestnania, nemožno zamieňať s pohnútkami osoby žiadajúcej o udelenie azylu. Sú striktne oddelené, nezhodujú sa.¹⁹⁴

Negatívne podmienky ohraničujúce pôsobnosť pojmu „utečenec“ ustanovuje čl. 1 písm. C., D., E., F. Ženevského dohovoru. Najzávažnejšie podmienky na nepriznanie postavenie utečenca ustanovili signatári tohto dohovoru v písmene F. čl. 1, podľa ktorého „Ustanovenia tohto dohovoru sa nevzťahujú na žiadnu osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že ... a) sa dopustila trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch, ... b) sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec, ... c) je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.“ Ženevský dohovor sa teda napr. nevzťahuje na žiadnu osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec. Toto ustanovenie zahŕňa súdna judikatúra pod tzv. vylučovaciu klauzulu, ktorá je spôsobilá založiť dôvod na odmietnutie udelenia azylu. Za účelom zistenia, či utečenec spĺňa alebo nespĺňa predpoklady a podmienky vymedzené vylučovacou klauzulou si zmluvný štát Ženevského dohovoru môže zabezpečiť podrobné informácie zo správ o krajine pôvodu za rozhodné obdobie (z pluralitných zdrojov). Ak sa však napríklad zmluvný štát Ženevského dohovoru právne relevantným spôsobom dozvie o skutočnostiach nasvedčujúcich o službe utečenca v protištátnych vojenských jednotkách, nemá dôvod udeliť utečencovi azyl, pretože takéto správanie predchádzajúce utečencovej žiadosti o azyl predstavuje skutkový dôvod subsumovateľný pod vylučovaciu klauzulu podľa čl. 1 písm. F. Ženevského dohovoru.¹⁹⁵

Vzťah štátu a utečenca vyjadrujú čl. 2. a 3 Ženevského dohovoru, kde čl. 2 ustanovuje všeobecné záväzky utečencov voči štátu¹⁹⁶ a čl. 3 zákaz diskriminácie utečencov zo strany štátu.¹⁹⁷ Ako chápe všeobecnú povinnosť súdna judikatúra? Dôsledok všeobecných záväzkov utečenca voči štátu podľa čl. 2 Ženevského dohovoru z roku 1951 v znení Protokolu z roku 1967 sa prejavuje v tom, že každý utečenec má povinnosti voči štátu, v ktorom sa nachádza, čo znamená, že sa musí podrobiť zákonu a iným predpisom, najmä opatreniam týkajúcim sa dodržiavania verejného poriadku, t.j. že ak vnútroštátny právny prepis, ustanovuje povinnosť uviesť pravdivo a úplne všetky informácie rozhodujúce pre rozhodnutie o udelení azylu, je potom takáto osoba povinná tak urobiť. V opačnom prípade utečenec vyznieva nespoľahlivo. Súdna judikatúra preto napríklad odmieta argumenty utečencov, že aj napriek niektorým nepravdivým tvrdeniam v celkovom meradle hovorili pravdu.¹⁹⁸

Zákaz diskriminácie podľa Ženevského dohovoru možno vnímať skrz záruky iných práv a slobôd, ktoré utečencom priznáva tento dohovor. Napríklad v čl. 3 ustanovuje Ženevský dohovor zákaz diskriminácie utečencov aj z dôvodu ich náboženského vyznania, pretože Čl. 4 tohto dohovoru súčasne zaväzuje zmluvné štáty na to, aby utečencom žijúcim na ich území zabezpečili v otázkach náboženstva aspoň toľko práv, ako prináleží ich vlastným občanom. Súdna judikatúra reaguje v otázkach výkladu práv zaručených týmto dohovorom aj na aspekty realizácie náboženskej slobody. Utečenec preto nemôže napríklad uvádzať, že porušenie zákazu diskriminácie podľa Ženevského dohovoru spočíva v tom, že utečencom žijúcim na území určitého štátu sa nepriznáva právo relevantným spôsobom (čestným vyhlásením s uvedením potrebných údajov) pripojiť sa k návrhu na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Túto skutočnosť preto nemožno považovať za

¹⁹⁴ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8SžA 7/2008 zo dňa 14. mája 2008

¹⁹⁵ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 SžA 24/2007 zo dňa 26. marca 2008

¹⁹⁶ Podľa čl. 2 Ženevského dohovoru „Každý utečenec má povinnosti voči štátu, v ktorom sa nachádza, čo znamená, že sa musí podrobiť zákonu a iným predpisom, najmä opatreniam týkajúcim sa dodržiavania verejného poriadku.“

¹⁹⁷ Podľa čl. 3 Ženevského dohovoru: „Zmluvné štáty sa zaväzujú dodržiavať ustanovenia tohto dohovoru voči utečencom bez rozdielu rasy, náboženstva alebo krajiny pôvodu.“

diskriminačnú a vidieť v nej zásah do slobody náboženského vyznania a slobody združovania. Pokiaľ ide o výkon náboženskej slobody utečencov, slovenská súdna judikatúra zaujala názor, že možnosť registrácie cirkvi (pristúpenia či pripojenia sa k registrácii) alebo náboženskej spoločnosti, ku ktorej sa utečenci hlásia, nie je v tomto zmysle nevyhnutnou podmienkou výkonu ich náboženskej slobody na území Slovenskej republiky, ktorú im (na rovnakej úrovni ako občanom Slovenskej republiky) zaručuje Dohovor o právnom postavení utečencov, ktorý ratifikovala Slovenská republika.¹⁹⁹

3. NON-REFOULEMENT

„Non-refoulement“ alebo princíp zákazu vyhostenia alebo vrátenia upravuje čl. 33 Ženevského dohovoru, podľa ktorého „... 1. Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. ... 2. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.“ Uvedený princíp predstavuje základnú zložku azylu a medzinárodnej ochrany utečencov. Podstatou tejto zásady je, že štát nesmie zaväzovať osobu na návrat na územie, kde by mohla byť vystavená prenasledovaniu. Formulácia použitá v čl. 33 ods. 1 Ženevského dohovoru je „kde by jeho život alebo sloboda ohrozené na základe jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo politického presvedčenia“. Vzhľadom k tomu, účelom tejto zásady je zabezpečiť, aby utečenci boli chránení proti takémuto nútenému návratu. To platí rovnako pre osoby nachádzajúce sa na území zmluvného štátu Ženevského dohovoru, ako aj pre osoby nachádzajúce sa na štátnych hraniciach takéhoto štátu. Názor, že zásada nenavracania sa stala pravidlom medzinárodného obyčajového práva je založený na obvyklej praxi v kombinácii s uznaním zo strany štátov, že toto pravidlo má normatívny charakter. Tento záver je podporený skutočnosťou, že zásada bola začlenená do medzinárodných zmlúv prijatých na univerzálnej a regionálnej úrovni, v rámci ktorej ju zmluvne podporil veľký počet štátov. Tento princíp bol navyše znovu potvrdený v roku 1967 Deklaráciou Organizácie spojených národov o územnom azyle. Napokon, zásada bola systematicky znovu potvrdená v záveroch Výkonného výboru UNHCR a rezolúciách prijatých Valným zhromaždením Organizácie spojených národov. Prípady, v ktorých by zmluvný štát uviedol, že nie je ochotný pozitívne reagovať na pozitívny záväzok nenavrátania, resp. že neuznáva žiadnu povinnosť konať v súlade so zásadou nenavracania, a teda že by bol voči návratu osoby, ktorej v krajine pôvodu hrozí prenasledovanie, ľahostajný, sú skôr zriedkavé. Na druhej strane, vlády štátov, ktoré nie sú zmluvnými stranami Ženevského dohovoru alebo protokolu často potvrdili Úradu vysokého komisára pre utečencov postoj, že uznávajú a prijímajú zásadu nenavracania. Aj preto sa vo všeobecnosti uznáva normatívny charakter uvedeného pravidla. Túto skutočnosť deklaruje napr. rozhodovacia činnosť Nemeckého spolkového ústavného súdu.²⁰⁰ Valné zhromaždenie Organizácie spojených národov sa dôsledne odvoláva na záväznosť princípu nenavracania. Tento postoj zásadne prezentuje aj Úrad vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov. Na úrovni medzinárodného práva verejného sa preto všeobecne prijíma a uznáva záver o normatívnej povahe a záväznosti princípu nenavracania utečencov. Predovšetkým organizácia spojených národov zdôrazňuje potrebu toho, aby štáty zabezpečili, že utečencom sa poskytne ochrana podľa princípov azylu a nenavracania. Treba však zdôrazniť, že Organizácia spojených národov vníma inštitúty azylu a nenavracania oddeleným spôsobom. Neviaže preto zásadu nenavracania výhradne k azylu. Tieto názory prezentovala Organizácia spojených národov už v osemdesiatych rokoch minulého storočia. Princíp nenavracania preto získal širokú akceptáciu medzi jednotlivými štátmi, ktoré uznali jeho normatívnu povahu. Dôsledkom tejto akceptácie vytvára uvedená zásada súčasť mnohých medzinárodných zmlúv aj spreď obdobia existencie Organizácie spojených národov. Začlenenie uvedenej zásady v medzinárodných zmluvách, na ktorých participuje mnoho štátov v rôznych oblastiach sveta dalo uvedenému princípu charakter pravidla medzinárodného obyčajového práva. Tento názor je podporený aj opätovným deklarováním uvedenej zásady v Deklarácii Organizácie spojených národov o teritoriálnom azyle, v záveroch zo strany výkonného výboru programu Vysokého komisára, a v uzneseniach Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov. Zásada nenavracania zahŕňa neodmietnutie utečenca na štátnej hranici, ak by odmietnutie malo za následok násilne vrátenie jedinca do krajiny prenasledovania. Najmä na podklade uvedených skutočností Organizácia spojených

¹⁹⁸ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžs 24/2007, zo dňa 26. marca 2008

¹⁹⁹ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/08 z 3. februára 2010

²⁰⁰ K tomu bližšie pozri: Rozhodnutia Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko č. 2 BvR 1938/93, č. 2 BvR 1953/93, č. 2 BvR 1954/93

národov prezentuje názor, že zásada nenavracania získala normatívny charakter a predstavuje pravidlo medzinárodného obyčajového práva.

V súvislosti s aplikáciou čl. 33 ods. 2 Ženevského dohovoru, ktorý obsahuje výnimky z aplikácie zásady *non-refoulement*, je potrebné poukázať na to, že podľa UNHCR ide o výnimky, ktoré je potrebné interpretovať reštriktívne aplikujúc pritom princíp proporcionality. Ako uvádza Lauterpacht²⁰¹ testom proporcionality je potrebné zistiť, či nebezpečenstvo hroziace utečencovi z dôvodu jeho navrátenia prevyšuje ohrozenie bezpečnosti štátu, ak mu bude povolený pobyt. Tento test proporcionality vyžaduje, aby boli vyhodnotené nasledovné okolnosti: a) závažnosť hrozby pre bezpečnosť krajiny, b) pravdepodobnosť vzniku hrozby i jej bezprostrednosť, c) či môže byť hrozba pre bezpečnosť krajiny eliminovaná alebo výrazne zmiernená premiestnením jednotlivca, d) povaha a závažnosť rizika pre jednotlivca v prípade navrátenia, e) či existujú iné možnosti postupu, ktoré sú v súlade so zásadou *non-refoulement*, vrátane možnosti premiestnenia jednotlivca do bezpečnej tretej krajiny.

Zásada *non-refoulement* bola neskôr transponovaná aj do iných medzinárodných zmlúv a dokumentov. Táto zásada je inkorporovaná aj v čl. 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého „nikto nesmie byť mučený alebo podrobovaný neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“. Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva by nebolo v súlade s hodnotami Dohovoru, spoločným dedičstvom politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu, na ktoré odkazuje Preambula, ak by štát zmluvnej strany vedome vydal utečenca druhému štátu v prípade, ak existujú závažné dôvody k obavám, že dotknutá osoba bude po vydaní vystavená riziku mučenia alebo podrobená neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, a to bez ohľadu na to aký závažný zločin sa jej kladie za vinu.²⁰² Podľa čl. 3 ods. 2 Európskeho dohovoru o vydávaní²⁰³ dožiadaná strana nevydá osobu, pokiaľ má dožiadaná strana vážne dôvody sa domnievať, že žiadosť o vydanie pre všeobecný trestný čin bola podaná za účelom stíhať alebo potrestať danú osobu z dôvodov jej rasy, náboženstva, národnosti alebo politických názorov alebo že postavenie tejto osoby by pre niektorý z týchto dôvodov mohlo vyvolať predpojatosť.

Z uvedeného je teda zrejmé, že zásada *non-refoulement* sa vzťahuje nielen na oblasť azylu, ale aj na oblasť vydávania osôb v súvislosti so spoluprácou štátov v trestnej oblasti, resp. práve táto zásada prepája tieto dve oblasti.

4. IMPLEMENTÁCIA ZÁSADY NON-REFOULMENT DO LEGISLATÍVY CHORVÁTSKEJ REPUBLIKY

Podľa čl. 33 Ústavy Chorvátskej republiky²⁰⁴ cudzinec, ktorý sa zákonné nachádza na území Chorvátskej republiky nemôže byť vyhostený ani vydaný inému štátu, okrem ak sa musí vykonať rozhodnutie vydané v súlade s medzinárodnou zmluvou a zákonom. Pritom podľa čl. 134 medzinárodné zmluvy, uzatvorené a ratifikované v súlade s Ústavou a zverejnené, a ktoré sú účinné, tvoria súčasť vnútorného právneho poriadku Chorvátskej republiky a majú prednosť pred zákonmi.

Chorvátska republika je zmluvným štátom ako Ženevského dohovoru, Európskeho dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, tak aj Európskeho dohovoru o vydávaní.

V účinnom Zákone o azyle²⁰⁵ je zásada *non-refoulement* upravená v čl. 3 ods. 1, podľa ktorého *nie je dovolené vyhostiť alebo akýmkoľvek iným spôsobom vrátiť cudzinca do štátu, v ktorom by jeho život alebo sloboda boli ohrozené z rasových, náboženských alebo národnostných dôvodov, z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo z dôvodu politických názorov, alebo do krajiny, kde by mu hrozilo mučenie, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest.*“ Poslednou novelou zákona v roku 2013 bolo toto ustanovenie doplnené o výnimku, podľa ktorej *„cudzinca, ktorému je udelený azyl alebo doplnková ochrana možno vyhostiť alebo vrátiť do druhého štátu ak predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť alebo je právoplatne odsúdený za vážny*

²⁰¹ LAUTERPACHT, E. – BETHLEHEM, D. : The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. UNHCR, 2001. Dostupne na: <http://www.refworld.org/pdfid/470a33af0.pdf>. s. 137

²⁰² Rozsudok EŠLP vo veci *Soering v. United Kingdom* zo dňa 7. Júla 1989, Séria A-161, sťažnosť č. 14038/88

²⁰³ Európsky dohovor o vydávaní uzavretý 13.12.1957, Oznámenie č. 549/1992 Zb.

²⁰⁴ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

²⁰⁵ Zakon o azilu, NN 79/07, 88/10 a 143/13

trestný čin a predstavuje hrozbu pre právny poriadok, a tým sa nenarušuje zásada upravené v odseku 1 tohto článku“.

Z ustanovenia čl. 101 Zákona o cudzincoch²⁰⁶ možno konštatovať, že za zákonný pobyt cudzinca na území Chorvátskej republiky sa považuje pobyt cudzinca, ktorému bol poskytnutý azyl, doplnková ochrana, dočasné útočisko, resp. je žiadateľom o azyl.

Otázky extradície v Chorvátskej republike upravuje Zákon o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach.²⁰⁷ Možnosť odmietnutia žiadosti domácim príslušným orgánom upravuje čl. 12 zákona. Ide o prípady ak sa žiadosť vzťahuje na politické alebo daňové trestné činy alebo na „bezvýznamné“ trestné činy, alebo ak by vyhovením žiadosti došlo k narušeniu suverenity, bezpečnosti, právneho poriadku alebo iných dôležitých záujmov Chorvátskej republiky. Súčasne podľa čl. 12 ods. 1 bod 4 zákona domácí príslušný orgán môže odmietnuť žiadosť o medzinárodnú právnu pomoc aj v prípade, ak možno dôvodne predpokladať, že vyžiadaná osoba by v prípade vydania bola trestne stíhaná alebo trestaná z dôvodu jej rasy, náboženstva, štátneho občianstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre jej politické názory alebo že by sa z týchto dôvodov zhoršilo jej postavenie. Podľa všeobecnej definície upravenej v čl. 2 zákona domácim príslušným orgánom sa rozumejú Ministerstvo spravodlivosti Chorvátskej republiky a/alebo domáce súdne orgány, ktoré konajú vo veciach žiadostí o medzinárodnú právnu pomoc.

K takto koncipovanej právnej úprave vo vzťahu k otázke rozhodovania o vydaní v súvislosti s politickými trestnými činmi Krapac konštatuje, že doterajšia prax, ktorá vychádzala z predchádzajúcej právnej úpravy obsiahnutej v čl. 520 ods. 2 Trestného poriadku²⁰⁸, podľa ktorej minister spravodlivosti nepovolí vydanie osoby, ktorá má v Chorvátskej republike udelený azyl alebo ak ide o politický alebo vojenský trestný čin, a z ktorej vychádzal postoj súdov, že rozhodnutie o politickom charaktere trestného činu patrí do právomoci ministra spravodlivosti, sa mení a rozhodovanie o charaktere trestného činu prechádza do súdnej právomoci. Uvedený názor odôvodnil práve odkazom na čl. 12, ktorý podľa neho predstavuje možnú prekážku pre všetky formy trestnoprávnej pomoci.²⁰⁹ Vzhľadom na uvedené, dalo by sa očakávať, že súdne orgány vo svojej rozhodovacej činnosti pri posudzovaní prípustnosti vydania osoby sa budú považovať za tie, do ktorých právomoci v súlade s čl. 2 zákona patrí aj posúdenie naplnenia niektorej z výhrad upravených v čl. 12 zákona.

Súdna prax po prijatí zákona však uvedené nepotvrdila. Ako kriticky uvádza Rodin²¹⁰ konanie o vydaní podľa Zákona o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach je vychádzajúce z rozhodovacej činnosti súdov rozdelené na dve fázy: právnu a politickú. V právnej fáze príslušný súd zisťuje, či sú dané právne (formálne) predpoklady pre vydanie upravené v čl. 33 a 34 zákona, a či neexistujú prekážky vydania upravené v čl. 35 zákona.²¹¹ Podľa jeho názoru by však chorvátske súdy mali skúmať aj naplnenie tzv. materiálnych kritérií vrátane zásady non-refoulement. Pri konštatovaní uvedeného vychádza z čl. 10 zákona, ktorý od domácich súdnych orgánov vyžaduje, aby zisťovali, či formality a postupy, ktoré sa požadujú v žiadosti o vydanie, sú v súlade s princípmi domáceho právneho poriadku.

Je potrebné zdôrazniť, že v čl. 35 zákona ako dôvod neprípustnosti vydania nie je (na rozdiel od slovenskej právnej úpravy) riešená situácia osôb, ktorým bola udelená ochrana podľa zákona o azyle, resp. o tejto ochrane prebieha v Chorvátskej republike konanie. Najvyšší súd Chorvátskej republiky vo svojej rozhodovacej praxi dlhodobo odmietal skúmanie zásady non-refoulement pri svojej rozhodovacej činnosti vo veciach vydania.

²⁰⁶ Zákon o strancima, NN 130/11, 74/13

²⁰⁷ Zákon o medzinárodnej právnej pomoci u kaznenim stvarima, NN 178/04

²⁰⁸ Zákon o krivičnom postupku, Sl.I. br. 4/77

²⁰⁹ Krapac, D.: Novi Zakon o medjunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima: načela i postupci. In: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu. Zagreb, 2005, vol. 12, č. 2, str. 625-680

²¹⁰ Rodin, S.: Načelo non refoulement u hrvatskom pravu. In: Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja. Zagreb, 2012, č. 6048, str. 1-3

²¹¹ Podľa čl. 35 zákona je vydanie neprípustné 1. ak ide o občana Chorvátskej republiky, 2. ak bol čin spáchaný na území Chorvátskej republiky, proti nej alebo jej občana, 3. čin, pre ktorý sa žiada vydanie, nie je trestným činom podľa vnútroštátneho práva, 4. ak podľa vnútroštátneho práva bolo trestné stíhanie alebo výkon trestu premlčané pred tým, než bol cudzinec vzatý do väzby alebo ako obvinený vypočutý, 5. cudzinec už bol pre trestný čin, pre ktorý sa vydanie žiada, právoplatne odsúdený alebo oslobodený domácim súdom, okrem ak sú dané podmienky pre obnovu konania podľa Trestného poriadku, alebo ak bolo proti cudzincovi kvôli rovnakému skutku spáchanému proti Chorvátskej republike začaté trestné stíhanie, a ak bolo začaté z dôvodu činu, spáchaného proti občanovi Chorvátskej republiky – ak nie je daná záruka pre zabezpečenie materiálnoprávnej požiadavky poškodeného, 6. ak nie je potvrdená totožnosť osoby, ktorej vydanie sa žiada, 7. ak nie je dostatok dôkazov pre dôvodné podozrenie, že cudzinec, ktorého vydanie sa žiada, spáchal trestný čin alebo že existuje právoplatný rozsudok

Odvolával sa pritom na prísne oddelenie konania o vydaní od konania o azyle, ktoré je upravené v Zákone o azyle. Vo veci vydania A.A.K. (ruského občana čečenskej národnosti)²¹², ktorého vydanie požadovala Ruská federácia, potvrdil rozhodnutie prvostupňového súdu, že sú splnené všetky podmienky pre vydanie tejto osoby do Ruskej federácie. Súd sa odmietol zaoberať námietkami vyžiadanej osoby, že jej bol v Rakúsku udelený azyl práve z dôvodu politického prenasledovania, rizika nespravodlivého konania a podozrenia na mučenia, a preto jeho vydanie je porušením čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Uvedené odôvodnil súd tým, že skutočnosti uvádzané vyžiadanou osobou a ktoré upravuje čl. 12 Zákona o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach, sú v rozhodovacej právomoci ministra spravodlivosti, ktorý povoľuje vydanie osoby do cudziny a súd iba zisťuje, či sú splnené zákonné podmienky upravené v čl. 33 až 35 zákona. K tomu súd na svojej webovej stránke vo vyhlásení pre verejnosť súčasne uviedol: „... žiadne z ustanovení zákona neexistenciu azylu, ani toho udeleného v Chorvátskej republike, a hlavne nie toho, ktorý by vyžiadanej osobe bol udelený v inom štáte, neustanovilo ako predpoklad vydania. Okrem toho, ani prvostupňovým ani druhostupňovým rozhodnutím nie je rozhodnuté o prípustnosti alebo neprípustnosti vydania, pretože také rozhodnutie v súlade s čl. 57 zákona, vydáva minister spravodlivosti Chorvátskej republiky...“²¹³.

Je potrebné poukázať na to, že súd tu konštatuje, že rozhodovanie o odmietnutí žiadosti z dôvodu naplnenia niektorej z podmienok upravených v čl. 12 patrí výlučne do právomoci ministerstva spravodlivosti, pritom sa však vôbec nevysporiadal s dikciou tohto článku, ktorá odkazuje na domáci príslušný orgán, ktorým sa v spojení s čl. 2 zákona rozumie nielen Ministerstvo spravodlivosti Chorvátskej republiky ale aj domáci súdny orgán. Uvedené najmä z dôvodu, že súd jednoznačne deklaroval, že súdy vo veci vydania posudzujú len splnenie podmienok upravených v čl. 33 až 35, avšak o vydaní nerozhodujú.²¹⁴ Takýto postup súdov bol v zásade potvrdený aj Ústavným súdom Chorvátskej republiky, ktorý tiež obmedzil kontrolu ústavnosti súdnych rozhodnutí vo veci vydania, len na naplnenie formálnych kritérií.²¹⁵

Chorvátska republika čelila z dôvodu vyššie popísaného prístupu súdov kritike nielen domácej odbornej verejnosti, ale aj medzinárodných organizácií a štátov, ktoré udelili politický azyl osobám, o ktorých prípustnosti vydania na trestné stíhanie rozhodli súdne orgány Chorvátskej republiky. Je potrebné poukázať na to, že v týchto prípadoch (najmä ak bol udelený vyžiadanej osobe politický azyl v členskom štáte EÚ) minister spravodlivosti nepovolil vydanie do žiadajúceho štátu.

Vyššie uvedená rozhodovacia prax súdov viedla tiež k doplneniu zákona o azyle, kde s účinnosťou od 27.11.2013 bol doplnený čl. 20a. Podľa tohto článku konanie o žiadosti o azyl žiadateľa, na ktorého je vydaný Európsky zatýkací rozkaz a bolo vydané rozhodnutie o vydaní/odovzdaní, nebráni vydaniu/odovzdaniu druhému členskému štátu alebo medzinárodnému trestnému súdu. Konanie o žiadosti o azyl žiadateľa, na ktorého bol vydaný medzinárodný zatýkací rozkaz a bolo vydané rozhodnutie o vydaní, nebráni vydaniu/odovzdaniu tretej krajine ak sa rozhodnutím o vydaní neporuší zákaz nenavracania. Postup vydania/odovzdania žiadateľa o azyl, ktorý je medzinárodne hľadanou osobou a o ktorom bolo vydané rozhodnutie o vydaní/odovzdaní do žiadajúceho štátu, sa prerušuje až do právoplatnosti rozhodnutia o žiadosti o azyl.

Záverom je treba poukázať na fakt, že od roku 2013 aj v rozhodovacej činnosti chorvátskych súdov došlo k posunu ohľadom názoru na ich právomoc skúmať aj naplnenie podmienok týkajúcich sa posudzovania požiadaviek upravených v čl. 12 Zákona o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach, a teda aj zásady *non-refoulement*. Najvyšší súd Chorvátskej republiky v prípade vydania V.F. Bielorusku²¹⁶ potvrdil rozhodnutie prvostupňového súdu, ktorý rozhodol, že vydanie nie je prípustné, a to práve s odvolaním sa na čl. 12 ods. 1 bod 4 zákona o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach. Súd v rozhodnutí konštatoval, že z rozhodnutia Povjerenstva za azil Republike Hrvatske (pozn. autorov: druhostupňový orgán v konaniach o azyle, ktorý rozhoduje o odvolaní proti rozhodnutiu Ministerstva vnútra Chorvátskej republiky) vyplýva, že nepovoľuje vyhostenie, resp. vrátenie osoby podľa čl. 3 zákona o azyle a čl. 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z dôvodu, že zo spisu je zrejmé, že existuje dôvodná obava, ktorá by sa prejavila

²¹² Rozsudok Najvyššieho súdu Chorvátskej republiky č. IKž 961/11-4 zo dňa 13.12.2011

²¹³ Priopćenje od 20. Siječnja 2012. Dostupné na: <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=564>

²¹⁴ Obdobné argumenty uviedol Najvyšší súd Chorvátskej republiky napr. aj v rozsudkoch č. IKž 928/10-3 zo dňa 10.11. 2010, č. IKž-269/08-3 zo dňa 08.05.2008

²¹⁵ Napr. Rozhodnutie ÚSCHR U-III/2963/2008 zo dňa 16.10.2008

²¹⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu Chorvátskej republiky č. II-8 Kr2/13-4 zo dňa 09.04.2013

v individuálnom pocite vydania vážnej nespravodlivosti ak by žiadateľ bol proti svojej vôli vydaný do druhého štátu. Sú preto naplnené dôvody upravené v čl. 12 ods. 1 bod 4 zákona na odmietnutie poskytnutia právnej pomoci v danej trestnej veci. Z uvedeného teda jednoznačne vyplýva, že Najvyšší súd Chorvátskej republiky potvrdil, že súčasťou súdneho prieskumu splnenia podmienok prípustnosti vydania na trestné stíhanie je aj zisťovanie hmotnoprávných požiadaviek uvedených v čl. 12 zákona. V prípade K.K.²¹⁷ Najvyšší súd Chorvátskej republiky potvrdil rozsudok prvostupňového súdu, ktorým tento konštatoval neprípustnosť vydania osoby na trestné stíhanie do Turecka tiež s odkazom na skúmanie požiadaviek upravených v čl. 12 zákona. V rozsudku súd o.i. konštatoval, že prvostupňový súd správne skúmal, že v Nemeckej spolkovej republike je vyžadanej osobe priznaný štatút utečenca a jeho vydaním do Turecka by jeho život a sloboda boli ohrozené z dôvodu jeho politických názorov. Rozhodnutie prvostupňového súdu teda správne vychádza z ustanovení čl. 33 Ženevského dohovoru, pričom súd správne dospel aj k záveru, že nie sú splnené podmienky podľa čl. 33 ods. 2 Ženevského dohovoru, v prípade splnenia ktorých by mohlo dôjsť k vydaniu, a to z dôvodu, že neexistujú dôvody, na základe ktorých by osoba K.K. mohla byť považovaná za hrozbu pre bezpečnosť Chorvátskej republiky.

ZÁVER

Azyl predstavuje medzinárodnoprávnu ochranu osôb, ktoré majú v krajine ich pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôžu alebo nechcú vrátiť do tohto štátu. Aj osoby, ktoré požívajú medzinárodnú ochranu z uvedených dôvodov však nie sú absolútne vyňaté z uplatňovania medzinárodných dohovorov a zmlúv týkajúcich sa medzinárodnej spolupráce v trestnej oblasti. Je však potrebné uviesť, že aj pre extradičné konanie platí zásada *non-refoulement*. Súdna judikatúra v Chorvátskej republike sa v otázke posudzovania splnenia tejto zásady v súdnej časti konania zásadne posunula. Striktné odmietanie posudzovania tejto zásady v súdnom konaní o prípustnosti vydania, s odôvodnením, že súd nerozhoduje o vydaní osoby do žiadajúceho štátu, ale len posudzuje splnenie právnych podmienok pre vydanie a o vydaní rozhoduje až minister spravodlivosti, bolo novšou judikatúrou prekonané. Najvyšší súd Chorvátskej republiky vo viacerých svojich rozhodnutiach potvrdil zákonnosť postupu prvostupňových súdov, ktoré pri posudzovaní prípustnosti vydania skúmali aj to, či sú naplnené požiadavky upravené čl. 33 Ženevského dohovoru. Uvedené možno hodnotiť ako veľmi výrazný posun k ochrane práv utečencov.

LITERATÚRA

- Krapac, D.: Novi Zakon o međjunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima: načela i postupci. In: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu. Zagreb, 2005, vol. 12, č. 2, str. 625-680
- Lauterpacht, E. – Bethlehem, D.: The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. UNHCR, 2001. Dostupne na: <http://www.refworld.org/pdfid/470a33af0.pdf>
- Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk. 1993. 216 s. ISBN 80-210-1536-5
- Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. 1995. 331 s. ISBN 80-7160-080-6
- Rodin, S.: Načelo non refoulement u hrvatskom pravu. In: Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja. Zagreb, 2012, č. 6048, str. 1-3
- Dohovor o právnem postavení utečencov z 28. Júla 1951
- Európsky dohovor o vydávaní uzavretý 13.12.1957, Oznámenie č. 549/1992 Zb.
- Priopćenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 20. Siječnja 2012. Dostupne na: <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=564>
- Ustav Republike Hrvatske, NN56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Zakon o azilu, NN 79/07, 88/10 a 143/13
- Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13
- Zakon o međjunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima, NN 178/04

KONTAKT:

²¹⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Chorvátskej republiky č. II 8 Kr 6/2013-4 zo dňa 05.11.2013

JUDr. Ľubica Masárová, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, lubica.masarova@truni.sk

JUDr. Michal Maslen, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, michal.maslen@truni.sk

POSTAVENIE MALOLETÝCH BEZ SPRIEVODU V SR, SO ZAMERANÍM NA KONANIE O AZYLE

JUDr. Miroslava Mittelmanová

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

KEY WORDS: unaccompanied minor, asylum procedure, guardian, protection, durable solutions, citizenship

ABSTRACT: The aim of this article is to describe the legal status of unaccompanied minors (hereinafter as “UAMs”) in the Slovak Republic, with a specific focus on asylum procedure. The international and national legislation on the protection of UAMs consists of various legal instruments. The most important are as follows: The United Nations Convention on the Rights of the Child, the Act on Social and Legal Protection of Children and Social Guardianship (hereinafter referred to as “Act on SLPC&SG”), the Family Act, the Act on Asylum, the Act on Residence of Foreigners, the Code of Civil Procedure and other legislation. In case of UAMs, the asylum procedure is only initiated if the asylum application has been lodged by the legal representative or the guardian on behalf of the UAM at the competent police department. After the commencement of the asylum procedure, the UAM is transferred from the Foster for UAMs in Medzilaborce to the Reception Centre in Humenné. This practise will be changed after July 2015 when an amendment to the Act on Asylum and to the Act SLPC&SGv will come into force and UAMs will remain in the Foster home for UAMs in Medzilaborce. In case of UAMs, Migration office shall not issue a decision as manifestly unfounded. In general, the approach of Migration office to UAMs is very strict, as only as of 4 persons out of 57 were granted asylum (based on humanitarian reasons) and 0 (based on persecution) and 10 UAMS were granted subsidiary protection.

1. MALOLETÍ BEZ SPRIEVODU V SR: POSTUP PO NÁJDENÍ MBS A PRÁVNÝ RÁMEC

Každoročne sú na území Slovenskej republiky nájdení maloletí štátni príslušníci tretích krajín prichádzajúci do priestoru Európskej únie bez svojich rodičov a to najmä z dôvodu zlyhania poskytnutia ochrany a pomoci v ich krajinách pôvodu. Právny poriadok SR označuje túto kategóriu cudzincov ako „maloletí bez sprievodu“ (ďalej len „MBS“). Definícia MBS je upravená v zákone č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o SPOD a SK). Podľa tohto zákona sa za MBS považuje dieťa, ktoré nie je občan Slovenskej republiky a nachádza sa na území Slovenskej republiky bez sprievodu rodiča alebo inej plnoletej fyzickej osoby, ktorej by mohlo byť dieťa zverené do osobnej starostlivosti.²¹⁸

Ochrana MBS, ich práv a právom chránených záujmov je zabezpečovaná primárne medzinárodnými dohovormi. Najdôležitejším medzinárodným dokumentom je Dohovor o právach dieťaťa²¹⁹ (ďalej len „Dohovor“), ktorého zmluvnou stranou je aj Slovenská republika. Podľa Dohovoru musia zmluvné štáty rešpektovať a zabezpečovať práva ustanovené Dohovorom každému dieťaťu nachádzajúcemu sa pod ich jurisdikciou bez akejkoľvek diskriminácie podľa rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného, etnického alebo sociálneho pôvodu, majetku, telesnej alebo duševnej nespôsobilosti, rodu a iného postavenia dieťaťa alebo jeho rodičov, alebo zákonných zástupcov. Slovenská republika má povinnosť identifikovať deti, ktoré sú MBS a to v čo najskoršom štádiu, hneď na hranici, ďalej musí uplatňovať čo najlepší záujem dieťaťa počas celého pobytu MBS na území SR, vyhľadávať rodinných príslušníkov, ak je to v najlepšom záujme detí, zlučovať deti bez sprievodu s ich rodinami hneď, ako je to možné. Výkladom ustanovení Dohovoru sa bližšie zaoberá Všeobecný komentár č. 6 k Dohovoru nazvaný „Zaobchádzanie s deťmi

²¹⁸ § 2 bod a) písm. 3 zákona o SPOD a SK

²¹⁹ Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb. o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa

bez sprievodu a odlúčenými deťmi nachádzajúcimi sa mimo krajiny pôvodu“ (ďalej len „Komentár“) vypracovaný Výborom OSN o právach dieťaťa. Z Komentára vyplýva, že práva ustanovené v Dohovore patria každému dieťaťu bez ohľadu na to, aké má právne postavenie, teda, či je občanom zmluvnej strany Dohovoru, žiadateľom o azyl, migrujúcim dieťaťom a pod.

V súvislosti s MBS je potrebné upozorniť aj na európsku právnu úpravu, ktorá má prednosť pred zákonmi SR. Ide najmä o Chartu základných práv EÚ, ktorá sa v článku 24 výslovne zaoberá právami dieťaťa a najlepším záujmom dieťaťa. Ustanovenia týkajúce sa MBS obsahuje, aj priamo aplikovateľné, Dublinské nariadenie (tzv. Dublin III)²²⁰, ďalej prepracované znenia prijímacej²²¹, procedurálnej²²² a kvalifikačnej smernice²²³.

Slovenský právny poriadok upravuje ochranu práv MBS v Ústave SR, v zákone č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rodine“), v zákone o SPOD a SK, v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), v zákone č. 408/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“), v zákone č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“) a iných. Väčšina MBS je na území Slovenskej republiky nájdená príslušníkmi Policajného zboru po neoprávnenom prekročení slovensko-ukrajinskej hranice. Ak sa štátny príslušník tretej krajiny, po nájdení príslušníkmi Policajného zboru, nevie preukázať platným cestovným dokladom a platným vízom alebo povolením na pobyt, musí sa dostaviť na príslušné policajné oddelenie za účelom spísania zápisnice o podaní vysvetlenia. Osoby tvrdiace svoju maloletosť musia byť bezodkladne odovzdané miestne príslušnému orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (ďalej len „orgán SPOD a SK“). V prípade pochybností o veku štátneho príslušníka tretej krajiny, môže policajný útvar, na ktorom sa takýto štátny príslušník tretej krajiny nachádza, nariadiť, podľa ustanovení zákona o pobyte cudzincov, lekárske vyšetrenie na určenie veku. Za týmto účelom sú osoby prevezené na príslušné pracovisko nemocnice v spádovej oblasti, zväčša oddelenie rádiológie, kde musia podstúpiť RTG vyšetrenie zápästia, na základe ktorého odborník určí vek osoby. Lekárske vyšetrenie na určenie veku predchádza odovzdaniu MBS orgánu SPOD a SK. Platná právna úprava v zákone o pobyte cudzincov uplatňuje tzv. prezumpciu plnoletosti a to až do vykonania lekárskej prehliadky alebo v prípade jej odmietnutia. Po tom, ako je MBS odovzdaný orgánu SPOD a SK, podáva tento orgán, podľa ustanovení OSP, príslušnému súdu návrh na vydanie predbežného opatrenia na umiestnenie dieťaťa, ktoré sa na území SR ocitlo bez starostlivosti, do detského domova. Súd vydáva predbežné opatrenia zväčša do 24 hodín od podania návrhu na vydanie predbežného opatrenia. V rámci Slovenskej republiky je na umiestnenie MBS určený Detský domov a detský domov pre maloletých bez sprievodu v Medzilaborciach. Umiestnenie MBS do detského domova zabezpečuje orgán SPOD a SK, ktorý podal návrh na vydanie predbežného opatrenia. Po prijatí MBS do Detského domova a detského domova pre maloletých bez sprievodu v Medzilaborciach sa MBS, v rámci adaptačnej fázy, poskytuje čas na oddych a zorientovanie sa v prostredí. Orgán SPOD a SK zisťuje počas adaptačnej fázy dôvody odchodu MBS z krajiny pôvodu, informácie, ktoré by slúžili na vyhľadanie rodičov, prípadne iných rodinných príbuzných a názory MBS na zlúčenie so svojou rodinou. V prípade každého MBS sa bezodkladne vykonávajú opatrenia, a to aj v prípade, ak orgán SPOD a SK ešte nie je určený za opatrovníka, najmä vo forme poradenstva, zdravotnej a karanténnej lekárskej starostlivosti.

Keďže MBS nemajú spôsobilosť na právne úkony, musí im byť po ich nájdení a umiestnení do zariadenia na výkon rozhodnutia súdu, t. j. detského domova, ustanovený zástupca. V podmienkach Slovenskej republiky sa zastupovanie MBS zabezpečuje inštitútmi náhradnej právnej ochrany, t. j. opatrovníctvom a poručníctvom. Opatrovníctvo sa od poručníctva odlišuje v dĺžke trvania a v obsahu právneho pomeru. Postup pri ustanovovaní opatrovníkov a poručníkov je upravený v Zákone o rodine a v OSP. Inštitút opatrovníctva slúži na ochranu, určitého konkrétne vymedzeného, záujmu MBS, pričom sa vykonávajú práva a povinnosti rodičov, a to až do času ustanovenia poručníka. Ustanovenie opatrovníkov a poručníkov MBS sa uskutočňuje v rámci konania vo veci starostlivosti súdu o maloletých.²²⁴ Súd zväčša ustanovujú opatrovníka z dôvodu „ak je to potrebné z iných

²²⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie)

²²¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie tzv. prijímacej smernice)

²²² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie tzv. procedurálnej smernice)

²²³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. Decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie tzv. kvalifikačnej smernice)

²²⁴ § 176 a nasl. OSP

dôvodov a zároveň je to v záujme maloletého dieťaťa“. Funkciu opatrovníka vo vzťahu k MBS vykonávajú orgány SPOD a SK, v ktorého obvode je detský domov, do ktorého je MBS umiestnený rozhodnutím súdu.

2. TRVALÉ RIEŠENIA PRE MBS

Úlohou opatrovníka vo vzťahu k MBS je nájsť trvalé riešenie pre MBS, ktoré je v súlade so základným princípom najlepšieho záujmu dieťaťa. Pre každé dieťa, MBS nevynímajúc, je dôležité, aby primárne vyrastalo v rodinnom prostredí. Je preto potrebné zistiť, dôvody odchodu MBS z krajiny pôvodu a od svojej pôvodnej rodiny a zistiť, či MBS má záujem vrátiť sa späť, resp. či sa cestou na Slovensko nestratilo svojim rodičom.

3. ZLÚČENIE S RODINOU

Ak má MBS záujem vrátiť sa do krajiny pôvodu, opatrovník musí vyvinúť maximálne úsilie o návrat MBS do krajiny pôvodu, spočívajúce vo vyhľadani rodiny a v zrealizovaní návratu domov. Ak sa MBS stratilo svojim rodičom alebo iným príbuzným cestou z krajiny pôvodu, musí opatrovník hľadať rodičov, či už na Slovensku alebo v krajinách Európskej únie postupom, ktorý mu určujú zákony SR, prípadne Interná norma Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „Interná norma ÚPSVaR“). Podľa Internej normy ÚPSVaR „v prípade zistenia, že cieľovou krajinou MBS, je tretia krajina, kde sa nachádzajú jeho rodičia, alebo najbližší žijúci plnoletí príbuzní, je potrebné, čo najskôr zahájiť proces zlúčenia rodiny. Podľa § 29 ods. 1 písm. b) zákona o SPOD a SK „Orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately oznamuje zastupiteľskému úradu krajiny, v ktorej má maloletý bez sprievodu obvyklý pobyt, opatrenia prijaté v záujme návratu alebo premiestnenia maloletého bez sprievodu a žiada o jeho návrat alebo premiestnenie do krajiny, v ktorej má maloletý bez sprievodu obvyklý pobyt, ak je zrejme, že má obvyklý pobyt v bezpečnej krajine, a nevzťahuje sa naňho Dohovor o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí (oznámenie č. 119/2001 Z. z.). Orgány SPOD a SK spolupracujú v procese vyhľadávania rodičov s Úradom Vysokého komisára OSN pre utečencov (ďalej len „UNHCR“), Medzinárodnou organizáciou pre migráciu a s Červeným krížom. Medzinárodná organizácia pre migráciu zabezpečuje dobrovoľné návraty migrantov do krajín pôvodu, preto orgány SPOD a SK môžu požiadať o spoluprácu IOM nielen v procese vyhľadávania rodičov, ale najmä pri návrate MBS do krajín pôvodu.

4. KONANIE O AZYLE

Konanie o udelenie azylu v prípade MBS, začína tak, ako aj v ostatných prípadoch, podaním vyhlásenia na príslušnom policajnom útvar. V mene MBS podáva vyhlásenia súdom ustanovený opatrovník alebo poručník. Ak by vyhlásenie podal MBS sám, konanie o azyle nezačne, nakoľko MBS nemá subjektivitu na právne úkony. Príslušným policajným útvarom na podanie vyhlásenia v prípade MBS je podľa zákona o pobyte cudzincov, policajný útvar podľa miesta zariadenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Keďže takýmto zariadením sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately je Detský domov a detský domov pre maloletých bez sprievodu v Medzilaborciach, príslušným policajným útvarom je Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru Michalovce. Na policajnom útvar sa s MBS a jeho zástupcom spíše zápisnica o podaní vysvetlenia, v ktorom MBS uvedie záujem podať žiadosť o azyl a následne sa s MBS vyplní vyhlásenie, ktoré je prílohou zákona o azyle, a uvedú sa v ňom dôvody, pre ktoré žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky. Následne, po oboch právnych úkonoch, má MBS, podľa zákona o azyle, povinnosť dostaviť sa do Záchytného tábora v Humennom. Tento postup by mal byť zmenený po tom, ako Národná rada Slovenskej republiky schválila novelu k zákonu o azyle a k zákonu o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately, na základe čoho MBS po podaní vyhlásenia nebudú premiestňované do záchytného tábora pre žiadateľov o azyl, ale naďalej zostanú v Detskom domove a v detskom domove pre maloletých bez sprievodu v Medzilaborciach.

Pracovník Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „Migračný úrad“) poučí MBS, po jeho umiestnení do záchytného tábora, v prítomnosti opatrovníka, o jeho právach a povinnostiach v azylovom konaní. Okrem iného ho informuje aj o možnosti vykonať lekárske vyšetrenie na určenie jeho veku, spôsobe jeho vykonania a dôsledkoch vyšetrenia na posúdenie žiadosti o udelenie azylu, ako aj o dôsledkoch odmietnutia vyšetrenia. Opatrovník MBS musí mať pred vykonaním pohovoru s MBS možnosť informovať MBS o význame a možných dôsledkoch pohovoru a na pohovor ho pripraviť. V záchytnom tábore sa s MBS spisuje dotazník,

v ktorom okrem základným údajov o sebe, uvedie dôvody žiadosti o azyl, resp. doplnkovú ochranu. V prípade potreby, môže pracovník Migračného úradu s MBS uskutočniť ďalší pohovor. Pracovník Migračného úradu vykonávajúci pohovor s MBS má povinnosť prihliadať na vek a stupeň rozumovej a vôľovej vyspelosti MBS.

Zákon o azyle ustanovuje, že v prípade MBS posudzuje žiadosť o udelenie azylu pracovník Migračného úradu, ktorý má primerané vedomosti o azyle, ale aj primerané vedomosti o osobitných potrebách MBS. Ak má pracovník Migračného úradu pochybnosť o veku MBS, môže, rovnako ako policajný útvar, nariadiť MBS lekárske vyšetrenie na určenie veku. Ak sa MBS odmietne podrobiť lekárskemu vyšetreniu alebo ak zákonný zástupca alebo opatrovník neudelí súhlas na jeho vykonanie, považuje sa podľa zákona o azyle za plnoletú osobu. Ak na základe lekárskeho vyšetrenia nie je možné zistiť, či ide o plnoletú alebo maloletú osobu, na konanie podľa zákona o azyle sa považuje za maloletú osobu. Ak sa zistí, že ide o plnoletú osobu, Migračný úrad s ňou koná ako s plnoletou osobou a o výsledku lekárskeho vyšetrenia bezodkladne informuje jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka a príslušný súd.

Konanie o azyle trvá 90 dní, čo znamená, že Migračný úrad musí v lehote 90 dní vydať rozhodnutie o tom, či MBS udeľuje azyl. Ak mu neudelí azyl, musí rozhodnúť aj o tom, či mu poskytne alebo neposkytne doplnkovú ochranu. Zákon o azyle obsahuje aj ďalšie špeciálne ustanovenia vo vzťahu k MBS. Migračný úrad napr. nemôže zamietnuť žiadosť MBS ako zjavne neopodstatnenú.

Podľa § 8 zákona o azyle, Migračný úrad udelí azyl žiadateľovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu alebo je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Migračný úrad môže žiadateľom, teda aj MBS, udeliť azyl aj z humanitných dôvodov, aj keď sa v konaní nezistia dôvody prenasledovania podľa § 8 zákona o azyle. V prípade, že Migračný úrad neudelí MBS azyl, musí rozhodnúť o tom, či v jeho prípade existuje hrozba vážneho bezprávia, a teda, či MBS poskytne doplnkovú ochranu. Doplnková ochrana sa poskytne MBS, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by MBS bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia. Azyl sa udeľuje na neobmedzený čas a udelením azylu získava MBS nárok na udelenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky. Doplnková ochrana na poskytuje na obdobie jedného roka, s možnosťou predĺženia o dva roky. Poskytnutím doplnkovej ochrany získava MBS nárok na prechodný pobyt na území Slovenskej republiky.

Udelenie azylu je pre MBS najefektívnejším trvalým riešením jeho právnej situácie. Nielen, že mu Slovenská republika, na základe udeleného azylu, udelí následne aj trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, ale poskytuje mu najmä právnu istotu, že jeho právne postavenie sa smerom do budúcnosti nezhorší, čo napríklad môže nastať pri poskytnutej doplnkovej ochrane, ktorá môže byť zrušená alebo nepredĺžená. Slovenská republika je vo vzťahu k MBS stále veľmi prísna. Za obdobie rokov 2009 – 2013 bolo na Slovensku podaných 57 žiadostí o udelenie azylu MBS, pričom azyl z dôvodu prenasledovania v krajine pôvodu (§ 8 zákona o azyle) nebol udelený nikomu z nich. Migračný úrad udelil azyl z humanitných dôvodov v 4 prípadoch MBS a doplnkovú ochranu poskytol v 10 prípadoch.

5. UDELENIE TRVALÉHO POBYTU NA NEOBMEDZENÝ ČAS

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje bývalému MBS, po splnení základných podmienok, udelenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky. Ministerstvo vnútra môže udeliť trvalý pobyt na neobmedzený čas aj bez splnenia podmienok ustanovených v zákone o pobyte cudzincov plnoletej osobe, ktorá má udelený tolerovaný pobyt podľa § 58 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov²²⁵ najmenej tri roky, počas ktorých študovala na škole na území Slovenskej republiky. Každý MBS nachádzajúci sa na Slovensku má nárok na tolerovaný pobyt²²⁶, ktorý za neho na príslušnom oddelení cudzineckej polície podáva orgán SPOD a SK. Ak sa MBS nachádza na Slovensku 3 roky pred dosiahnutím plnoletosti a orgán SPOD a SK mu zabezpečil vzdelávanie na slovenskej škole, môže po dovŕšení osemnásteho roku veku podať žiadosť o udelenie trvalého pobytu na neobmedzený čas. Tento druh pobytu doposiaľ nebol udelený žiadnemu bývalému MBS.

6. UDELENIE ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA

²²⁵ § 58 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov: Policajný útvar udelí tolerovaný pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak nie sú dôvody na zamietnutie žiadosti podľa § 59 ods. 12, a) ktorý je maloletou osobou nájdenou na území Slovenskej republiky.

²²⁶ § 58 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov

Podľa § 7 ods. 2 písm. d) zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve SR „Žiadateľovi, ktorý má na území Slovenskej republiky povolený pobyt, možno udeliť štátne občianstvo Slovenskej republiky bez splnenia podmienky uvedenej v odseku 1 písm. a), ak tento zákon neustanovuje inak, ak je maloletým dieťaťom, ktorého zákonným zástupcom alebo poručníkom je štátny občan Slovenskej republiky alebo právnická osoba určená súdom Slovenskej republiky, a má nepretržitý pobyt na území Slovenskej republiky najmenej dva roky bezprostredne predchádzajúce podaniu žiadosti o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky; dĺžka pobytu sa nevzťahuje na maloleté dieťa do dvoch rokov.“ V podmienkach Slovenskej republiky je možné na základe vyššie citovaného zákonného ustanovenia udeliť štátne občianstvo SR aj MBS ak jeho zákonným zástupcom alebo poručníkom je štátny občan Slovenskej republiky alebo právnická osoba určená súdom. V porovnaní s predchádzajúcim trvalým riešením, a to trvalým pobytom na neobmedzený čas, zákon o štátnom občianstve vyžaduje len 2 roky nepretržitého pobytu na území Slovenskej republiky pred podaním žiadosti o udelenie štátneho občianstva.

LITERATÚRA

- FAJNOROVÁ, K., ŠTEVULOVÁ, Z. Právne postavenie a možnosti integrácie maloletých cudzincov bez sprievodu v SR. Analýza právneho stavu a praxe. Gerthofer, 2009
- MITTELMANNOVÁ, M., FAJNOROVÁ, K., MARINOVÁ, K., CHUDŽÍKOVÁ, A. Opatrovníctvo a poručníctvo maloletých bez sprievodu v podmienkach SR. Právny stav a návrhy vhodných riešení. Liga za ľudské práva, 2011. ISBN 978-80-971002-0-9
- HRNČÁROVÁ, N., MEŠŠOVÁ, B, SREBALOVÁ, M., MACKOVÁ D.: Zákon o azyle–Komentár. C.H. BECK. 1. vydanie 2012. ISBN 970-807400-264-9
- MITTELMANNOVÁ, M.: Politiky, prax a štatistiky o maloletých bez sprievodu v Slovenskej republike. Malá tematická štúdia národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Medzinárodná organizácia pre migráciu. IOM, 2014. ISBN 978-80-89506-57-6
- Dohovor o právnom postavení utečencov, oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 319/1996 Z. z.
- Dohovor o právach dieťaťa, oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.
- Všeobecný komentár č. 6 k Dohovoru o právach dieťaťa
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava SR
- Zákon č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore
- Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky
- Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok
- Interná norma Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR č. IN – 080/201

KONTAKT:

JUDr. Miroslava Mittelmannová, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, mirka.mittelmannova@gmail.com

INŠTITUCIONÁLNE ZABEZPEČENIE PRÁVA NA AZYL – PÔSOBNOSŤ MIGRAČNÉHO ÚRADU MINISTERSTVA VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONANÍ O UDELENIE AZYLU

Ing. Bernard Prielcel

Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

KEY WORDS: asylum, subsidiary protection, Migration Office, country of origin information, asylum seeker

ABSTRACT: The purpose of this article is to provide information concerning right for asylum provided by Slovak state authorities, including overview of the organisational structure within Migration Office of the Ministry of Interior of the Slovak Republic, focused on essential pillars of the assessment if asylum seekers fulfill conditions for providing international protection. The author refers to the biggest changes within right for asylum, based on different aspects, which have influenced decision making on the territory of the Slovak Republic. This article covers some particularities of the asylum procedure in order to highlight difficulties in comparison with other administrative proceedings. The purpose of this study is not to provide exhausting information concerning asylum law, but to determine the fields, given by the author, which matter of facts should be taken into account for authority responsible for examining an applications for international protection.

1. ŠTRUKTÚRA MIGRAČNÉHO ÚRADU A JEHO PÔSOBNOSŤ V KONANÍ O UDELENIE AZYLU

Problematika azylu je v právnom poriadku Slovenskej republiky okrem čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky ustanovená najmä v zákone č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Právo na azyl znamená pre každý štát potrebu/povinnosť zaviesť inštitucionálny mechanizmus. Právo na azyl totiž neznamená, a ani nemôže znamenať, že každý, kto podá žiadosť o udelenie azylu, azyl automaticky dostane. O azyl často žiadajú aj osoby, ktorí síce opúšťajú svoje domovy a vskutku utekajú z krajiny pôvodu, ide teda o utečencov, ale motívom ich úteku nie je ochrana pred prenasledovaním alebo vážnym bezpráviem, ale snaha nájsť lepšie životné podmienky, v tomto prípade však ide o ekonomických migrantov. Preto je nevyhnutné, aby štáty vo svojom právnom poriadku ustanovili, kto žiadosť o ochranu dôkladne posúdi a rozhodne o nej, ale tiež upravili kontrolný mechanizmus - určili odvolací orgán oprávnený preskúmať zákonnosť takéhoto rozhodnutia.

V podmienkach Slovenskej republiky bola a je úloha rozhodnúť o žiadosti o udelenie azylu zverená na základe zákona o azyle Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. V rámci Ministerstva vnútra Slovenskej republiky plní túto úlohu už takmer 20 rokov migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „migračný úrad“), najprv ako rozpočtová organizácia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a v súčasnosti ako úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Na vykonanie zákona o azyle je vydané nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 34/2014 o postupe migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, útvarov Policajného zboru a centier podpory pri vykonávaní zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V zmysle čl. 42 ods. 1 nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky je migračný úrad odborným útvarom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na úseku azylu, integrácie azylantov a cudzincov, ktorým sa poskytnú doplnková ochrana a na úseku dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce v týchto oblastiach. Úlohy migračného úradu sú uvedené v čl. 42 ods. 2 citovaného nariadenia. Migračný úrad sa v súčasnosti organizačne člení na procedurálny odbor, organizačný a právny odbor, odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, odbor migrácie a integrácie, dublinské stredisko, oddelenie európskej azylovej a migračnej politiky, oddelenie zahraničnej pomoci a projektov a oddelenie prevádzkové. Organizačná štruktúra migračného úradu sa menila v závislosti od zabezpečovania plnenia úloh vyplývajúcich z aktuálnych potrieb na úseku azylu. V pôsobnosti migračného úradu sú zriadené azylové zariadenia, ktoré sú zariadeniami Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, a to záchytný tábor v Humennom, pobytový tábor v Rohovciach a pobytový tábor v Opatovskej Novej vsi, ale tiež ďalšie azylové zariadenia, a to prijímacie centrá v priestoroch medzinárodných letísk v Bratislave, Košiciach a

Poprade a prijímacie centrum v záchytnom tábore v Humennom. V pôsobnosti migračného úradu je zriadené aj integračné stredisko vo Zvolene, ktoré je tiež zariadením Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

Nosným odborom migračného úradu je procedurálny odbor, ktorý zabezpečuje posúdenie žiadosti o udelenie azylu a prípravu rozhodnutia. Zamestnanci tohto odboru zabezpečujú poučenie žiadateľa o právach a povinnostiach počas konania o udelenie azylu podľa § 4 ods. 2 zákona o azyle, vykonanie vstupného pohovoru podľa § 4 ods. 1 a pohovoru podľa § 6 ods. 1 zákona o azyle, ako aj predvolanie na tieto pohovory podľa § 6 ods. 2, ale najmä posúdenie žiadosti podľa § 19a zákona o azyle. Podľa § 19a ods. 1 *ministerstvo vnútra posúdi každú žiadosť o udelenie azylu jednotlivo a zohľadní pritom*

- *všetky dôležité skutočnosti týkajúce sa krajiny pôvodu žiadateľa o udelenie azylu v čase rozhodovania o žiadosti o udelenie azylu vrátane právnych predpisov krajiny pôvodu a spôsobu, akým sa uplatňujú,*
- *vyhlásenia a dokumentáciu predloženú žiadateľom o udelenie azylu vrátane informácií o tom, či bol alebo môže byť subjektom prenasledovania alebo vážneho bezprávia,*
- *postavenie a osobné pomery žiadateľa o udelenie azylu vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku,*
- *či žiadateľ o udelenie azylu po opustení krajiny pôvodu vyvíjal činnosť, ktorej jediným alebo hlavným cieľom bolo vytvorenie nevyhnutných podmienok na požadovanie medzinárodnej ochrany,*
- *či by bolo možné od žiadateľa o udelenie azylu odôvodnene očakávať využitie ochrany inej krajiny, v ktorej si mohol uplatniť svoje štátne občianstvo.*

Pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu má nezastupiteľnú úlohu odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, ktorý zabezpečuje, na základe požiadavky procedurálneho odboru, informácie týkajúce sa krajiny pôvodu. Bližšie o činnosti tohto odboru pojednáva 4. časť Informácie o krajinách pôvodu.

Po vydaní rozhodnutia v konaní o udelenie azylu zamestnanci procedurálneho odboru zabezpečia doručenie tohto rozhodnutia žiadateľovi a jeho oboznámenie s rozhodnutím v jazyku, ktorému rozumie.

Ale aj ďalšie organizačné zložky migračného úradu sa aspoň čiastočne podieľajú na konaní o udelenie azylu. Napríklad oddelenie prevádzkové zabezpečuje uloženie písomnosti v azylovom zariadení pri náhradnom doručení písomnosti v zmysle § 7 zákona o azyle, organizačný a právny odbor poskytuje spätnú väzbu ohľadom rozhodovacej činnosti súdov pri preskúvaní rozhodnutí vydaných migračným úradom vo veciach azylu a doplnkovej ochrany, atď.

Samostatnou kapitolou je činnosť dublinského strediska, ktoré je v rámci migračného úradu zodpovedné za aplikáciu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie). Aplikácia tohto nariadenia neznamená samotné posúdenie žiadosti, ale len rozhodovanie o tom, ktorý štát je príslušný takúto žiadosť posúdiť. Za jediný národný prístupový bod Slovenskej republiky pri uplatňovaní nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 bol určený migračný úrad, a to konkrétne dublinské stredisko. Dublinské stredisko v prípade aplikácie citovaného nariadenia vykonáva všetky úkony ako procedurálny odbor (vykonáva poučenie žiadateľa, vstupný pohovor, atď.).

Na zamestnancov, ktorí vykonávajú pohovory so žiadateľmi o udelenie azylu, posudzujú takéto žiadosti, alebo sa inak podieľajú na posudzovaní žiadosti (napr. získavaním informácií z krajiny pôvodu), či rozhodujú o aplikácii nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 sú kladené zvýšené nároky ohľadom ich odbornej prípravy. Je potrebné, aby tieto činnosti vykonávali zamestnanci migračného úradu, ktorí boli riadne vyškolení. V minulosti sa na odbornej príprave zamestnancov procedurálneho odboru (ale aj zamestnancov z iných odborov/oddelení migračného úradu) významnou mierou podieľali zahraniční partneri najmä z Nemecka, ale tiež Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov a čiastočne aj Medzinárodná organizácia pre migráciu, a to prostredníctvom rôznych zdokonaľovacích seminárov a školení, či už doma, ale i v zahraničí. V súčasnosti má absolútnu prioritu v tejto oblasti Európsky azylový podporný úrad (EASO). V rámci vzdelávacieho programu EASO Training Curriculum boli vyškolení národní školitelia z migračného úradu napríklad pre Modul o informáciách o krajine pôvodu, Modul o technikách pohovoru, Modul o pohovoroch so zraniteľnými osobami, Modul o začlenení (Inklúzia), Modul o dublinskom nariadení. Zamestnanci migračného úradu absolvovali národné školenie EASO Training Curriculum v Module o informáciách o krajine pôvodu, Module o začlenení (Inklúzia), Module o písaní rozhodnutí a rozhodovaní, Module o pohovoroch so zraniteľnými osobami a vybraní zamestnanci aj v Module o pohovoroch s deťmi. V máji tohto roku sa uskutočnil národné školenie EASO Training Curriculum v Module o technikách pohovoru. Zamestnanci migračného úradu sa podieľali aj na tvorbe niektorých modulov EASO Training Curriculum.

Migračný úrad sa podieľa na spracovávaní dotazníkov v jednotlivých oblastiach, ktoré po zosumarizovaní Európskym azylovým podporným úradom následne poskytuje členským štátom EÚ reálny obraz a spätnú väzbu nielen o právnej úprave, ale aj aplikačnej praxi o rozhodovacej činnosti príslušných orgánov. Obdobne je to v oblasti poskytovania štatistických údajov a podieľaní sa na tvorbe EASO správy z informáciami o krajine pôvodu. Migračný úrad sa podieľal na spracovaní správy o Somálsku a Afganistane.

2. TRI NAJDÔLEŽITEJŠIE ZMENY AZYLOVÉHO PRÁVA NA SLOVENSKU – VPLYV PRÁVA ES/EÚ NA NAŠE AZYLOVÉ PRÁVO

Účelom tohto príspevku síce nie je venovať podrobnú pozornosť vývoju azylového práva v Slovenskej republike, ale nie je možné nespomenúť z môjho pohľadu aspoň tri najdôležitejšie zmeny v tejto oblasti, ktoré sa nielen významnou mierou zaslúžili o posilnenie práv cudzincov hľadajúcich ochranu, ale mali a majú podstatný vplyv na rozhodovanie migračného úradu.

Pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie to bolo odstránenie časového limitu na vstup cudzincov do azylovej procedúry. Cudzinec, ktorý mal v úmysle požiadať o priznanie postavenia utečenca, bol povinný urobiť o tom písomné podanie alebo ústne vyhlásenie do zápisnice do 24 hodín po vstupe na územie Slovenskej republiky na príslušnom policajnom útvare podľa miesta, kde sa zdržiaval, ak mu v tom nebránili závažné dôvody. Zákonom č. 309/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 283/1995 Z. z. o utečencoch, ktorý odstránil túto 24 hodinovú lehotu, sa cudzincom umožnil neobmedzený prístup k azylovej procedúre (citovaný zákon o utečencoch používal ešte terminológiu žiadateľ o priznanie postavenia, konanie o priznanie postavenia, utečenec). Novela zákona o utečencoch nadobudla účinnosť 1. novembra 2000.

Druhú významnú zmenu priniesol zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2003 nahradil zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 283/1995 Z. z. o utečencoch v znení zákona č. 309/2000 Z. z. Potreba ustanoviť nezávislý odvolací orgán, ktorý bude preskúmať rozhodnutia vydané v konaní o priznanie postavenia utečenca bola premietnutá v zákone o azyle a Občianskom súdnom poriadku. Súčasne zákonom č. 481/2002 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 328/1996 Z. z., ktorým sa ustanovujú nové sídla a obvody súdov, a o zmene a doplnení niektorých zákonov bolo určené, že na rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam vydaným v konaní o azyle podľa zákona o azyle sú príslušné tieto sudy:

- Krajský súd v Bratislave pre územné obvody
 - Krajského súdu v Bratislave,
 - Krajského súdu v Trnave,
 - Krajského súdu v Trenčíne,
 - Krajského súdu v Nitre,
- Krajský súd v Košiciach pre územné obvody
 - Krajského súdu v Košiciach,
 - Krajského súdu v Prešove,
 - Krajského súdu v Banskej Bystrici,
 - Krajského súdu v Žiline.

Aj súčasný zákon č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov ponechal rovnakú pôsobnosť Krajského súdu v Bratislave a Krajského súdu v Košiciach v azylovej agende.

Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie možno z môjho pohľadu za najvýznamnejšiu zmenu zákona o azyle považovať zavedenie poskytovania doplnkovej ochrany, ako ďalšej formy medzinárodnej ochrany, ktorá sa poskytuje tým žiadateľom o udelenie azylu, ktorí nespĺňajú podmienky na udelenie azylu, ale sú vážne dôvody domnievať sa, že by boli v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavení reálnej hrozbe vážneho bezprávia. Túto zmenu priniesol zákon č. 692/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2007.

Je potrebné uviesť, že zákon o azyle bol zatiaľ novelizovaný 9 krát, z toho v siedmich prípadoch bola dôvodom na novelizáciu zákona najmä transpozícia právnych aktov ES/EÚ. Aj to svedčí o tom, akú významnú úlohu zohráva a bude zohrávať právo Európskej únie v azylovom práve Slovenskej republiky. Pritom v Národnej rade Slovenskej republiky je v súčasnosti prerokovaný návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002

Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorého cieľom je najmä transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa ustanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie). Transpozíciou týchto smerníc sa ukončí druhá etapa budovania spoločného európskeho azylového systému.

Okrem Ústavy Slovenskej republiky, Dohovoru o právnom postavení utečencov (Ženeva, 1951), Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov (New York, 1967) a ďalších medzinárodných dokumentov, má pre Slovenskú republiku, ako členský štát EÚ, pri tvorbe azylového práva a jeho následnej aplikácii podstatný vplyv primárne právo EÚ, sekundárne právo EÚ a judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. Pri realizácii jednotlivých konaní je dôležitá tiež činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, ale samozrejme aj súdov Slovenskej republiky (Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Košiciach a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v prípade podania ústavnej sťažnosti aj Ústavného súdu Slovenskej republiky).

Uplatňovanie priamo aplikovateľných právnych aktov EÚ (nariadení) a transpozícia smerníc do azylového práva jednotlivých členských štátov EÚ zásadným spôsobom prispieva k harmonizácii azylového práva v týchto štátoch, a to k budovaniu spoločného európskeho azylového systému. Ani dôsledná harmonizácia azylového práva v rámci EÚ však neodstráni sekundárne pohyby žiadateľov o udelenie azylu medzi jednotlivými členskými štátmi EÚ. Pri výbere cieľovej krajiny berú žiadatelia do úvahy aj faktory, ako sú benefity sociálneho systému, ekonomickú situáciu a z toho vyplývajúcu možnosť uplatniť sa na trhu práce, existencia komunity z krajiny pôvodu, atď. Cieľová krajina je v „hlavách“ žiadateľov o udelenie azylu už pri odchode z krajiny pôvodu, a preto napriek existencii nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie), niektorí žiadatelia u udelenie azylu ešte aj súčasnosti považujú Slovenskú republiku len za prestupnú stanicu - tranzitnú krajinu na ceste za vysnívanou cieľovou krajinou.

3. OSOBITOSTI KONANIA O UDELENIE AZYLU

Nie je možné v rámci rozsahu príspevku venovať pozornosť všetkým osobitostiam konania o udelenie azylu, preto spomeniem len niektoré z nich. Tieto osobitosti robia konanie o udelenie azylu zaujímavým, ale tiež súčasne veľmi náročným oproti iným správnym konaniam.

Keďže veľké množstvo cudzincov hľadajúcich ochranu na území Slovenskej republiky prichádza bez akýchkoľvek dokladov totožnosti, je potrebné vykonať všetky opatrenia na zistenie totožnosti cudzinca; najmä zistiť meno, priezvisko, dátum a miesto narodenia, štátnu príslušnosť, národnosť, číslo a platnosť cestovného dokladu alebo iného dokladu o jeho totožnosti. Táto činnosť patrí do pôsobnosti úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia PZ. V zmysle § 3 ods. 1 prvej vety zákona o azyle *sa konanie o udelenie azylu začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvaru o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ak tento zákon neustanovuje inak*. V odseku 2 citovaného ustanovenia je uvedené, ktorý policajný útvar je príslušný na prijatie vyhlásenia. To znamená, že prvý kontakt s cudzincom, má vždy útvar úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia PZ, ktorý s cudzincom vykonáva základné identifikačné úkony a registruje cudzinca v informačnom systéme migrácia a medzinárodná ochrana (MIGRA).

Počas konania o udelenie azylu však migračný úrad býva občas konfrontovaný s požiadavkou na zmenu identity, ktorá prichádza zo strany žiadateľa na základe predloženej dokumentácie, resp. jeho vyhlásení počas pohovoru, ale aj zo strany migračného úradu a ďalších zainteresovaných aktérov, ak sa zistí, že žiadateľ síce predložil na začiatku konania doklady a inú dokumentáciu, ale tieto boli falšované alebo pozmenené, prípadne žiadateľ používal nepravú totožnosť (identitu). Zmena identity žiadateľa nie je len vo vzťahu k menu, priezvisku, či dátumu narodenia, ale tiež ohľadom národnosti. Najproblematickejšia zmena vo vzťahu k samotnému posúdeniu žiadosti je však zmena štátnej príslušnosti žiadateľa o udelenie azylu. Ak sa zmení štátna príslušnosť, doterajšie posudzovanie žiadosti zo strany migračného úradu je takpovediac zmarené, a takéto konanie má vplyv len na posúdenie vierohodnosti žiadateľa. Hlavný motívom takýchto žiadateľov je, hoci aj podvodným spôsobom, vylepšiť svoju pozíciu pri snahe získať ochranu, či už vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany, a tým legalizovať svoj pobyt na našom území. Pre zaujímavosť možno uviesť prípad, keď žiadateľ vystupoval najskôr ako štátny občan Iraku, následne bol z Palestíny, aby sa nakoniec zistilo, že išlo o štátneho občana Sýrie.

V minulosti sa vyskytli prípady, keď štátni občania Pakistanu vystupovali ako štátni občania Afganistanu, štátni občania Egyptu ako štátni občania Iraku, atď.

Ďalšou osobitosťou je, v prípade niektorých žiadostí, nedostatok dôkazov predložených zo strany žiadateľa. V zmysle § 4 ods. 1 druhej vety zákona o azyle je žiadateľ povinný počas vstupného pohovoru poskytnúť pravdivo a úplne všetky požadované údaje potrebné na rozhodnutie o žiadosti o udelenie azylu; ustanovenie § 6 ods. 2, 4 až 6 sa použije rovnako a podľa § 6 ods. 3 zákona o azyle je žiadateľ povinný uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou o udelenie azylu. To znamená, že predložiť všetky dôkazy je nielen právom, ale aj povinnosťou žiadateľa. Vierohodnosť žiadateľa v prípade je rozhodujúca, je zvláštne, ak závažné skutočnosti a okolnosti žiadateľ uvedie až v rámci odvolacieho konania, resp. až pri podaní druhej alebo tretej žiadosti o udelenie azylu.

Kľúčovým ustanovením pri nedostatku dôkazov je pre žiadateľa o udelenie azylu § 19 ods. 3 zákona o azyle. Podľa tohto ustanovenia *ak žiadateľ o udelenie azylu nepodloží svoje vyhlásenia dôkazmi, ministerstvo vnútra pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu na to neprihliadne, ak*

- žiadateľ o udelenie azylu vynaložil skutočné úsilie, aby zdôvodnil svoju žiadosť o udelenie azylu
- žiadateľ o udelenie azylu predložil všetky náležitosti, ktoré mal k dispozícii, a podal prijateľné vysvetlenie týkajúce sa iných chýbajúcich náležitostí,
- vyhlásenia žiadateľa o udelenie azylu sú súvislé a hodnoverné a nie sú v rozpore s dostupnými informáciami týkajúcimi sa jeho prípadu,
- žiadateľ o udelenie azylu požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany bezodkladne po vstupe na územie Slovenskej republiky alebo preukázal primeraný dôvod, prečo tak neurobil, alebo v prípade oprávneného pobytu na území Slovenskej republiky požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany bezodkladne po tom, ako sa dozvedel o skutočnostiach odôvodňujúcich medzinárodnú ochranu alebo preukázal primeraný dôvod, prečo tak neurobil, a
- bola preukázaná všeobecná dôveryhodnosť žiadateľa o udelenie azylu.

Je potrebné aby žiadatelia prezentovali svoj vlastný príbeh, aby si svoje príbehy neupravovali a nevylepšovali podľa zážitkov iných žiadateľov, resp. podľa odporúčaní svojich právnych zástupcov.

V minulosti, keď sa Slovenská republika musela vysporiadať s posudzovaním veľkého množstva žiadostí (išlo o roky 2003 až 2005) sa vstupné pohovory robili neskôr ako je tomu v súčasnosti. Nebolo neobvyklé, ak si niektorí žiadatelia počas pobytu v azylovom zariadení osvojili „príbeh“ iných žiadateľov, a niektoré prípady boli ako cez „kopirák“. Preto je veľmi dôležité, ak to zdravotný stav a osobné pomery žiadateľa umožňujú, vykonať vstupný pohovor so žiadateľom čím skôr od začatia konania, aby žiadateľ nemal čas si „prikrášliť“ svoj príbeh. Uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti je len a len v záujme žiadateľa. Pravdaže v niektorých prípadoch ani rýchle vykonanie vstupného pohovoru nemôže zabrániť účelovým konaniam tých žiadateľov, ktorí prichádzajú správne „poučení“ od prevádzачov. Uvedené bolo najmä v minulosti, keď sa mnohí plnoletí žiadatelia vydávali za maloletých bez sprievodu z dôvodu vylepšiť svoju pozíciu počas konania o udelenie azylu, ale aj v konaniach podľa zákona o pobyte cudzincov (zaistenie, administratívneho vyhostenie).

S predchádzajúcimi osobitosťami úzko súvisí aj ďalšia osobitosť konania o udelenie azylu. V prípade žiadateľov o udelenie azylu totiž nie je možné kontaktovať štátne orgány krajiny pôvodu za účelom overiť si skutočnosti uvádzané žiadateľom, vrátane jeho identity. Podľa čl. 30 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ (prepracované znenie tzv. procedurálnej smernice) *členské štáty nesmú na účely posúdenia jednotlivých prípadov sprístupniť údajnému(ným) pôvodcovi(om) prenasledovania alebo vážneho bezprávia informácie týkajúce sa jednotlivých žiadostí o medzinárodnú ochranu ani informácie o skutočnosti, že bola žiadosť podaná, ani získavať od údajného(ných) pôvodcu(ov) prenasledovania alebo vážneho bezprávia žiadne informácie takým spôsobom, ktorý by mal za následok, že takíto pôvodcovia by boli priamo informovaní o skutočnosti, že daný žiadateľ podal žiadosť, a ktorý by ohrozil fyzickú integritu žiadateľa alebo na ňom závislých osôb alebo slobodu a bezpečnosť jeho rodinných príslušníkov, ktorí stále žijú v krajine pôvodu.* Uvedená skutočnosť je premietnutá v § 49 ods. 3 zákone o azyle podľa ktorého *ministerstvo vnútra nesmie počas konania o azyle, počas trvania azylu, počas poskytovania doplnkovej ochrany, počas konania o poskytnutie dočasného útočiska a počas poskytovania dočasného útočiska poskytnúť údaje podľa § 48 do štátu podľa § 8, § 13a a § 29 ods. 1 bez súhlasu dotknutej osoby. Ministerstvo vnútra nesmie získavať informácie o cudzincoch od pôvodcu ich prenasledovania alebo vážneho bezprávia spôsobom, ktorým sa pôvodca prenasledovania dozvie, že títo cudzinci sú azyľanti alebo cudzinci, ktorým sa poskytla doplnková ochrana; v prípade žiadateľov od údajného pôvodcu prenasledovania*

alebo vážneho bezprávia. Táto skutočnosť sťažuje migračnému úradu posudzovanie žiadosti, nakoľko niektoré skutočnosti, vrátane identity žiadateľa, nie je možné bez spolupráce s príslušným štátnym orgánom v krajine pôvodu na 100% overiť. Činnosť migračného úradu týkajúcu sa povinnosti chrániť osobu žiadateľa o udelenie azylu čiastočne sťažuje aplikácia zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Z tohto dôvodu bola zo strany Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pri príprave návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý bol predložený ne medzirezortné pripomienkové konanie vo februári tohto roku, uplatnená požiadavka na vylúčenie sprístupnenia informácie o konaní o azyle, okrem rozhodnutia alebo informácie o výsledku konania, ak ich sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy. Predmetný návrh zákona je možné nájsť na stránke Portálu právnych predpisov.²²⁷

Ďalšou osobitosťou konania o udelenie azylu je možnosť podávania opakovaných žiadostí o udelenie azylu. Rozhodovacie kapacity migračného úradu sú nie zriedkavo zaťažené posudzovaním účelových opakovaných žiadostí o udelenie azylu. Len pre ilustráciu je možné uviesť, že migračný úrad eviduje aj 10 - násobného žiadateľa, či dokonca 11- násobného žiadateľa. Niekedy pritom ani nedôjde k samotnému posudzovaniu žiadosti, resp. rozhodovaniu o nej, nakoľko niektorí žiadatelia ani nemajú reálny záujem o skutočné posúdenie žiadosti o udelenie azylu, azylové zariadenia opúšťajú a konanie o udelenie azylu je potrebné zastaviť.

Sú síce prípady, kedy sa radikálne zmenila situácia v krajine pôvodu, resp. jeho osobné pomery, a žiadatelia už spĺňajú podmienky na poskytnutie medzinárodnej ochrany najmä vo forme doplnkovej ochrany, a to napríklad z dôvodu reálnej hrozby vážneho bezprávia (najmä z dôvodu vážneho a individuálneho ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násillia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu). Tieto žiadosti sú oprávnené a nepredstavujú takú záťaž, ako tie, ktoré sú podávané bez akejkoľvek podstatnej zmeny skutkového stavu.

Avšak vo väčšine prípadov je podávanie opakovaných žiadostí účelové, zaťažuje tak rozhodovacie, ako aj prijímacie kapacity Slovenskej republiky, pričom hlavným cieľom je legalizovať zdržiavanie sa na území Slovenskej republiky a oddialiť prípadnú realizáciu administratívneho vyhostenia z nášho územia.

Skutočnosť, že podávanie opakovaných žiadostí je problémom v rámci celej EÚ viedli k tomu, že opakovaným žiadostiam venovala náležitú pozornosť aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32EÚ (citovaná smernica používa pojem následná žiadosť), ktorá v porovnaní s predchádzajúcou úpravou opakovaných žiadostí v smernici Rady 2005/85/ES dáva členským štátom určité možnosti ako zneužívanie azylovej procedúry podávaním opakovaných žiadostí aspoň čiastočne riešiť.

Aj návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý je v súčasnosti prerokovaný v Národnej rade Slovenskej republiky nanovo upravuje otázku opakovaných žiadostí o udelenie azylu a v nadväznosti na to ustanovuje výnimky z oprávnenia žiadateľa o udelenie azylu zdržiavať sa na území Slovenskej republiky, v prípade ak nastanú zákonom stanovené podmienky.

Keďže dôvodová správa k tomuto návrhu zákona zverejnená na stránke Národnej rady Slovenskej republiky²²⁸ jasne obsahuje zdôvodnenie takéhoto návrhu, jeho podrobné popisovanie v tomto príspevku nie je potrebné. Návrh zákona v tejto časti považujem za vyvážený.

4. INFORMÁCIE O KRAJINÁCH PÔVODU

Analýzy krajín pôvodu sa používajú v procese posúdenia dôvodov žiadosti o udelenie azylu a sú nevyhnutou súčasťou kvalitného azyloveho konania. Mali by byť nápomocné v odpovediach rozhodovateľov ohľadom situácie v oblasti ľudských práv politického, sociálneho, náboženského a kultúrneho pozadia, ďalej ekonomických a humanitárnych podmienok v krajine pôvodu žiadateľov. Širšie povedané, každá informácia, ktorá súvisí s krajinou pôvodu a ktorá je nápomocná pri hodnotení opodstatnenosti dôvodov, môže byť považovaná za informáciu o krajine pôvodu.

Za účelom spracovania informácií o krajine pôvodu žiadateľov bolo na migračnom úrade vytvorené samostatné pracovisko odboru dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, ktoré komplexne zabezpečuje dokumentačno-

²²⁷<https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=-1&matEID=7993&docEID=412840&docFormEID=-1&docTypeEID=1&langEID=1>.

²²⁸<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5377>

informačnú činnosť a analytickú činnosť o krajinách pôvodu žiadateľov o medzinárodnú ochranu, na ktorom sa v súčasnosti venujú predmetnej agende 4 analytici. Ich hlavná činnosť je zameraná predovšetkým na vypracovanie analýz krajín pôvodu v závislosti od potrieb identifikovaných rozhodovачmi procedurálneho odboru v rámci azylového konania, ktorí sa s konkrétnymi žiadosťami o vypracovanie analýz obracajú na odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce. Je potrebné zdôrazniť, že za účelom čo najväčšej objektívnosti žiadosti o analýzy z procedurálneho odboru neobsahujú žiadne osobné údaje žiadateľov o udelenie azylu.

V analýzach sa používajú verejne prístupné zdroje dostupné v čase analýzy odboru dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce, odpovede pochádzajú zo zdrojov v jazykoch, v ktorých ich je možné vyhľadať. Všetky použité zdroje sú uvedené v analýze. Ak analytik získa informáciu z autorizovaného zdroja, túto skutočnosť explicitne uvedie v analýze s dôrazom na skutočnosť, či je informácia verejne použiteľná alebo určená len pre interné potreby. Informácie poskytnuté v odpovediach nemožno považovať pre posúdenie konkrétnej žiadosti o udelenie azylu za vyčerpávajúce a definitívne, nakoľko ako už bolo spomenuté, analytici nie sú oboznámení s konkrétnymi prípadmi, na ktoré sa vzťahuje analýza a nemajú prístup k spisu v rámci azylového konania. Informácie uvedené v analýzach neodrážajú názor migračného úradu, ani akékoľvek politické stanovisko, sú len výsledok vyhľadávania v dostupných zdrojoch. Pri využívaní záverov analýzy v rámci rozhodovacieho procesu je potrebné mať na zreteli premisu, že ak v odpovediach nie je spomenutá určitá udalosť, osoba alebo organizácia, neznamená to, že sa udalosť nestala, alebo že osoba alebo organizácia neexistuje.

Vypracovaná analýza tvorí podstatnú časť celého rozhodovacieho procesu, avšak získané informácie, nech by boli akokoľvek rozsiahle a detailné, nemôžu byť samy o sebe postačujúce na rozhodnutie správneho orgánu vo veci žiadosti o udelenie azylu vzhľadom na špecifickosť a individualitu každého prípadu.

Dôsledkom posudzovania žiadosti o udelenie a rozhodovania o nej nemá byť polarizácia spoločnosti. Podstatné je, aby všetci aktéri zúčastňujúci sa na konaní o udelenie azylu mali naozaj na zreteli najmä oprávnené záujmy tých žiadateľov o udelenie azylu, ktorí skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu, či už vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany. Činnosť migračného úradu sa pritom nemôže riadiť náladami spoločnosti. Náklady spoločnosti sú nestále, ľahko ovplyvniteľné. Migračný úrad sa musí riadiť zákonnými ustanoveniami, pričom jediným imperatívom je zistenie skutočností, či žiadateľ o udelenie azylu spĺňa alebo nespĺňa podmienky na udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany, respektíve, či vzhľadom na jeho konanie je z poskytnutia takejto ochrany vylúčený.

KONTAKT:

Ing. Bernard Prieceľ, Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Pivonková 6, 812 72 Bratislava, Slovenská republika, priecel@mumvsr.sk

SEKURITIZÁCIA AZYLOVÉHO PRÁVA

JUDr. Tomáš Rulíšek, PhD.

Slovenská informačná služba

KEY WORDS: securitization asylum, state security interest, human rights, the Geneva Convention, the Constitution, the Charter, the administrative authority, the grounds for a decision.

ABSTRACT: The paper deals with the question of exercising the right to asylum under Art. 53 of the Constitution of the Slovak Republic, under the Convention relating to the Status of Refugees and related documents in relation to the enforcement of security interests of the state. Author analyzes the methods of finding the balance between the state security protection and the protection of rights of the refugees.

1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

Humanistická myšlienka, ktorá v minulosti stála pri zrode azylu a ktorá našla po kataklizmatických udalostiach druhej svetovej vojny svoje vyjadrenie v úsilí medzinárodného spoločenstva o medzinárodno-právnu reguláciu nielenže nevybledla, ale je, žiaľ, stále nevyhnutné vynakladať úsilie štátnych aj neštátnych aktérov pri jej realizácii v prospech tých, ktorí vo vlastnej krajine nachádzajú skôr opak, než pokojný a bezpečný domov.

Najmä my na európskom kontinente sme denne svedkami často zúfalej a životu nebezpečnej cesty utečencov prichádzajúcich z krízových oblastí vo svete.

Zároveň však práve v tejto oblasti sveta, v ktorom utečenci hľadajú útočisko čelíme reálnym násilným aj nenásilným nebezpečným hrozbám, ktoré útočia práve na tie hodnoty, ku ktorým s nádejou upierajú svoj zrak aj utečenci usilujúci sa do tohto geopolitického priestoru uchýliť.

O to dôležitejšie sa javí nutnosť medzinárodného spoločenstva a osobitne európskych štátov byť na tieto výzvy dostatočne pripravený aj v oblasti právnej regulácie migrácie, postavenia a starostlivosti o utečencov, azylu a zároveň právnej regulácie efektívneho spôsobu plnenia záväzku štátu ochrániť vlastnú bezpečnosť a bezpečnosť všetkých svojich obyvateľov. Opatrenia prijímané štátmi musia predchádzať katastrofickým škodám na národnej bezpečnosti a súčasne pritom neodôvodnene neobetovať práva utečencov oprávnené si uplatňujúcich právo na azyl. Aj v otázke riešenia azylu sa tu ukazuje „janusovská tvár“ štátu. Na jednej strane sa sekuritizovaná podoba jeho azylovej politiky často pod tlakom silne liberalistického prístupu vníma ako hrozba pre toto právo jednotlivca. Avšak na druhej strane sa práve od štátu očakáva, že bude dostatočne silný na zaistenie vysokého štandardu pri realizácii ochrany utečencov.

Cieľom politiky, legislatívy a aplikácie práva na úseku azylu by preto malo byť poskytnúť zodpovedajúce postavenie cudzincovi, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu a súčasne zabrániť tomu, aby sa z inštitútu slúžiacemu myšlienke ochrany a bezpečnosti jednotlivca nestal nástroj nebezpečnosti pre ostatných členov spoločnosti.

2. AZYL – INŠTITÚT (NE)BEZPEČNOSTI

Koncept vychádzajúci zo zakotvenia práva vyhľadávať a požívať ochranu prostredníctvom azylu v jeho univerzalistickom poňatí naráža v európskom politicko-kultúrnom okruhu na nové výzvy. Základ ich vzniku možno odvodzovať od hrozieb pre základné hodnoty, na ktorých stojí moderný demokratický štát. Najvýraznejšími javmi zasahujúcimi do uvedeného konceptu sú hrozby pre národnú bezpečnosť a demokratické ústavné zriadenie štátov. Takéto hrozby sú spôsobilé privodiť ujmu na základných politických, spoločenských i ekonomických, sociálnych a kultúrnych pilieroch usporiadania spoločnosti. Sú nimi terorizmus, nárast nepriateľských aktivít cudzích mocností s politicky i právne odlišným modelom formy vlády, medzinárodný organizovaný zločin v rôznych podobách, ako i šírenie propagandy s prvkami náboženskej, etnickej či rasovej neznášanlivosti *et.c.* Osoby, skupiny a iní aktéri vrátane niektorých štátov, ktorí majú na nich svoju účasť, zneužívajú priestor slobody, spravodlivosti a bezpečnosti poskytovaný v podmienkach európskych demokratických štátov, a to medzi iným aj narastajúcim zneužívaním nástrojov medzinárodno-právnej i vnútroštátnej právnej ochrany jednotlivca i skupín v spoločnosti. To žiaľ platí aj pre inštitúty azylu a ochrany

utečencov vo všeobecnosti. Osobitne v prípade teroristických hrozieb možno v európskej bezpečnostnej realite hovoriť o oživení politiky strachu. Aj preto začína spoločnosť intenzívne pociťovať absenciu istoty individuálnej aj kolektívnej bezpečnosti. Reakcia európskych štátov vrátane Slovenskej republiky na načrtnuté ohrozenia národno-bezpečnostných záujmov v kontexte s uplatňovaním politiky ochrany utečencov nadobúda postupne inštitucionálnu, funkčnú i právnu dimenziu.

Zmeny funkčných procesov v realizácii bezpečnostnej politiky v tomto ohľade spočívajú vo vytvorení a prehĺbení súčinnosti orgánov štátnej správy pri plnení štátno-správnych funkcií na úseku azylu a pobytu cudzincov s bezpečnostnými orgánmi štátu, a to najmä orgánmi hraničnej a cudzineckej polície a spravodajskými a bezpečnostnými službami jednotlivých štátov.

Obdobne ako v USA v spoločensky traumatizujúcej atmosfére vzniknutej zo šoku z teroristických útokov v septembri 2001 sa aj v európskom priestore stal imigračný systém čím ďalej tým viac neoddeliteľnou súčasťou národno-bezpečnostných stratégií jednotlivých štátov. Akcentácia spoločensky prijatej potreby ochrany národno-bezpečnostných záujmov v oblasti, v ktorej štát realizuje svoju azylovú politiku tak oproti minulosti viedla k zásadne výraznejšiemu prejavu fenoménu, ktorý môžeme nazvať sekuritizáciou azylovej politiky. Pod týmto pojmom, pre ktorý sa len ťažko hľadá ekvivalent v slovenskom jazyku, sa rozumie *in generalis* proces, v ktorom štátny aktér transformuje určitý predmet záujmu na záležitosť bezpečnosti. Samozrejme sa pod tlakom takéhoto chápania môže koncepcia bezpečnosti stať hraničnou podobou politizácie, ktorá pripúšťa a často odôvodnene i neodôvodnene ospravedlňuje použitie mimoriadnych prostriedkov v mene ochrany bezpečnosti. Terminologický výklad pojmu sekuritizácia a eventuálne tiež teoretický rozbor významovej podstaty takto označeného fenoménu potom vychádza z hodnotenia sekuritizácie ako procesu, v ktorom štát z niečoho konštruuje bezpečnostnú hrozbu. Spôsobilosť štátu účinne presadiť sekuritizáciu určitej oblasti spoločenského života sa odvíja od jeho postavenia ako držiteľa mocenského monopolu, ale jeho úspešnosť v tomto úsilí je do značnej miery závislá na tom, či jednotlivci, nad ktorými vykonáva svoju zvrchovanú moc pociťujú určitý jav, udalosť, prípadne iných jednotlivcov za hrozbu pre ich bezpečný a pokojný život.

Prístup štátu charakterizovaný reformovaním procesov realizácie azylovej politiky zohľadňujúcej hlasy po jej sekuritizácii našiel svoj odraz aj v spôsobe, akým jednotlivé štáty začali prispôbovať svoju pozitívno-právnu úpravu na úseku azylu. Cieľom takéhoto prístupu je kreovať dostatočný právny základ pre spôsobilosť štátu zabrániť poskytnutie azylu tomu, koho možno dôvodne považovať za hrozbu pre bezpečnosť štátu a v prípade, ak bol azyl takejto osobe udelený, odňať ho z takéhoto dôvodu. V oblasti normotvorby má sekuritizácia vplyv na použitie legislatívnej právomoci štátu pri zavedení podmienok pre poskytnutie azylu spôsobom ich negatívneho definovania. Tým vytvára zákonné obmedzenie pre úvahu štátu o splnení resp. nespĺnení podmienok pre poskytnutie azylu konkrétnemu žiadateľovi. V aplikačnej rovine sekuritizácia azylového práva nemá aplikačný dopad na právo cudzinca o azyl žiadať. Zakladá však významné dôsledky pre jeho právo, aby mu bol azyl poskytnutý.

3. SPOLOČNÁ POLITIKA EÚ A NÁRODNÁ BEZPEČNOSŤ ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

Spoločná politika v oblasti azylu, ktorá sa stala súčasťou Zmluvy o fungovaní Európskej únie absorbovala záväzok rešpektovať univerzálne medzinárodné právo na úseku azylu a prijala aj aktívny záväzok príslušných inštitúcií únie prijať opatrenia týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému. Enumeráciu spoločných opatrení ustanovuje čl. 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Na rozdiel od týchto spoločných európskych opatrení, opatrenia slúžiace na plnenie základných štátnych funkcií členských štátov, vrátane zabezpečovania ich národnej bezpečnosti musia prirodzene prijímať a realizovať mimo spoločného európskeho právneho základu. Členské štáty EÚ totiž využili možnosti dané im čl. 4 ods. 2 *in fine* Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Z EÚ“), podľa ktorej „*predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.*“. Vychádzajúc z podstaty klauzuly o rešpekte EÚ k národnej identite členských štátov zakotvenej v cit. ustanovení ZEÚ sa národná bezpečnosť a tým aj právna úprava zameraná na reguláciu vzťahov a inštitútov jej zaisťovania stala, a to aj na úrovni primárneho práva, prvkom národnej identity členských štátov a bola ponechaná v katalógu tzv. na EÚ neprenositelných právomocí. Potreba reakcie na požiadavku bezpečnostnej reality zahrnila pod uplatňovanie výlučnej právomoci členských štátov v oblasti zaisťovania svojej národnej bezpečnosti tým stalo aj právne zakotvenie bezpečnostných aspektov do vnútroštátnych prameňov práva na úseku azylu. Každý z členských štátov tak musí v súvislosti s presadzovaním určitého režimu zasahovania štátu nástrojmi bezpečnostnej prevencie samostatne hľadať vo vnútroštátnom práve odpoveď na otázku ako prispôbiť svoje

právne rozhodovacie procesy v otázkach poskytovania azylu v rámci spoločného európskeho azylového systému a realizovať pritom bezpečnostné opatrenia vo svojej výlučnej zodpovednosti.

Napriek často kolidujúcim záujmom oboch politík je zrejmé, že riešenie uvedeného vzťahu medzi úniou a jej členskými štátmi má spoločného regulátora, záväzného tak pre národnú ako aj úijnú politiku na úseku azylu. Uvedeným korektívom je Dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951 a Protokol z 31. januára 1967 (ďalej ako „Ženevský dohovor“) Vnútroštátne opatrenia smerujúce k zabezpečeniu národnej bezpečnosti v kontexte s opatreniami na úseku azylu by preto mali taktiež sledovať medzinárodnoprávny regulačný rámec. Odhliadnuc od zložitosti vzťahov medzi politikou únie a politikou členských štátov a s tým spojených vzťahov prenesených a neprenositelných právomocí, vystupuje v kontexte problematiky azylu do popredia podstata diskusie o hodnotách. Popredné pozície zaujímajú ľudské práva v interakcii s národným záujmom ochrániť bezpečnosť štátu.

Rastúca sekuritizácia v oblasti právnej úpravy azylu intenzívnejšie vyvoláva potrebu hľadania odpovedí na viaceré otázky aj v oblasti právnej vedy. Zásadnou je najmä otázka - Aké sú právne limity riešenia vzťahu medzi ochrannou národnej bezpečnosti štátu a jeho pozitívnym záväzkom zodpovedajúcim právu jednotlivca dovoľávať sa ochrany prostredníctvom inštitútu azylu?

4. BEZPEČNOSŤ ŠTÁTU AKO DÔVOD MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO OBMEDZENIA PRÁVA AZYLU

Univerzálne medzinárodné, právne aj mimoprávne štandardy zaoberajúce sa problematikou práva na azyl nevytvárajú len právne záväzný resp. usmerňujúci rámec pre uplatňovanie práva jednotlivca o azyl žiadať a práva, aby mu bol tento z ustanovených dôvodov poskytnutý. Predmetom úpravy v medzinárodných prameňoch je tiež vymedzenie právomoci štátu posudzovať podmienky pre priznanie azylu, čím okrem iného, tieto pramene poskytujú štátom priestor pre uplatnenie určitých defenzívnych nástrojov na ochranu legitímnych záujmov ako aj pred prípadmi zneužívania tohto práva osobami, ktoré si medzinárodnú ochranu tohto druhu nezaslúžia, pretože sami konali v rozpore s cieľmi a zásadami vyznávanými medzinárodným spoločenstvom.

Takéto závery možno oprieť o ustanovenie čl. 1 ods. 2 Deklarácie o teritoriálnom azyle, ktorý vylučuje možnosť dovoľávať sa práva žiadať o azyl a práva azyl užívať v prípade toho, u koho existujú vážne dôvody domnievať sa, že spáchal zločin proti mieru, vojnový zločin, zločin proti ľudskosti. Takto formulovaná právna prekážka pritom priamo nadväzuje na ustanovenie čl. 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv vylučujúceho možnosť dovoľávať sa práva vyhľadávať a užívať azyl v prípade stíhania vznikajúceho na základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám OSN.

Ženevský dohovor poskytol pre aplikáciu ochrany bezpečnostných záujmov štátov v načrtnutom zmysle rovnako dôležitý prostriedok legitímnej defenzívy. V čl. 1 písm. F) negatívne vymedzil svoju pôsobnosť na osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustila trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch, sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec a je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami OSN. Medzinárodným právom uznaná prevaha verejného záujmu štátu na ochrane vlastnej bezpečnosti nad individuálnym záujmom utečenca nachádza svoje vyjadrenie tiež v prelomení zákazu vyhostenia alebo vrátenia utečenca podľa čl. 33 ods. 2 Dohovoru²²⁹.

5. NEGATÍVNE VYMEDZENIE DÔVODU UDEĽOVANIA AZYLU V SLOVENSKOM PRÁVE A BEZPEČNOSŤ ŠTÁTU

Cudzinec, ktorému Slovenská republika udelila azyl sa najmä vzhľadom na rozsah a charakter práv priznaných mu na medzinárodnoprávnom základe svojím postavením približuje postaveniu štátneho občana Slovenskej republiky. Kvalita jeho tzv. „*genuine link*“ k azyl poskytujúcemu štátu nie je samozrejme úplne totožná s podstatou vzťahu štátu s vlastným občanom. Napriek tomu slovenský ústavodarca začlenil právo na azyl, ktorého nositeľom je výlučne cudzinec alebo apolit v zmysle medzinárodného práva, do katalógu základných práv podľa Druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky, t. j. do čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky.

²²⁹ Podľa čl. 33 ods. 2 Ženevského dohovoru „Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu“.

Pozitívne vymedzenie práva azylu v ústavnoprávnej norme tvorí obsah prvej vety čl. 53 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Podmienky udelenia práva azylu však ústava neupravuje²³⁰.

Z pohľadu obmedzení v prístupe cudzinca k azylu je potrebné zdôrazniť negatívne vymedzenie dôvodu, ktorého vznik resp. existencia má za ústavne predpokladaný následok vznik oprávnenia Slovenskej republiky nositeľovi tohto práva azyl neudelieť²³¹.

Do kategórie konaní, na ktoré pri zavedení negatívneho vymedzenia dôvodu odopretia azylu odkazuje Ústava Slovenskej republiky, nepochybne patria prípady takého konania cudzinca, ktoré sú v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. *Prima facie* by sa mohlo zdať, že bezpečnosť štátu je samostatnou právom chránenou hodnotou a nemá relevantnú väzbu na ľudské práva a slobody v ich konštitučne spozitívizovanej podobe. Pri takomto chápaní by však nebolo možné zabezpečiť bezpečnosť štátu ako ústavou chránenú hodnotu pri realizácii negatívneho vymedzenia dôvodu neudelenia azylu podľa druhej vety čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky. V právnom regulačnom zábere zákona, ktorým sa upravujú podrobnosti o práve azylu v súlade s blanketovou normou v tretej vete čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky by potom mohla tiež vzniknúť pochybnosť o súlade ustanovení zákonnej úpravy bezpečnostných záujmov štátu s ústavne dovoľeným rozsahom dôvodov, pre ktorý možno udelenie azylu cudzincovi odoprieť. Takýto výklad by z legislatívneho hľadiska prakticky znamenal vylúčenie možnosti štátu ustanoviť v súlade s ústavným splnomocnením medzi zákonné podmienky pre udelenie resp. neudelenie azylu ohrozenie vlastnej bezpečnosti. V tejto súvislosti treba jednoznačne uviesť, že takýto interpretačný prístup by bol nielen v rozpore so zásadou suverenity štátu, s ktorou napokon priamo súvisí aj právo azylu²³², ale nezohľadňoval by medzinárodnú právnu úpravu, ktorá ústavnému zakotveniu tohto práva predchádzala. Nemožno tiež opomenúť všeobecné podmienky pre úpravu medzi základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Bezpečnosť štátu uplatňujúceho princíp viazanosti právom a rešpektujúceho základné ľudské práva a slobody jednotlivcov nie je len právom chránenou hodnotou štátu ako mocenskej entity, oddelenej od ostatných hodnôt, ale je súčasťou hodnotového systému takéhoto štátu. Obsahovo aj právne sa spája s hodnotami základných ľudských práv a slobôd. Demokratický charakter ústavného zriadenia spoločne s ochranou a garantovaním ľudských práv a bezpečnosťou tvorí vzájomne neoddeliteľné prvky právneho štátu. Ako výstižný sa tu javí výrok, podľa ktorého bezpečnosť môže existovať bez demokracie, ale demokracia a ľudské práva bez bezpečnosti nie²³³.

6. NEGATÍVNE VYMEDZENIE DÔVODU UDEĽOVANIA AZYLU V ÚSTAVNOM PRÁVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Načrtnutým úvahám o prístupe k prepojeniu negatívneho vymedzenia dôvodov udeľovania azylu a právom chránenou hodnotou bezpečnosti štátu v tomto kontexte prispieva aj medzinárodnoprávna úprava. Tak Ženevský dohovor, ak aj napr. Deklarácia o teritoriálnom azyle priamo vychádzajú z rešpektovania bezpečnostného záujmu štátu ako limitujúceho faktora pre udelenie medzinárodnej ochrany jednotlivcovi. Okrem už citovaného ustanovenia Dohovoru o negatívnej pôsobnosti podľa čl. 1 F, Dohovor obsahuje aj niektoré ustanovenia zasahujúce v záujme bezpečnosti štátu do správnych opatrení, ktoré sú predmetom medzinárodnoprávnej regulácie. Osobitne je tomu tak vo vzťahu k vyhostovaniu a vráteniu utečencov²³⁴. Podľa dotknutých ustanovení sú prípady odôvodnené bezpečnosťou štátu medzinárodnoprávne uznaným dôvodom pre prelomenie zákazu vyhostenia utečenca, ktorý sa na území štátu zdržiava zákonne. Medzinárodné právo ide v tomto ohľade dokonca ešte ďalej v prospech hodnotovej prevencie ochrany bezpečnosti štátu nad ochranou utečenca. Relativizuje aj viaceré právne povinnosti štátu, ktorými je inak tento viazaný v procese rozhodovania o vyhostení utečenca²³⁵.

²³⁰ Čič M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica slovenská, 1997, s. 249. ISBN: 80-7090-444-5.

²³¹ Čl. 53 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky: „Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami“.

²³² Deklarácia o teritoriálnom azyle, čl. 1.

²³³ Holzer, J. – Molek, P. a kol.: Demokratické a ľudské práva, Stredoevropské pohľady, s. 168, ISBN: 978-80-7419-159, Brno, 2013.

²³⁴ Čl. 32 a 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov, Oznamenie MZV SR č. 319/1996 Z. z.

²³⁵ Čl. 32 ods. 1 až 3 Ženevského dohovoru 1. Zmluvné štáty nesmú vyhostiť utečenca zákonne sa nachádzajúceho na ich území okrem prípadov odôvodnených bezpečnosťou štátu alebo verejným poriadkom. 2. Vyhostenie takéhoto utečenca sa vykoná iba rozhodnutím prijatým na základe zákona. S výnimkou závažných prípadov odôvodnených požiadavkami bezpečnosti štátu musí byť utečencovi daná možnosť predložiť dôkazy o jeho nevine, odvolať sa a byť právne zastúpený pred príslušným orgánom osobou alebo osobami osobitne poverenými týmto orgánom. 3. Zmluvné štáty umožnia takémuto utečencovi dostatočnú lehotu na získanie zákonného povolenia na vstup do iného štátu. Počas tejto lehoty môžu zmluvné štáty uplatniť akékoľvek vnútorné opatrenia, ktoré považujú za nevyhnutné. Vo svetle cit. ustanovení možno konštatovať, že medzinárodné právo na úseku azylu rešpektuje bezpečnosť štátu ako jednu z rozhodujúcich hodnôt, ktoré sú legitímnou súčasťou úvahy štátu rozhodujúceho o udelení azylu z pohľadu existencie dôvodov pre kladné rozhodnutie, ale tiež z pohľadu opačného.

Domnievam sa preto, že zákon č. 480/2008 Z. z. o azyle (ďalej len „zákon o azyle“), ktorý v § 13 upravuje dôvody udeľovania azylu reflektuje ústavne konformným spôsobom znenie aj zmysel ústavnoprávnej úpravy negatívneho vymedzenia dôvodu pre odopretie azylu a je v súlade s normami medzinárodného práva upravujúcimi azyl, vrátane ustanovenia odseku 5 písm. a), podľa ktorého „*ministerstvo neudeliť azyl podľa § 10 aj vtedy, ak žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky*“.

Takýto záver možno vyvodzovať rovnako pre ustanovenia zákona o azyle, v zmysle ktorých správny orgán neposkytne cudzincovi doplnkovú ochranu resp. azyl odníme alebo doplnkovú ochranu zruší²³⁶. Doterajšia judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky nespochybnila ústavnosť takéhoto zákonom zakotveného dôvodu pre odopretie udeliť cudzincovi azyl a to aj vtedy, ak nález Ústavného súdu Slovenskej republiky návrhu vyhovel a konštatoval porušenie základného práva cudzinca z iného dôvodu, najčastejšie základného práva sťažovateľa vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom.

7. BEZPEČNOSŤ ŠTÁTU AKO SÚČASŤ SPRÁVNEJ ÚVAHY V KONANÍ O AZYLE

Slovenský zákonodarca prijal na podklade svojho postavenia ako *legibus absolutus* v rámci suverenity Slovenskej republiky zákonnú úpravu nielen podmienok udeľovania azylu a jeho odnímania, ale ustanovil tiež procesnoprávny režim posudzovania žiadosti cudzinca, ktorý o medzinárodnú ochranu Slovenskú republiku požiadal. Pri rozbore tejto problematiky treba vychádzať z premisy, že právo na poskytnutie azylu nie je právom absolútnym. Každý cudzinec má na území Slovenskej republiky právo domáhať sa poskytnutia azylu spôsobom, v lehotách a na orgánoch určených zákonom²³⁷. V rámci posudzovania žiadosti o udelenie azylu zákonná úprava zaťažuje dôkazným bremenom žiadateľa. Tento musí podložiť svoje vyhlásenia vzťahujúce sa na dôvody uplatnenia si práva na poskytnutie medzinárodnej ochrany dôkazmi, čo samozrejme nijako neznižuje povinnosti aj správneho orgánu postupovať tak, aby boli na účely rozhodnutia o žiadosti riadne obstarané všetky skutkové podklady s právnou relevanciou pre posúdenie žiadosti ako aj vykonať správnu právnu kvalifikáciu veci.

Realizácia zásady materiálnej pravdy podľa § 3 ods. 4 v spojení s § 32 ods. 1 správneho poriadku pri jeho subsidiárnom použití²³⁸ je v procese zabezpečovania podkladu skutkového stavu pri posudzovaní žiadosti o azyl značne komplikovaná a to tak pre žiadateľa, ako aj pre správny orgán. Zložitosť jej naplnenia je najmä dôsledkom vzájomnej odlišnosti zákonom vyžadovaného rozsahu zisťovania skutkového podkladu pre rozhodnutie v oboch citovaných ustanoveniach. Rovnako je výrazom skutočnosti, že vecná povaha skutkových zistení tak ako ju vyžaduje zákon o azyle sa týka nielen osoby žiadateľa, ale takých skutočností, ktoré sa v objektívnej realite prejavujú mimo územia Slovenskej republiky najmä v krajine pôvodu žiadateľa. Pre porovnanie česká právna úprava v § 3 Správneho rádu v tomto ohľade vďaka novej konštrukcii zásady materiálnej pravdy zásadne realistickejšie pristupuje k miere zisťovania objektívneho obrazu o skutkových okolnostiach rozhodovanej veci, keď ukladá správne orgánu postupovať tak, „*aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“. Na dosiahnutie spôsobu rozsahu realizácie zásady materiálnej pravdy pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu, ktorý bude zodpovedať základným pravidlám konania, je nevyhnuté do procesu posudzovania zahrnúť všetky podklady, ktoré možno objektívne v medziach právomoci správneho orgánu získať. Vzhľadom na vecnú povahu skutočností, ktoré sú na dosiahnutie účelu konania vo veci posudzovania žiadosti o udelenie azylu vyžadované zákonom, musí správny orgán pri uplatňovaní vyšetrovacej zásady zabezpečovať podklady pre rozhodnutie nielen vlastnou činnosťou a v rámci súčinnosti účastníka konania tiež od samotného žiadateľa. Do procesu vstupujú podklady, ktoré správny orgán obstaral od spravodajských a bezpečnostných orgánov štátu. Už tu možno jednoznačne identifikovať prienik sekuritizačných prvkov do správneho procesu posudzovania žiadosti o udelenie azylu. S účinnosťou od 1. 1. 2007 bolo do zákona o azyle zákonom č. 643/2007 Z. z. zavedené ustanovenie § 19a ods. 7 (terajší odsek 8), na základe ktorého si správny orgán na posúdenie žiadosti o udelenie azylu vyžiada vyjadrenie Slovenskej informačnej služby, ktorá svoje vyjadrenie zašle v zákonnej 10 dňovej lehote. Spoločne s informáciami získanými od policajných orgánov sa tak škála povinne obstarávaných podkladov pre rozhodnutia rozšírila o informácie z utajovaných poznatkových fondov spravodajskej služby. Právna úprava azylu v Slovenskej republike sa tým posunula výrazne v prospech rozšírenia právnej regulácie ochrany bezpečnostných záujmov štátu. Avšak treba zdôrazniť, že prispela k rozšíreniu právnej možnosti správnych orgánov zahrnúť do podkladov rozhodnutia skutkové zistenia umožňujúce kvalitnejšie vyhodnotiť

²³⁶ § 13c ods. 2 písm. d) a § 15 ods. 3 písm. a) a 15b ods. 1 písm. b) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle.

²³⁷ Napr.: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 12/98 z 19. februára 1998

skutočnosti rozhodné aj v prospech žiadateľa. Ide najmä o vyhodnotenie toho, či obava má oporu vo vzťahu k realite v krajine pôvodu žiadateľa, ktorá u žiadateľa objektívne opodstatňuje obava žiadateľa z prenasledovania alebo vážneho bezprávia. Metódy, zdroje a prostriedky spravodajskej služby umožňujú takéto informácie získať nielen na území Slovenskej republiky, ale aj v zahraničí. Navyše zákonný režim ich poskytovania správneho orgánu tiež sleduje dva rozhodujúce a osobitnou právnou úpravou vyžadované účely poskytovania spravodajských informácií orgánom štátnej moci. Ide o podporu ich činnosti a rozhodovania a prevencie vzniku protiústavného alebo iného protiprávneho stavu podľa § 2 ods. 6 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe. Podobný prístup možno zaznamenať aj vo vnútroštátnej úprave Českej republiky²³⁹.

Na rozdiel od generálneho právneho režimu daného definíciou zásady materiálnej pravdy podľa Správneho poriadku je však možné pri rozbere sekuritizačných prvkov v zákonnej úprave posudzovania žiadosti o azyl zistiť významné diferenciácie. V porovnaní so zákonom ustanoveným riešením preukazovania existencie dôvodov pre udelenie azylu je právny stav v oblasti režimu neudelenia azylu z bezpečnostných dôvodov odlišný. Rešpektuje sa tak skutočnosť, že tu nejde o sankčný rozhodovací proces, ale o posudzovanie rizikovosti v rámci bezpečnostnej prevencie. V prípade, ak pôjde o aplikáciu ustanovenia § 13 ods. 5 písm. a) zákona o azyle a azyl sa neudelí podľa § 10 zákona o azyle z dôvodu, že osobu žiadateľa „*možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky*“, patrí odôvodňovanie skutkového podkladu, ktorý spočíva vo označení žiadateľa za nebezpečného pre Slovenskú republiku, štátu. V súvislosti s výkladom miery obstarávania skutkových zistení rozhodných pre správny orgán treba uviesť dve poznámky. Prvou je, že zákonná dikcia cit. ustanovenia vedie k odlišnému konceptu zásady materiálnej pravdy, než ako je tomu v prípade § 32 ods. 1 Správneho poriadku. Rozdiel spočíva najmä v miere, v ktorej sa majú preukazovať skutočnosti o tom, že existujú dôvody, z ktorých správny orgán vyvodzuje hodnotenie žiadateľa ako nebezpečného pre štát. Dosiahnutiu účelu ust. § 13 ods. 5 písm. a) totiž postačuje, ak boli v konaní zistené také skutočnosti, z ktorých možno odvodiť úvahu správneho orgánu o nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť štátu. Jedinou požiadavkou zákona je v tejto súvislosti to, aby táto úvaha bola odôvodnená. Ešte viditeľnejšie takýto prístup zákona možno zaznamenať v prípade režimu neposkytnutia doplnkovej ochrany. Podľa § 13c ods. 2 písm. d) cit. zákona „*ministerstvo ďalej neposkytne doplnkovú ochranu, ak je dôvodné podozrenie, že ...žiadateľ predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky*“. Ako je zrejme z citácie dotknutého ustanovenia, zákon tu namiesto slov „*odôvodnene považovať*“ používa slová „*dôvodné podozrenie*“. To znamená, že pre naplnenie tohto zákonného dôvodu neposkytnutia doplnkovej ochrany postačuje, ak v procese posudzovania žiadosti vzniklo podozrenie na štátno-bezpečnostnú rizikovosť v osobe žiadateľa. Uvedené súčasne vyznieva paradoxne aj v určitom zmysle z dôvodu, že doplnková ochrana predstavuje „nižšiu“ formu medzinárodnej ochrany ako samotný azyl. V tejto súvislosti tiež samozrejme nemožno opomenúť, že takáto úprava nemá zrejmy vplyv na realizáciu zásady súčinnosti s účastníkom konania.

Druhou poznámkou vzhľadom na už cit. ustanovenia zákona o azyle je, že právny jazyk použitý vyказuje odlišnosť vo formulovaní bezpečnostných dôvodov pre neudelenie jednotlivých foriem medzinárodnej ochrany navzájom. Zároveň je tomu tak tiež pri ich odnímaní či rušení. V dôsledku toho je právna úprava vecne zhodných dôvodov pre rozhodovanie správneho orgánu v dotknutých veciach značne nekonzistentná a tým aj do istej miery nejednoznačná.

8. UTAJOVANIE A ZÁKLADNÉ PRÁVA ŽIADATEĽA O AZYL

So vstupom bezpečnostných a spravodajských služieb do procesu obstarávania skutkových podkladov pri posudzovaní žiadosti došlo k vzniku viacerých komplikácií v aplikačnej praxi, z ktorých medzi najzávažnejšie možno považovať problém spočívajúci v skutočnosti, že informácie poskytnuté správneho orgánu od spravodajských a policajných orgánov štátu požívajú ochranu prostredníctvom zákonného utajovania. Spravodajské služby ako aj operatívne zložky polície získavajú informácie s vecnou relevanciou pre konanie správneho orgánu utajovaným spôsobom a výsledok ich činnosti je taktiež utajovaný. Ide často o najcitlivejšie informácie bezpečnostného obsahu, s ktorými možno manipulovať len osobitným zákonným postupom. V tejto súvislosti tak často dochádza ku kolízii právom uznaného záujmu na utajení informácie a práva žiadateľa

²³⁸ § 52 ods. 1 prvá veta zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle „*Na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.*“

²³⁹ § 87 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu „*Polície, spravodajská služba České republiky nebo Ministerstvo zahraničních věcí poskytnou ministerstvu nebo soudu na jejich žádost informaci nebo stanovisko potřebné ke zjištění podkladu pro vydání rozhodnutí v řízení podle tohoto zákona*“.

vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom zaručeným podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky resp. čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Problém spojený s riešením tohto konfliktu je súčasne umocnený zavedením ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle, v zmysle ktorého sa v rámci odôvodnenia rozhodnutia o neudelení azylu z dôvodov bezpečnostného záujmu „*uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.*“. Cit. ustanovenie zákona o azyle tak s účinnosťou od 1. 1. 2008 zakotvilo právny stav, „*lex specialis*“ tým, že náležitosť rozhodnutia správneho orgánu, ktorým je odôvodnenie reguluje, zásadne odlišne od Správneho poriadku. Právne sa tak zaviedol režim, v ktorom v prípade, ak je rozhodnutie založené na bezpečnostnom záujme štátu, správne orgánu nie je uložená povinnosť toto rozhodnutie odôvodňovať. Uvedené samozrejme neznamená, že dôvody pre úvahu správneho orgánu o tom, že žiadateľ je nebezpečný pre štát nemusia existovať a ani to, že nemajú byť zaznamenané v spisovej dokumentácii. Cieľom takéhoto legislatívneho riešenia je zabrániť, aby došlo k ohrozeniu utajovaných skutočností. Utajovanie je potrebné vnímať ako legitímny záujem štátu. Odkrytie zdroja poznatkov štátu s národno-bezpečnostnou senzitivitou by nielen ohrozilo zdroj takéhoto poznatku, ktorým môže byť ľudský zdroj a teda aj jeho život, ale predovšetkým by zmarilo konanie spravodajských a bezpečnostných služieb a polície v konkrétnom prípade, ktoré sa uskutočňuje tajne. Inak je neúčinné. Rovnako nebezpečné by v prípade konkretizácie dôvodov mohli byť odhalené utajované metódy a postupy týchto orgánov v boji proti aktivitám ohrozujúcim základy štátu (napr. terorizmus, organizovaná trestná činnosť, kriminalizované formy extrémizmu, *et.c.*). Snaha štátu ochrániť vlastnú bezpečnosť v prípade nebezpečného žiadateľa o azyl by sa tak nielenže zmarila, ale zároveň by bola ohrozená bezpečnosť vo všeobecnosti aj v ďalších prípadoch. Keďže však ide o problém kolízie právnych záujmov je na mieste poukázať aj na opačný pohľad. Kritický pohľad na takéto riešenia na druhej strane legitímne poukazuje na to, že dominancia bezpečnosti štátu ako piliera jeho suverenity a rovnako ústavne chránenej hodnoty spôsobuje nadradenie bezpečnostného záujmu štátu nad všeobecne platné zásady správneho konania a dokonca môže ohroziť niektoré základné práva žiadateľa reprezentujúce najmä spravodlivosť procesu. Samozrejme treba zdôrazniť, že každé posilnenie režimu právnej regulácie bezpečnostnej funkcie štátu najmä v procese rozhodovania o poskytovaní azylu musí, ak má byť zachovaný právny charakter štátu, zodpovedať ústavne vyžadovanej nevyhnutnosti obmedzenia základného práva v demokratickej spoločnosti. Prispieť k riešeniu pomohla aj rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá viedla k vysloveniu právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky napr. pri rozhodovaní o sťažnosti v konaní o zrušení doplnkovej ochrany v roku 2012²⁴⁰.

Ústavný súd v predmetnom náleze vyvodil, že podklad, z ktorého správny orgán vychádzal pri rozhodovaní a ktorý bol utajovanou skutočnosťou mal byť súčasťou administratívneho spisu, čo by okrem iného umožnilo neskôr, v rámci súdneho prieskumu prístup správneho súdu k podkladu rozhodnému pre preskúmanie, či rozhodnutie bolo ústavne a zákonne konformné. Názor ústavného súdu sa opiera jednak o právny status sudcu všeobecného súdu, ktorý je v zmysle zákona o ochrane utajovaných skutočností osobou s osobitným oprávnením na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami²⁴¹. Ústavný súd Slovenskej republiky teda vyvodzuje, že je zákonný rámec pre taký postup súdu v prieskumnom konaní, ktorý umožní posúdiť a vyhodnotiť postup správneho orgánu pri uplatňovaní správnej úvahy, t. j. či skutočne nevybočila z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Podstatným názorom v tejto súvislosti je tiež fakt, že Ústavný súd Slovenskej republiky tiež vyjadril existenciu zákonného režimu pre nahliadanie do administratívneho spisu obsahujúceho utajované skutočnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky vylúčil automatické nahliadanie do administratívneho spisu obsahujúceho utajovaný podklad a zároveň poukázal na možnosť využitia § 35 ods. 3 zákona o utajovaných skutočnostiach s možnosťou uplatnenia režimu jednorazového oboznámenia sa advokáta s obsahom podkladu po splnení zákonných podmienok. Pôvodca utajovanej skutočnosti tiež môže zväziť, vzhľadom na ich povahu a predmet konania rozsah takéhoto oboznámenia. Vo vzťahu k absencii odôvodnenia v rozhodnutí správneho orgánu v nadväznosti na potrebu vylúčiť znaky svojvôle, ústavná judikatúra nespochybnila zmysel a cieľ § 52 ods. 2 zákona o azyle. Pokiaľ ide o vylúčenie arbitrárnosti, vyžaduje sa, aby objektívny postup správneho orgánu vylučoval svojvôľu, pričom znaky arbitrárnosti nenadobudne vtedy, keď sa rozhodnutie správneho orgánu preukázateľne opiera o fakty, ktoré boli logicky vyhodnotené. Vylúčenie svojvôle v tomto prípade znamená objektívne konanie správneho orgánu, t.j. využitie objektívnych limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými

²⁴⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚIS 308/2011 z 25. januára 2012.

²⁴¹ Odopretie prístupu obhajoby k niektorým dôkazom § 34 ods. 1 písm. f) Zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností

spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie²⁴². Svojevôľa by predpokladala také odchýlenie sa správneho orgánu od znenia príslušných ustanovení zákona, že by to privodilo popretie ich zmyslu a významu.

Na dosiahnutie vylúčenia svojevôle podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky v tejto súvislosti postačuje, ak je z administratívneho spisu zrejmé, na základe čoho rozhodovali správne orgány, aj keď bez explicitne uvedeného dôvodu v odôvodnení svojho rozhodnutia. Z takéhoto právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky možno vyvodzovať záver, že absencia uvedenia dôvodov v rozhodnutí samotnom nie je dôvodom pre vznik arbitrárných znakov konania správneho orgánu.

Možno tiež konštatovať, že závery, ku ktorým dospel Ústavný súd Slovenskej republiky v načrtnutej otázke riešenia konkurujúcich si záujmov majú oporu aj v „štrasburskej“ judikatúre²⁴³. V rámci riešenia vzťahu medzi možnosťou utajenia niektorých dôkazov pred obhajobou a zárukami spravodlivého procesu dospel Európsky súd pre ľudské práva k záveru, že právo na oznámenie relevantných dôkazov nie je absolútne právo. Takýto postup neprekračuje rámec čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a slobodách, ak nad individuálnym záujmom prevládne iný dôležitý verejný záujem. Súd zároveň uznal národnú bezpečnosť za takýto druh záujmu. Významnou časťou vysloveného právneho názoru je však požiadavka na to, aby v takom prípade bola obhajobe poskytnutá dostatočná kompenzácia všetkých ťažkostí, ktoré sú jej spôsobené v dôsledku obmedzenia práva na prístup k niektorým dôkazom z dôvodu dôležitého verejného záujmu. Zárukou tu má byť možnosť a povinnosť sudcu posudzovať v každom momente konania nutnosť oznámenia dôkazov obhajobe. Predpokladom pre realizáciu takejto záruky prirodzene teda je, aby sudca bol vždy oboznámený so všetkými dôkazmi a mal k dispozícii zrozumiteľné dôvody, pre ktoré si dôležitý verejný záujem vyžaduje zamedzenie prístupu obhajoby k určitému dôkazu.

V nadväznosti na zohľadnenie takto vyjadreného názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky je záverom zaujímavé poukázať na českú zákonnú úpravu. Podľa ust. § 87 ods. 1 zákona č. 325/1999 Sb. Názov zákona *in fine* „*Je-li obsahem informace nebo stanoviska skutečnost, kterou je nutno v zájmu České republiky utajovat, nestávají se součástí spisu*“. Vo svetle vyššie uvedeného by takýto prístup v podmienkach zákonnej úpravy v Slovenskej republike zrejme narážal na právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky.

ZÁVER

Azyl ako formu ochrany človeka pred prenasledovaním a vážnym bezpráviem možno vnímať ako právne spozitívizovanú hodnotu postavenú na myšlienke ľudskosti, ktorá je aj v postmodernom svete stále aktuálnou. Z pohľadu ochrany človeka a jeho prirodzených ľudských práv možno nepochybne za nezanedbateľný pokrok považovať skutočnosť, že štáty dospeli k presvedčeniu o tom, že je potrebné, aby svojou štátnou mocou chránili aj človeka, ktorý uniká pred prenasledovaním, ktorého sa na ňom dopúšťa štátna moc jeho vlastného domovského štátu alebo iný mocenský aktér ako zdroj jeho ohrozenia. Štáty sa však súčasne, a to v súlade s konštitučne fixovanou požiadavkou na legalitu výkonu štátnej moci obmedzili čo do prostriedkov aj spôsobu, ktorým svoju zvrchovanú moc vykonávajú a chránia tak všetky prvky vlastnej suverenity. Bezpečnosť je jedným zo základných prvkov tejto suverenity. Bez nej nemožno efektívne ochrániť ani tých, ktorí sa uchylujú pod ochranu zvrchovanej štátnej moci iného štátu a samozrejme ani vlastných občanov. Preto je potrebné, aby sa štáty neustále usilovali o udržanie si účinných nástrojov na jej ochranu a mohli tak poskytovať bezpečný priestor pre všetkých ľudí, voči ktorým tento záväzok majú. Požiadavka právneho štátu by preto aj na úseku právnej regulácie a aplikácie azylu mala odrážať vzťah vyváženosti medzi ochranou poskytovanou prijímajúcim štátom utečencovi a ochranou jeho vlastnej bezpečnosti. Cieľom príspevku bolo preto poukázať aj na niektoré z tých aspektov právneho riešenia uvedeného vzťahu, ktoré zohľadňujú aj takýto uhol pohľadu na problematiku azylu.

LITERATÚRA:

Čič M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica slovenská, 1997, 249 s., ISBN 80-7090-444-5
Holzer, J. – Molek, P. a kol.: Demokratické a ľudské práva, Středoevropské pohledy, Brno: 2013, 168 s., ISBN 978-80-7419-159

²⁴² K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 143/02 z 5. novembra 2002; Pozri aj : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 60/04 z 19. mája 2004.

²⁴³ K tomu bližšie pozri: Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci Fitt proti Spojenému kráľovstvu zo 16. februára 2000 týkajúci sa sťažnosti č. 29777/96, Pozri aj: Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Jasper proti Spojenému kráľovstvu týkajúci sa sťažnosti č. 27052/95.

KONTAKT:

JUDr. Tomáš Rulišek, PhD., Slovenská informačná služba

ŠPECIFICKÉ PRÍPADY PRENASLEDOVANIA V PRÍPADE ŽIADATEĽOV O AZYL ŽIEN A DETÍ

Mgr. Martina Sukovská

Centrum právnej pomoci, kancelária Košice

KEY WORDS: persecution, sex, women, children, sexual and gender based violence, the best interest of the child, exploitation, reasons of persecution, social group, female genital mutilation, discrimination

ABSTRACT: The article deals with the specific forms of persecution of women and children, focusing on its reasons and forms that cause more vulnerable positions of women and children than in other asylum cases. The article analyses the definition features of the term „refugee“ under the 1951 Convention relating to the status of refugees and the 1967 Protocol in the context of women and children – asylum seekers. Furthermore, it emphasizes the need of deeper reviewing the applications for asylum because of the vulnerability and specific circumstances of the cases and status of women and children.

1. ÚVOD

Žiadatelia o azyl ženy a predovšetkým deti patria medzi najzraniteľnejšie skupiny spomedzi žiadateľov o azyl. Práve ich zraniteľné postavenie ich vystavuje zvýšenému riziku zlého zaobchádzania alebo prenasledovania, ktoré môže v prípade žien a detí nadobúdať formy špecifické práve s ohľadom na ich osobitné črty a postavenie a ktoré pre ne často predstavuje ďalekosiahlejšie a závažnejšie dôsledky pre ich ďalší život. Ich nesprávna identifikácia by mohla v konečnom dôsledku zapríčiniť nedôsledné preskúmanie ich žiadostí o azyl.

2. ŠPECIFICKÉ PRÍPADY PRENASLEDOVANIA V PRÍPADE ŽIADATEĽIEK O AZYL

Podľa čl. 1A(2) Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov z r. 1951 a Protokolu z r. 1967 pojem „utečenec“ sa vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá sa nachádza mimo svoju vlasť a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských, národnostných, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo i zastávania určitých politických názorov, je neschopná prijať, alebo vzhľadom k hore uvedeným obavám odmieta ochranu svojej vlasti; to isté platí pre osobu bez štátnej príslušnosti nachádzajúcu sa mimo krajiny svojho doterajšieho pobytu následkom hore uvedených udalostí, a ktorá vzhľadom k hore uvedeným obavám sa tam nechce alebo nemôže vrátiť. Obdobne v zmysle ustanovenia § 8 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov ministerstvo udelí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý a) má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohoto štátu, alebo b) je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobod.

Prenasledovanie je jedným z kľúčových prvkov definície utečenca podľa čl. 1A Ženevského dohovoru 1951, ako aj podľa § 8 písm. a) aj b) zákona o azyle. Ženevský dohovor 1951 prenasledovanie nedefinuje. Podľa niektorých názorov tvorcovia Ženevského dohovoru 1951 prenasledovanie nedefinovali úmyselne, pretože ho chápali ako flexibilný pojem. Ani UNHCR pojem prenasledovanie žiadnym spôsobom nevymedzuje, ba priam kritizuje pokusy o jeho definíciu.²⁴⁴ Prenasledovanie je vážnym porušením základných ľudských práv. Ktoré ľudské právo bude v individuálnom prípade dotknuté závisí od konkrétnych okolností prípadu. Je však potrebné mať osobitne na zreteli, že v prípadoch detí žiadateľov o azyl sa na ne osobitne vzťahuje Dohovor o právach dieťaťa (1989) a pri ženách žiadateľkách o azyl to bude Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979) a podobne.²⁴⁵

²⁴⁴ HRNČÁROVÁ N, a kol.: Zákon o azyle. Komentár., 2012, s. 15

²⁴⁵ Tamtiež, s. 19

V zmysle ustanovenia § 2 písm. d) bod 6. zákona o azyle je *prenasledovaním závažné alebo opakované konanie spôsobujúce vážne porušovanie základných ľudských práv alebo súbeh rôznych opatrení, ktorý postihuje jednotlivca podobným spôsobom, ktoré spočíva najmä: v konaní namierenom proti osobám určitého pohlavia alebo proti deťom.*²⁴⁶ Prenasledovanie z dôvodu pohlavia v samotnom Ženevskom dohovore 1951 nie je zahrnuté ako samostatný dôvod prenasledovania. Tento dôvod prenasledovania splyva v určitom zmysle slova s príslušnosťou k určitej sociálnej skupine, pod ktorú býva podradovaný tou zahraničnou judikatúrou, ktorá vychádza priamo zo Ženevského dohovoru. Príkladom môže byť rozhodnutie Snemovne lordov *Shah and Islam v. IAT*. Práve v tomto rozsudku sa divil i britský lord Hoffmann nad paradoxom toho, že pohlavie nie je uvedené ako zvláštny dôvod prenasledovania priamo v Ženevskom dohovore 1951, riešením je ale práve vnímanie žien ako určitej sociálnej skupiny, ak sú z tohto dôvodu vystavené opodstatneným obavám z prenasledovania. Takto boli napríklad britskými súdmi vnímané nielen v rozhodnutí *Shah and Islam*, ale tiež napríklad v rozhodnutí IAT vo veci *Kaur (2002, UKIAT 03387)*, v ktorom šlo o Indku z vidieckej oblasti, ktorej sa v dôsledku nevery na britskom území narodilo dieťa. Tribunál vyšiel z presvedčenia, že je potrebné vyjsť z kontextu spoločnosti, do ktorej by sa mala žiadateľka vrátiť a pri vedomí toho, že vo vidieckych oblastiach Indie sú vraždy zo cti (*honourkillings*) stále bežné, je treba z pohľadu sociálnych, kultúrnych a náboženských zvykov vnímať tieto ženy ako určitú sociálnu skupinu. Podobne skúmal – samozrejme s opačným výsledkom – aj situáciu v Keni, a to v rozhodnutí Odvolacieho súdu *P and M v. SSHD(2004 EWCA Civ 1640)*, kde u ženy policajného dôstojníka, ktorý sa jej vyhrážal smrťou, akceptoval sociálnu skupinu „*žien, ktoré sú v Keni znevýhodnené pre svoje postavenie v spoločnosti*“. Ten istý súd naopak odmietol uznať ako určitú spoločenskú skupinu mladé ženy, ktoré v Sierra Leone nepodstúpili ženskú obriezku (*Fornah v. SSHD (2005 EWCA Civ 680)*).²⁴⁷ Obdobne Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. 4Sžo KS 60/2006 poznamenal, že *vzhľadom na navrhovateľkou vyslovené obavy o svoj život z dôvodu hrozby pomsty za neuposlušnosť, nenásledovanie manžela v úteku do Rakúska, bude potrebné vyhodnotiť tieto tvrdenia nielen z pohľadu vyhodnotenia opodstatnenosti jej strachu, ale aj z hľadiska, posúdenia postavenia navrhovateľky, t. j. či je možné považovať navrhovateľku za osobu, ktorá patrí k určitej sociálnej skupine a či u žien, ktoré sú fyzicky trestané, ponižované zo strany manželov alebo mužov za neuposlušnosť /hoci v súlade s moslimskými zvyklosťami / možno hovoriť o prenasledovaní za príslušnosť k určitej sociálnej skupine.*

Ako už bolo skôr naznačené, prenasledovanie z dôvodu rodu je pojem, ktorý nemá žiadny právny význam *per se*. Žena žiadateľka o azyl musí preukázať, že má odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo z dôvodov zastávania určitých politických názorov. Hoci mužskí a ženskí žiadatelia o azyl sa môžu stať obeťou rovnakých foriem prenasledovania, môžu taktiež čeliť formám prenasledovania špecifickým pre ich pohlavie. Medzinárodné právo ľudských práv a medzinárodné trestné právo jasne identifikujú určité konanie alebo činy ako porušenie tohto práva (napr. sexuálne násilie), pričom ho charakterizujú ako hrubé zneužitie a možno ho považovať za prenasledovanie. V tomto zmysle môže medzinárodné právo napomôcť osobe posudzujúcej žiadosť o azyl posúdiť alebo rozhodnúť o perzekučnej povahe konkrétneho činu či konania voči žene žiadateľke o azyl. Určite niet pochyb, že znásilnenie a ďalšie formy rodového násillia ako je mrzačenie ženských pohlavných orgánov, domáce násilie, obchodovanie so ženami, otroctvo a pod. sú činmi, ktoré predstavujú ťažkú bolesť a utrpenie – ako psychické tak fyzické – a ktoré sú využívané ako formy prenasledovania, či už sú páchané štátnymi alebo neštátnymi pôvodcami. Sexuálne a rodové násilie zahŕňa celú škálu konaní, ktorými je jednotlivec vykorisťovaný z dôvodu svojho pohlavia alebo rodu. Zahŕňa fyzické, emocionálne, psychické a socioekonomické zneužívanie ako je znásilnenie, mrzačenie ženských pohlavných orgánov, domáce násilie, nútené sobáše, vykorisťovanie, nebezpečné vyhrážanie sa, konfiškáciu peňazí a identifikačných dokumentov, obmedzovanie slobody pohybu a osobnej slobody, zotročovanie a iné. Ktokoľvek v akomkoľvek veku môže byť objektom takéhoto násillia, avšak jeho hlavným objektom sú ženy a dievčatá. Obete sexuálneho a rodového

²⁴⁶ Slovenský preklad Kvalifikačnej smernice síce hovorí o činoch špecifických pre pohlavie, v anglickej verzii Kvalifikačnej smernice v tejto časti však označuje za formu prenasledovania „*acts of a gender-specific nature*“, čo je potrebné správne do slovenčiny preložiť ako „*rodovo podmienené konanie*“. Rodovo podmienené konanie je pojem nevyhnutne širší ako pojem konanie nemierené proti osobám určitého pohlavia. Ak hovoríme o rodovo podmienenom konaní ako o forme prenasledovania, máme na mysli konanie vážne porušujúce základné ľudské práva namierené na určité osoby nie pre ich pohlavnú odlišnosť, ale pre ich odlišnú rodovú identitu. Spravidla sem patria ženy, ktoré sa nesprávajú v súlade so spoločenskými očakávaniami, ktoré má určitá kultúra, náboženstvo vo vzťahu k rodovej identite žien. V mnohých spoločnostiach sa však obeťami prenasledovania stávajú aj gejovia, lesby, bisexuáli, transrodoví a intersexuálni ľudia. Dôvodom je, že ich správanie sa nezlučuje s tradičnými predstavami o zaužívaných rodových rolách. Túto nepresnosť v preklade a s tým súvisiacej transpozície foriem prenasledovania je možné preklenúť interpretáciou pojmu prenasledovanie s použitím slovíčka „*najmä*“. Prenasledovanie je potrebné vykladať tak, že zahŕňa aj konanie namierené proti osobám s odlišnou rodovou identitou. (Tamtiež, s. 23-24)

²⁴⁷ Kosař, D. a kol.: Zákon o azyle. Komentár., Praha 2009, s. 143-144

násilia čelia dlhotrvajúcej psychickej a fyzickej ujme. Kultúrne tradície a pocity zahanbenia môžu obeť viesť k zatajovaniu prežitých udalostí, a to dokonca aj pred vlastnými rodinami. V niektorých komunitách sú tí, ktorí boli sexuálne zneužití alebo znásilnení komunitou skôr odvrhovaní a trestaní, než aby im bola poskytnutá potrebná pomoc a podpora. Obzvlášť stresujúce je to pre mladé dievčatá, ktoré sú po celý zvyšok života poznačené dôsledkami sexuálneho násillia. K sexuálnemu a rodovému násilliu často dochádza v situáciách, kedy páchatelia násillia zneužívajú svoju moc, ktorú vykonávajú nad inými jednotlivcami: počas zajatia v priebehu ozbrojených konfliktov (znásilnenie a ďalšie formy sexuálneho zneužívania sú vo veľkej miere využívané ako vojenské zbrane za účelom poníženia nepriateľa); počas úteku pred prenasledovaním alebo ozbrojeným konfliktom (počas úteku sú ľahkou obeťou obchodníkov s ľuďmi, pretože ľudia na úteku často nedisponujú osobnými identifikačnými dokumentmi, peniazmi alebo nemajú prístup k spravodlivosti, čo páchatel'ov zvýhodňuje a podnecuje k ich vykorisťovaniu); v rodine alebo komunite (znásilnenie, vrátane znásilnenia manželom či partnerom, nútené sobáše alebo sobáše s maloletými, sexuálne zneužívanie, ženská obriezka, sexuálne obťažovanie, nútená prostitúcia sú niektoré z druhov sexuálneho a rodového násillia, ku ktorému dochádza aj v rodine obeť alebo komunita); v každodennom živote žiadateľ'ov o azyl, utečencov, vnútorne presídlených osôb či navrátilcov (napr. v práci, vo väzení, vo vzdelávacích a zdravotníckych zariadeniach, počas hraničných kontrol, mimo utečeneckého tábora a pod.). Páchatel'mi sexuálneho a rodového násillia sú predovšetkým muži, ktorí využívajú násillie, aby si upevnili alebo udržali svoje privilégia, silu a kontrolu nad druhými. Rodiny sú často a ľahko rozdelené počas úteku pred vojnou, násillím alebo prenasledovaním, v dôsledku čoho sú dievčatá a chlapci, ktorí stratili svoje zázemie ohrození, že sa stanú obeťou zneužívania a vykorisťovania, ba ohrozené môže byť ich samotné prežitie. Môžu sa stať obeťami obchodovania s ľuďmi, nútenej prostitúcie alebo môžu byť násillne odvedení do ozbrojených zložiek či militantných skupín, kde sú nútení vykonávať bojové úlohy, slúžiť ako nosiči alebo vojnoví doručovatelia, prípadne dievčatá a ženy ako manželky alebo sexuálne otrokyne vojakov či bojovníkov. Často sú vystavení veľkému riziku uväznenia, detskej práce alebo je im upierané právo na vzdelanie a základnú starostlivosť či pomoc. Medzi obeťami násillia sú vo veľkej miere zastúpené ženy patriace k národnostnej, rasovej alebo náboženskej menšine alebo k nižšej sociálnej triede, domorodé ženy a ženy migrantky.

S ohľadom na špecifické formy prenasledovania žien, nemožno vylúčiť, že už aj samotný právny poriadok niektorých krajín môže byť sám osebe perzekučnej povahy. Je to dané skutočnosťou, že právne normy tej ktorej krajiny môžu vychádzať z tradičných a kultúrnych noriem a praxe, ktoré nemusia byť v súlade s medzinárodnými štandardami ochrany ľudských práv. Avšak tak ako vo všetkých prípadoch, aj v tomto prípade musí žena žiadateľ'ka o azyl preukázať, že má odôvodnený strach z prenasledovania v dôsledku takéhoto právneho poriadku. Uvedené by napríklad naplatilo, ak perzekučné právne normy v krajine síce formálne existujú, ale neuplatňujú sa a ani ich plnenie nie je štátnou mocou vymáhané. Obdobne platí, že aj keď štát zakazuje perzekučné konanie (napr. ženskú obriezku), avšak naďalej takéto skutky a konanie prehliada, odpúšťa alebo iným spôsobom toleruje, alebo nie je účinne schopný zastaviť ho, iba samotná skutočnosť, že v krajine boli uzákonené právne normy zakazujúce alebo odsudzujúce určité perzekučné konanie, nebude sama osebe postačovať na to, aby bola žiadosť o azyl posúdená ako nedôvodná či neopodstatnená.

O prenasledovaní možno taktiež hovoriť v prípade, ak trest za nedodržanie alebo porušenie štátnej politiky alebo zákona je neprimerane tvrdý, pričom má rodový rozmer (napr. neprimerane tvrdý trest pre ženy, ktoré porušením zákona porušili taktiež spoločenské pravidlá a normy). O prenasledovanie ide aj v prípadoch, kedy zákony alebo politika štátu síce majú oprávnené ciele, avšak metódy ich implementácie vedú k závažným škodlivým následkom pre dotknutú osobu (napr. politika rodinného plánovania za účelom zníženia populácie, ktorá využíva prax nútených potratov, sterilizácie a pod., závažne porušuje základné ľudské práva žien a takúto prax možno považovať za prenasledovanie).

Hoci vo všeobecnosti panuje konsenzus, že iba samotná diskriminácia za bežných okolností nezakladá prenasledovanie, prvky diskriminácie alebo nepriaznivejšieho zaobchádzania by mohli za splnenia ďalších podmienok predstavovať prenasledovanie, ak diskriminačné opatrenia majú pre dotknutú osobu závažné škodlivé dôsledky (napr. závažné obmedzenie práva na vzdelanie, slobodnú voľbu povolania, práce, a pod.). Pre žiadosti o azyl z dôvodu prenasledovania na základe rodu, a teda aj pohlavia, sú často príznačné formy diskriminácie zo strany štátu spočívajúce v neposkytnutí ochrany pred určitými druhmi poškodzovania práv či inej ujmy (napr. domáce násillie).

Obchodovanie so ženami, násilné odvedenie žien a detí pre účely nútenej prostitúcie alebo sexuálneho vykorisťovania je jednou z foriem rodovo podmieneného násillia alebo zneužívania, ktoré môže viesť až k smrti a ktoré môže byť kvalifikované ako mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Obete obchodovania, či už ženy alebo deti, môžu čeliť vážnym následným dopadom po ich úteku alebo návrate, ako sú napríklad rôzne odvetné opatrenia zo strany obchodníkov s ľuďmi, hrozba že sa opätovne stanú obeťami obchodovania, tvrdé rodinné alebo spoločenské ignorovanie, zavrnutie alebo diskriminácii. V individuálnom prípade by teda mohla byť skutočnosť, že bola žiadateľka obeťou obchodovania pre účely nútenej prostitúcie alebo sexuálneho vykorisťovania, základom opodstatnenej žiadosti o azyl, ak štát nebol schopný alebo ochotný poskytnúť jej ochranu proti takémuto konaniu alebo jeho hrozbe. Tento názor zastáva aj Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 5Sža49/05, v ktorom poznamenal, že *obetiam obchodovania s osobami, ktoré je vykonávané s cieľom sexuálneho obťažovania alebo sexuálneho vykorisťovania žien a detí, treba poskytnúť medzinárodnú ochranu vo forme azylu, ale pod podminkou, že štát ich pôvodu nie je ochotný alebo schopný zabezpečiť im vnútroštátnu ochranu.*

Pokiaľ prenasledovanie je najčastejšie páchané štátnymi orgánmi krajiny, závažná diskriminácia alebo iné útoky či násillie páchané miestnym obyvateľstvom alebo jednotlivcami, môže byť taktiež považované za prenasledovanie, ak je toto konanie všeobecne a preukázateľne tolerované štátnymi orgánmi alebo ak štátne orgány odmietnu alebo nie sú schopné poskytnúť účinnú pomoc.

Ako už bolo naznačené, aj v prípade prenasledovania žien sa ich odôvodnený strach z prenasledovania musí vzťahovať k jednému alebo viacerým dôvodom prenasledovania v zmysle Ženevského dohovoru 1951. Znamená to teda, že musí ísť o strach z prenasledovania z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, alebo z dôvodu zastávania určitých politických názorov. V mnohých prípadoch čelia ženy žiadateľky o azyl prenasledovaniu z dôvodov vymedzených Ženevským dohovorom 1951, ktoré sú im prisudzované alebo pripisované. V mnohých spoločnostiach sú totiž často politické názory žien, ich rasa, národnosť, náboženstvo alebo príslušnosť k určitej sociálnej skupine vnímané ako rovnajúce sa politickým názorom ich príbuzných alebo členov komunity. Na vzájomnú súvislosť a prepojenosť (hoci z právneho hľadiska dvoch samostatných konaní o azyle) manželov – žiadateľov o azyl poukázal Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 1Sža 15/2014, kedy uviedol, že *Pri preskúvaní rozhodnutia, ktoré sa týka navrhovateľky a maloletých detí, je potrebné nevyhnutne vychádzať z výsledku prieskumu rozhodnutia správneho orgánu týkajúceho sa manžela navrhovateľky. Aj keď ide o dve samostatné konania, sú úzko prepojené, keďže problémy manžela navrhovateľky a otca maloletých detí boli dôvodom, pre ktoré krajinu pôvodu opustili a požiadali o medzinárodnú ochranu. Je vysoko pravdepodobné, že ak by hrozilo nebezpečenstvo manželovi navrhovateľky a otcovi maloletých detí, dotklo by sa to aj ostatných členov rodiny. Vzhľadom na to, že dôvody medzinárodnej ochrany v prípade navrhovateľky a jej maloletých synov sa odvíjajú od dôvodov udelenia azylu manžela navrhovateľky a otca maloletých detí, krajský súd sa mal vo svojom rozsudku zaoberať aj týmito skutočnosťami, minimálne mal vyčakať na rozhodnutie týkajúce sa prieskumu rozhodnutia manžela navrhovateľky.*

Prenasledovanie z dôvodu rasy sa môže prejavovať iným spôsobom voči mužom a iným voči ženám. Napríklad pôvodca prenasledovania sa rozhodne, že zlikviduje určité etnikum vyvraždením, mrzačením alebo znížením počtu jeho mužov, a sexuálnym násillím voči jeho ženám alebo umelou kontrolou ich reprodukcie.

Žiadosti o azyl podmienené rodovou príslušnosťou sú často posudzované v rámci kritérií pre prenasledovanie z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine. Avšak v niektorých prípadoch dochádza k tomu, že iné dôvody prenasledovania, ktoré by sa v danom prípade mohli taktiež uplatniť, zostávajú prehliadané. Pohlavie spadá do rozsahu kategórie sociálnej skupiny, kde ženy sú jasným príkladom spoločenskej podskupiny definovanej svojimi vrozenými a nezameniteľnými črtami, a s ktorou sa často zaobchádza inak ako s mužmi. Z dôvodu veľkosti tejto skupiny, boli odmietané názory o uznávaní žien ako určitej sociálnej skupiny, avšak ako aj UNHCR zdôrazňuje vo svojich odporúčaniach či príručkách, tento argument nemá skutkový základ ani odôvodnenie, nakoľko iné dôvody relevantné pre priznanie postavenia utečenca si nevyžadujú splnenie kritéria „veľkosti“.

Ako už bolo naznačené vyššie, v rámci kritérií pre prenasledovanie z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine Najvyšší súd Slovenskej republiky viackrát zaujal stanovisko k tomu, či možno násillie zo strany

manžela alebo partnera považovať sa prenasledovanie v zmysle zákona o azyle: *Navrhovateľkou uvedený dôvod, teda strach z prenasledovania pre príslušnosť k určitej sociálnej skupine žien prenasledovaných zo strany manželov či partnerov, nie je dôvodom, ktorý je podraditeľným pod ustanovenia zákona o azyle, pretože uvedené problémy neboli zapríčinené dôvodmi významnými pre azylové konanie, teda jej rasou, národnosťou, náboženstvom, príslušnosťou k určitej sociálnej skupine alebo zastávaním politického názoru, ale obavami zo strany partnera.* (rozsudok sp. zn. 1SŽa 20/2008). Obdobne v rozsudku sp. zn. 8SŽa 2/2009 Najvyšší súd Slovenskej republiky prijal záver, že *Argumentácia navrhovateľky, ktorá sa vzťahuje na tvrdenie jej „príslušnosti k určitej sociálnej skupine“, sa zdá vzhľadom na okolnosti daného prípadu ako nedôvodná, nakoľko navrhovateľka nenaplnila konkrétnym obsahom žiadny z pojmových znakov definície sociálnej skupiny tak, ako je vymedzený v § 19a ods. 4 písm. e) zákona o azyle (účinného do 31.12.2007), podľa ktorého ministerstvo pri posudzovaní dôvodov prenasledovania vychádza z toho, že skupina tvorí určitú sociálnu skupinu najmä vtedy, ak príslušníci skupiny zdieľajú vrodene charakteristické črty alebo spoločný pôvod, ktoré nemožno zmeniť, alebo zdieľajú charakteristiku alebo presvedčenie, ktoré sú tak závažné pre ich identitu alebo svedomie, že daná osoba by nemala byť nútená, aby sa ich zriekla a okolitou spoločnosťou je vnímaná ako odlišná; v závislosti od okolností v krajine pôvodu, určitá sociálna skupina môže predstavovať skupinu založenú na spoločnej charakteristickej črte sexuálnej orientácie, pričom túto orientáciu nemožno chápať tak, že zahŕňa činy považované za trestné podľa osobitného predpisu. Problémy so súkromnými osobami (násilie zo strany partnera) nemôžu byť dôvodom pre udelenie azylu, pokiaľ politický systém v krajine pôvodu dáva občanom možnosť domáhať sa účinnej ochrany svojich práv pred štátnymi orgánmi. Táto skutočnosť nebola v konaní o udelenie azylu vyvrátená, preto aj za predpokladu, že tvrdenia navrhovateľky o strachu zo strany druhu, ktorý ju fyzicky atakoval, by boli pravdivé, neboli by odvolacie námietky navrhovateľky dôvodné, pretože navrhovateľka nepreukázala, že verejná moc v krajine pôvodu ako celok jej odoprela poskytnúť ochranu pred uvedeným násilím zo strany druhu.*

Obraz utečenca utekajúceho pred prenasledovaním z politických dôvodov, teda ako osoby utekajúcej pred prenasledovaním z dôvodu priamej účasti na politických aktivitách nie vždy korešponduje s reálnymi skúsenosťami žien v niektorých spoločnostiach. V prípade žien je menšia pravdepodobnosť než u mužov, že sa budú podieľať na „vysokej politickej činnosti“, ale častejšie sú súčasťou politických aktivít na nižšom stupni, čo odzrkadľuje ich hlavné rodové úlohy. Napríklad žena môže pracovať ako zdravotníčka pomáhajúca zraneným bojovníkom, či v kuchyni zabezpečujúca stravovanie pre ostatných členov politickej skupiny alebo hnutia, alebo ako distribútorka propagandistických letákov, a pod. Ženám sa navyše často pripisujú politické názory ich rodinných členov alebo mužských príbuzných a často sú objektom prenasledovania z dôvodu aktivít ich mužských príbuzných. Táto skutočnosť môže byť posudzovaná v súvislosti s prenasledovaním z dôvodov zastávania určitých politických názorov, mohla by sa avšak posudzovať aj z pohľadu prenasledovania z dôvodov príslušnosti k určitej sociálnej skupine, ako členky „rodiny“ – rodiny politicky aktívneho muža.

3. ŠPECIFICKÉ PRÍPADY PRENASLEDOVANIA V PRÍPADE ŽIADATEĽOV O AZYL DETÍ

Ako už bolo citované vyššie, zákon o azyle v ustanovení § 2 písm. d) bod. 6 označuje za špecifickú formu prenasledovania aj konanie namierené proti deťom. Spôsoby, akými sa dieťa stáva obeťou prenasledovania, a konkrétne konania namierené proti deťom môžu nadobúdať špecifické formy, ktoré by u dospelých žiadateľov o azyl neboli prenasledovaním, ale v prípade dieťaťa predstavujú závažné porušenie základných práv dieťaťa.²⁴⁸ Medzinárodný princíp najlepšieho záujmu dieťaťa vyžaduje vo všetkých konaniach a úkonoch týkajúcich sa detí brať ohľad na najlepší záujem dieťaťa, pričom rovnako to platí pre konania o udelenie azylu.²⁴⁹ Niektoré deti, či už v sprievode rodičov alebo odlúčené od rodičov či iných príbuzných cestujú mimo krajiny svojho pôvodu, pretože utekajú pred prenasledovaním, ozbrojeným konfliktom, núteným odvedením do ozbrojených síl alebo pred vojenským prevratom. Týmto deťom bez ohľadu na ich vek, krajinu pôvodu, spôsob dopravy, legálny alebo nelegálny vstup na územie krajiny azylu, nesmie byť nikdy odopretý prístup k azylvému konaniu, ktoré im môže priznať medzinárodnú ochranu a v ktorom sa náležite posúdi, či okolnosti, ktoré ich podnietili k opusteniu krajiny alebo iné okolnosti ich prípadu, napĺňajú kritériá stanovené Ženevským dohovorom 1951. V tomto

²⁴⁸ HRNČÁROVÁ N, a kol.: Zákon o azyle. Komentár., 2012, s. 24

²⁴⁹ UNHCR and International Protection. A protection Induction Programme. Unaccompanied and Separated Children, dostupné na: <https://www.asylulawdatabase.eu>

konaní je nutné mať na zreteli, že niektoré formy prenasledovania sú v prípade detí špecifické a že porušovanie ľudských práv môže mať v prípade detí závažnejšie následky.

Špecifické okolnosti, ktorým čelia deti žiadatelia o azyl ako jednotlivci, nie sú vždy správne chápané. Deti sú častejšie vnímané ako súčasť rodiny než ako jednotlivci so svojimi vlastnými právami a záujmami. Čiastočne je to odôvodnené ich odkázanosťou, podriadenosťou, postavením a statusom detí stále prevládajúcim v mnohých spoločnostiach po celom svete. Žiadosti o azyl detí sú s väčšou pravdepodobnosťou posudzované na individuálnom základe vtedy, keď sú deti odlúčené od svojich rodičov, než keď sú v sprievode svojich rodičov, príbuzných alebo iných opatrovníkov. Aj napriek tomu však nie sú vždy zohľadnené ich jedinečné skúsenosti s prenasledovaním. Deti nemusia byť schopné vyjadriť svoje žiadosti o azyl rovnakým spôsobom ako dospelí, a preto si vyžadujú špeciálnu pomoc.

Aj dieťa žiadateľ o azyl musí preukázať, že má odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodov rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo z dôvodu zastávania určitých politických názorov. Ako poznamenal Výbor OSN pre práva detí, definícia utečenca *musí byť interpretovaná spôsobom zohľadňujúcim vek a rod, berúc do úvahy osobitné motívy, formy a prejavy prenasledovania, ktoré deti zažili. Prenasledovanie príbuzných, odvádzanie a verbovanie detí pod hranicou povoleného veku, obchodovanie detí za účelom prostitúcie, sexuálne vykorisťovanie alebo mrzačenie ženských pohlavných orgánov, sú niektoré zo špecifických foriem a prejavov prenasledovania, ktoré môžu oprávňovať priznanie postavenia utečenca, ak sa takéto konanie týka niektorého z dôvodov vymedzených v Ženevskom dohovore 1951.*²⁵⁰ Každé dieťa má právo predložiť nezávislú žiadosť o azyl, bez ohľadu na to či je alebo nie je odlúčené od svojich rodičov alebo členov rodiny, opatrovníkov a pod.. Deťmi sú všetky osoby mladšie ako 18 rokov. Znižovanie vekovej hranice detstva alebo uplatňovanie reštriktívneho prístupu pri určovaní ich veku za účelom ich posudzovania ako dospelých žiadateľov v azylovom konaní môže viesť k porušovaniu ich práv podľa medzinárodného práva v oblasti ochrany ľudských práv. Skutočnosť, že je osoba mladá a zraniteľná ju môžerobiť náchylnou na prenasledovanie.

Pojem prenasledovanie, hoci nie je vyslovene definovaný v Ženevskom dohovore 1951, zahŕňa závažné porušovanie ľudských práv, vrátane ohrozenia života alebo slobody, a taktiež ďalšie druhy vážneho poškodzovania práv či iného škodlivého konania alebo netolerovateľných situácií. Princíp najlepšieho záujmu dieťaťa vyžaduje, aby bolo toto konanie, porušovanie práv, posudzované z pohľadu dieťaťa. Zlé zaobchádzanie, ktoré nemusí dosiahnuť stupeň prenasledovania v prípade dospelého, ho môže dosiahnuť v prípade dieťaťa. Dieťa nie je schopné vyjadriť strach, kedy by sa to dalo očakávať alebo naopak môže strach zveličovať. Ak rodičia dieťaťa majú odôvodnený strach z prenasledovania svojho dieťaťa, má sa za to, že má tento strach aj dieťa, hoci ho nevyjadruje alebo nepociťuje. Popri veku môžu aj ďalšie osobnostné, ekonomické a sociálne črty dieťaťa, ako je jeho rodinné zázemie, spoločenská trieda alebo vrstva, zdravotný stav, vzdelanie, majetkové pomery, zvýšiť riziko jeho prenasledovania, ovplyvniť druh perzekučného konania voči nemu a zhoršiť účinok spôsobenej ujmy na dieťaťi. Napríklad deti bezdomovci, opustené deti alebo deti bez inej starostlivosti môžu byť vystavené zvýšenému riziku sexuálneho zneužívania a vykorisťovania alebo zneužitie či zlákané rôznymi zločineckými či ozbrojenými skupinami. Deťom so zdravotným postihnutím môže byť upieraná špeciálna alebo aj bežná zdravotná starostlivosť alebo môžu byť odvrhnuté či ignorované členmi ich rodiny alebo komunity. Deti z tzv. nekonvenčných rodín, ako sú mimomanželské deti, deti narodené v rozpore s nútenou rodinnou politikou, deti počaté a narodené v dôsledku znásilnenia, môžu čeliť zneužívaniu a tvrdej diskriminácii. Tehotné dievčatá môžu byť odvrhnuté svojou rodinou a môžu sa stať obeťou obťažovania, násillia, nútenej prostitúcie alebo ponižujúcej práce.

Deti sú oprávnené na celý rad práv vyplývajúcich z Dohovoru o právach dieťaťa 1989, ktoré zohľadňujú ich mladý vek a odkázanosť a sú základom pre ich ochranu, rozvoj a prežitie. Tieto práva zahŕňajú najmä: právo nebyť odlúčený od rodičov, právo na ochranu pred všetkými formami fyzického a psychického násillia, zneužívania, zanedbávania, a vykorisťovania, ochrana pred tradičnými praktikami poškodzujúcimi zdravie dieťaťa, právo na životné podmienky zabezpečujúce jeho ďalší rozvoj, právo nebyť zaistený alebo uväznený, ak to neslúži ako posledné možné opatrenie, a právo na ochranu pred vojenským odvodom pod prípustnou vekovou hranicou. Dohovor o právach dieťaťa taktiež uznáva právo detí utečencov alebo detí žiadateľov o azyl na primeranú ochranu a humanitárnu pomoc za realizácie menovaných práv a práv vyplývajúcich z ďalších medzinárodných ľudskoprávných a humanitárnych inštrumentov. Socioekonomické potreby detí sú často

²⁵⁰ UNHCR: Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 2009, s. 4

naliehavejšie ako potreby dospelých, obzvlášť z dôvodu ich odkázanosti na dospelých a jedinečnej potreby ich ďalšieho rozvoja. Práve preto môže byť obmedzenie alebo pozbavenie ekonomických, sociálnych a kultúrnych práv detí rovnako relevantné pri posudzovaní žiadosti o azyl dieťaťa, ako v prípade pozbavenia alebo obmedzenia občianskych a politických práv.

Hoci deti môžu čeliť obdobným alebo rovnakým formám násillia, porušovania ich práv a pod. ako dospelí, môžu ich avšak inak prežívať. Nezrelosť, zraniteľnosť, nevyvinutý mechanizmus napodobňovania a odkázanosť ako aj rozličný stupeň zrelosti a stupeň vývoja môže mať priamu súvislosť s tým, ako dieťa prežíva alebo má strach s ublíženia resp. prenasledovania. V prípade detí žiadateľov o azyl môže byť obzvlášť relevantným faktorom, ktorý by mal byť zohľadnený, aj psychické násillie. Deti sú taktiež oveľa citlivejšie na konanie, ktorého cieľom sú ich blízki príbuzní. Násillie voči ich členom rodiny v nich môže podnieť odôvodnený strach z prenasledovania, a to aj napriek skutočnosti, že toto prenasledovanie nebolo cielené priamo voči dieťaťu. Za určitých okolností môže napríklad násillné odlúčenie dieťaťa od jeho rodiny v dôsledku diskriminačných zákonov upravujúcich pozbavenie osobnej slobody rodičov dieťaťa predstavovať jeho prenasledovanie.²⁵¹

Pokiaľ ide o formy prenasledovania detí, deti môžu byť obeťami špecifických foriem prenasledovania ovplyvnených ich vekom, nezrelosťou alebo zraniteľnosťou. Medzi tieto formy prenasledovania možno zahrnúť najmä: odvedenie detí do ozbrojených skupín alebo armády pod povolenou vekovou hranicou, obchodovanie s deťmi, ženská obriezka, domáce násillie, nútené manželstvá alebo manželstvá s maloletými, nebezpečná práca vo fabrikách napr. s pasovou výrobou alebo iná nebezpečná detská práca, nútená práca, nútená prostitúcia, detská pornografia a pod.. Všetky tieto formy prenasledovania v sebe zahŕňajú okrem iných porušenie predovšetkým práva na prežitie a ďalší rozvoj dieťaťa. Nemenej dôležitým javom, ktorému môžu byť vystavené niektoré kategórie detí, je závažná diskriminácia detí narodených mimo striktných pravidiel plánovanej rodinnej politiky, detí bez štátneho občianstva, mimomanželských detí, a pod..

Medzinárodné humanitárne právo zakazuje verbovanie, odvádzanie a účasť detí mladších ako 15 rokov veku vo vnútroštátnom alebo medzinárodnom ozbrojenom konflikte, pričom takéto konanie možno klasifikovať ako vojnový zločin. Vo všeobecnosti stále narastá konsenzus za zákaz verbovania a využívania detí mladších ako 18 rokov v ozbrojených konfliktoch. Z pohľadu UNHCR predstavuje nútené verbovanie a priame verbovanie, či odvod za účelom priamej účasti na vojnových akciách dieťaťa mladšieho ako 18 rokov v ozbrojených silách štátu prenasledovanie. Rovnako by to platilo v prípade, kedy je dieťa vystavené riziku opätovného naverbovania, odvedenia alebo potrestania za vyhýbanie sa odvodu či vojenskej službe, alebo v prípade dezercie dieťaťa z ozbrojených síl štátu. Obdobne aj verbovanie a odvod detí mladších ako 18 rokov neštátnymi ozbrojenými skupinami by mohlo byť považované za prenasledovanie. Deti môžu mať odôvodnený strach aj z prenasledovania vychádzajúceho zo spôsobu zaobchádzania, ktorému sú podrobené ozbrojenými silami alebo skupinami. Tie od nich môžu vyžadovať službu v kuchyni, pašovanie zbraní či iného tovaru, špehovanie, doručovanie vojenskej korešpondencie, avšak aj účasť na priamych bojoch. Špeciálne dievčatá môžu byť nútené do sexuálnych zväzkov s členmi armády alebo ozbrojených skupín. Nemenej dôležitou skutočnosťou je, že deti, ktoré boli prepustené z ozbrojených síl alebo ozbrojených skupín a vracajú sa do svojej krajiny alebo komunity, môžu byť ohrozené zastrášaním, opätovným verbovaním a odvedením alebo pomstou, vrátane uväznenia alebo nezákonnej popravy.²⁵²

Opodstatnené žiadosti o azyl môžu predkladať aj deti, ktoré boli obeťou obchodovania s ľuďmi alebo ktoré majú strach, že sa jeho obeťou stanú. K obchodovaniu s deťmi dochádza z rôznych dôvodov, ale vždy za rovnakým cieľom - získať prospech prostredníctvom vykorisťovania ľudskej bytosti. Akékoľvek verbovanie, preprava, premiestňovanie, zhromažďovanie alebo prijímanie detí za účelom vykorisťovania je formou obchodovania bez ohľadu na použité prostriedky. Irelevantné je aj to, či dieťa s takýmto konaním súhlasilo alebo nie. Obchodovanie s deťmi je závažným porušením celého radu základných práv, a preto zakladá prenasledovanie. Medzi tieto práva patrí právo na život, právo na prežitie a ďalší rozvoj, právo na ochranu pred všetkými formami násillia, vrátane sexuálneho vykorisťovania a zneužívania, právo na ochranu pred detskou prácou a únosom, právo na ochranu pred obchodovaním, ako je to ustanovené v článku 35 Dohovoru o právach dieťaťa.²⁵³ Otroctvo, nedobrovoľná činnosť a iné formy nútenej práce, ako aj využívanie detí na prostitúciu, pornografiu či iné nezákonné aktivity, napr. predaj drog, sú zakázané aj medzinárodným právom. Tieto konania

²⁵¹ Tamtiež, s. 9

²⁵² Tamtiež, s. 11

²⁵³ Tamtiež, s. 12

predstavujú závažné porušovanie ľudských práv a preto ich možno klasifikovať ako prenasledovanie či už boli páchané nezávisle alebo ako súčasť organizovanej kriminality.²⁵⁴ Rovnako potrebné je citlivým spôsobom posúdiť aj možné dôsledky z odvety zo strany členov siete skupín obchodníkov s ľuďmi, zo sociálneho vylúčenia, ignorovania, odvrhnutia alebo z diskriminácie voči deťom obchodovania v prípade ich návratu do krajiny pôvodu. Takéto deti môžu splňať podmienky pre udelenie azylu.

Medzinárodné právo taktiež zakazuje prácu, ktorá môže poškodiť zdravie, bezpečnosť alebo morálku dieťaťa. Práca vykonávaná dieťaťom pod zákonom povolenú hranicu pre ten ktorý druh práce a ktorá môže ohroziť právo dieťaťa na vzdelanie a priaznivý rozvoj, je taktiež zakázaná v zmysle medzinárodného práva. Takéto formy práce by mohli predstavovať prenasledovanie s ohľadom na špecifické okolnosti prípadu dieťaťa (napr. dieťa vykonávajúce ťažkú prácu, ktorá ohrozuje alebo poškodzuje jeho telesné a duševné zdravie a priaznivý rozvoj).

Ženská obriezka a iné formy mrzačenia ženských pohlavných orgánov ako špecifická forma prenasledovania nielen žien ale aj detí – dievčat, znamená závažné porušovanie základných ľudských práv, predstavuje mučenie, kruté, neľudské a ponižujúce zaobchádzanie, ako to bolo potvrdené medzinárodnou judikatúrou a právnou doktrínou, vrátane inštitúcií OSN a Európskeho súdu pre ľudské práva, a preto ju možno jednoznačne považovať za prenasledovanie. Všetky formy mrzačenia ženských pohlavných orgánov porušujú celú škálu ľudských práv žien a detí, vrátane práva byť diskriminovaný, práva na ochranu pred fyzickým a psychickým násilím, právo na ochranu zdravia, ba v extrémnych prípadoch práva na život. Vo väčšine prípadov potenciálna alebo skutočná ujma spôsobená touto formou prenasledovania je natoľko závažná, že toto konanie musí byť kvalifikované ako prenasledovanie, bez ohľadu na vek žiadateľky. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že aj narodenie dcéry žiadateľke o azyl mimo krajiny jej pôvodu, ktorá pochádza z krajiny praktizujúcej ženskú obriezku, môže za vyššie spomínaných okolností zakladať *sur place* žiadosť o azyl. Mrzačenie ženských pohlavných orgánov je zvyčajne páchané nešťátnymi pôvodcami. Ak sa deje na celom území krajiny pôvodu, za neúčinné možno považovať v tomto prípade aj vnútorné presídlenie žiadateľky o azyl. Rovnako by bolo neefektívne, ak by v mieste presídlenia hrozila žiadateľke iná forma prenasledovania hoci aj z iných dôvodov. Navyše ak by sa dotknutá žiadateľka o azyl alebo akékoľvek dieťa mali vrátiť do krajiny pôvodu, miesta presídlenia, kde by nemali rodinnú alebo inú formu podpory a pomoci, ľahko by sa mohli stať obeťou trestných činov, nútenej prostitúcie či iného škodlivého konania.²⁵⁵

Akékoľvek násilie voči deťom, či už fyzické, psychické alebo sexuálne, je zakázané Dohovorom o právach dieťaťa 1989. Domáce násilie páchané na deťoch má obzvlášť veľký dopad na deti, pretože často nemajú inú možnosť podpory. Rozhodovacia prax uznala, že niektoré skutky fyzického, sexuálneho a psychického domáceho násillia možno pokladať za prenasledovanie. Medzi príklady takéhoto konania možno zaradiť: bitie, sexuálne zneužívanie členmi domácnosti, incest, škodlivé tradičné praktiky, trestné činy zo cti, nútené sobáše a sobáše detí, znásilnenie a násilie týkajúce sa sexuálneho vykorisťovania. V niektorých prípadoch môže byť pre dieťa psychické násilie rovnako tak škodlivé ako fyzické násilie a môže byť kvalifikované ako prenasledovanie. Takéto násilie môže zahŕňať závažné formy znevažovania, zastrašovania, zneužívania, izolácie, ktoré zapríčiňujú alebo môžu mať za následok psychickú ujmu. Domáce násilie môže byť spojené s celou škálou mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu. Iba minimálny stupeň závažnosti sa vyžaduje na to, aby sa dalo v dotknutom prípade skonštatovať prenasledovanie. Pri posudzovaní stupňa závažnosti spôsobenej ujmy alebo poškodzovania práv dieťaťa, je nutné zohľadniť viacero faktorov, okrem iných už spomínaných, aj faktory ako frekvencia, intenzita, trvanie a dopad na konkrétne dieťa. Vek dieťaťa a jeho odkázanosť na páchatel'ov ako aj dlhotrvajúce účinky na telesný a psychický rozvoj a blaho dieťaťa sa musí posúdiť tiež.²⁵⁶

Využívanie a uplatňovanie ekonomických, sociálnych a kultúrnych práv je základom prežitia a ďalšieho rozvoja dieťaťa. Porušenie týchto práv môže predstavovať prenasledovanie v prípadoch, ak minimálne základné elementy týchto práv nie sú uplatňované. Napríklad upieranie práv deťom žijúcim na ulici na primerané životné podmienky, vrátane prístupu k jedlu, vode a bývaniu, ich môže viesť do netolerovateľnej tiesne, ktorá ohrozuje ich ďalší rozvoj či samotné prežitie. Podobne upieranie zdravotnej starostlivosti či liečby deťom, obzvlášť ak dieťa trpí život ohrozujúcou chorobou, môže predstavovať prenasledovanie. O prenasledovaní možno hovoriť aj

²⁵⁴ Tamtiež, s. 13

²⁵⁵ UNHCR: Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation. 2009, s. 25

v prípade súčasného nahromadenia viacerých menej závažných porušení práv dieťaťa. Napríklad môže ísť o prípad postihnutých detí alebo detí bez štátneho občianstva, ktoré nemajú prístup k registrácii v registri obyvateľov, v dôsledku čoho sú vylúčené zo vzdelávacieho systému, zdravotnej starostlivosti a ďalších služieb.²⁵⁷ Rôzne diskriminačné opatrenia môžu predstavovať prenasledovanie, ak majú pre dieťa značne škodlivé dôsledky. Hoci je jasné, že nie každé diskriminačné konanie vedúce k odopieraniu alebo porušovaniu ekonomických, sociálnych a kultúrnych práv nevyhnutne znamená prenasledovanie, je dôležité posúdiť dôsledky tohto konania pre každé dotknuté dieťa v súčasnosti ako aj v budúcnosti. Napríklad v niektorých spoločnostiach nemajú dievčatá alebo deti určitého etnika či kmeňa právo na vzdelanie, čo pre ich ďalší rozvoj a budúcnosť môže mať závažné dôsledky.

V prípade detí žiadateľov o azyl je pôvodcom prenasledovania často nešťatny subjekt. Môže ísť o ozbrojené militantné skupiny, zločinecké skupiny, alebo aj o rodičov alebo osoby starajúce sa o dieťa, vedúcich predstaviteľov či vodcov komunity alebo náboženských vodcov. Bude preto nevyhnutné v každom prípade posúdiť na individuálnom základe, či štát a jeho predstavitelia podnikli dostatok účinných opatrení na ochranu dieťaťa resp. či boli ochotní takúto ochranu poskytnúť. V rámci posúdenia novej ochrany zo strany štátu nepostačuje iba skutočnosť, že právny poriadok určité konanie zakazuje a trestá, ale je nevyhnutné, aby štátne orgány zaručili, že toto konanie je vyšetrowané, stíhané a ich páchatelia náležite potrestaní. Prístup dieťaťa k pomoci zo strany štátu často závisí od schopnosti a vôle jeho rodičov alebo iných osôb, v starostlivosti ktorých sa nachádza. Pomoc zo strany štátu si mnohokrát vyžaduje podanie sťažnosti alebo trestného oznámenie na príslušnom policajnom orgáne, či iných štátnych inštitúciách. Niektoré deti navyše ani nemajú rodičov či iných opatrovníkov, ktorí by im pomohli získať potrebnú pomoc zo strany štátu (siroty, deti žijúce na ulici) alebo môže ísť o deti, v prípade ktorých bol pôvodcom prenasledovania samotný rodič, opatrovník či iná osoba vykonávajúca dohľad nad dieťaťom. Vzhľadom na svoj vek nemusia byť deti schopné správne vyjadriť a pomenovať svoj strach alebo predložiť sťažnosť rovnakým spôsobom ako dospelá osoba. Sťažnosť detí môže byť preto príslušnými orgánmi ľahko podceňovaná ba až zamietnutá.

Tak ako pri žiadostiach o azyl podaných dospelými žiadateľmi, aj v prípade detí žiadateľov o azyl je nevyhnutné preukázať, že dieťa má odôvodnený strach z prenasledovania z jedného alebo viacerých dôvodov vymenovaných v Ženevskom dohovore 1951. Postačuje, ak je jeden z dôvodov relevantným faktorom prenasledovania, ale nie je nevyhnutné aby bol jedinou alebo dokonca dominantnou príčinou.²⁵⁸

Rasa, národnosť alebo príslušnosť k určitej etnickej skupine je dôvodom prenasledovania a teda aj žiadosti o azyl detí v mnohých kontextoch. Politika krajín, ktorá popiera deťom určitej rasy alebo národnosti právo na občianstvo alebo aby bolo registrované, právo na vzdelanie alebo zdravotnú starostlivosť, môže spadať do tejto kategórie. Objavujú sa aj prípady systematických útokov a zameriavania sa na dievčatá určitého menšinového etnika vo forme znásilňovania, obchodovania s nimi, alebo ich odvedenia do služby vojakom, či sexuálneho otroctva a pod..

S ohľadom na náboženské dôvody prenasledovania, aj v prípade detí môže dôjsť k ich prenasledovaniu z dôvodu vyznávania určitého náboženstva resp. odmietania vyznávať určité predovšetkým väčšinové alebo štátom uznávané či tolerované náboženstvo. Pre naplnenie podmienky prenasledovania z dôvodu náboženstva nie je nevyhnutné, aby bolo dieťa aktívnym praktizujúcim veriacim. Postačuje, ak sa mu prisudzuje alebo je vnímané ako nositeľ určitého vierovyznania alebo že je členom náboženskej sekty či skupiny, z dôvodu náboženskej viery jeho rodičov.

Pokiaľ ide o prenasledovanie z dôvodov zastávania určitých politických názorov, to, či je alebo nie je dieťa schopné zastávať určité politické názory, je otázkou posúdenia jeho stupňa zrelosti, rozvoja, a vyspelosti, stupňa vzdelania a schopnosti prejavovať tieto postoje. Dieťa môže byť nositeľom politických názorov alebo politicky aktívne nezávisle od dospelých, v dôsledku čoho môže cítiť strach z prenasledovania. Mnoho národných oslobodzovacích hnutí alebo protestných hnutí bolo uskutočňovaných študentskými aktivistami, vrátane školopovinných detí. Napr. deti môžu byť zapojené do distribúcie propagačných letákov, demonštrácií atď. Rovnako aj politické názory rodičov môžu byť pripisované ich deťom štátnymi alebo neštátnymi subjektmi.

²⁵⁶ UNHCR: Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 2009, s. 14

²⁵⁷ Tamtiež, s. 15

Tieto prípady preto nemusia byť posudzované iba z pohľadu zastávania určitých politických názorov ale aj z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine (rodine). Politické a náboženské dôvody sa môžu často aj vzájomne prekrývať v prípade detí žiadateľov o azyl. V niektorých spoločnostiach sú dievčatám a ženám náboženskými normami oficiálneho náboženstva alebo štátom pripisované určité roly. Nedodržovanie týchto úloh a rolí môže byť považované za porušovanie náboženskej viery a zároveň môže byť považované za zastávanie neprijateľných politických názorov, ktoré ohrozujú základnú mocenskú štruktúru v spoločnosti. Týka sa to obzvlášť spoločností, v ktorých je slabé oddelenie náboženstva od štátu, zákonov a doktríny.²⁵⁹

Žiadosti o azyl podávané deťmi sú najčastejšie posudzované v kontexte príslušnosti k určitej sociálnej skupine – ako relevantného dôvodu pre udelenie azylu, hoci je možné uplatniť aj iné dôvody prenasledovania. Deti zdieľajú mnoho spoločných črt (vek, zraniteľnosť a pod.), pričom vo väčšine spoločností majú deti samostatné postavenie mimo dospelých, nakoľko si vyžadujú špeciálny ohľad a starostlivosť. Možno rozoznať rôzne skupinky detí, ako sú opustené deti, postihnuté deti, siroty, mimomanželské deti, deti žijúce na ulici, deti trpiace HIV/AIDS atď. Aj rodina dieťaťa žiadateľa o azyl môže taktiež tvoriť relevantnú spoločenskú skupinu.²⁶⁰

V súvislosti so žiadosťami o azyl podanými deťmi a ich následným preskúmaním, je rovnako dôležité venovať veľkú pozornosť efektívnosti resp. neefektívnosti využitia inštitútu vnútorného presídlenia ako možného prostriedku ochrany dieťaťa. Inštitút vnútorného presídlenia možno považovať za účinný prostriedok ochrany dieťaťa žiadateľa o azyl iba vtedy, ak má dieťa praktický, bezpečný a legálny prístup do miesta presídlenia. Vek a najlepší záujem dieťaťa sú jednými z faktorov, ktoré musia byť posúdené z pohľadu vhodnosti a efektivity navrhovaného miesta presídlenia dieťaťa. Ak sú deti odlúčené od svojich rodičov a do krajiny pôvodu by sa mali vrátiť bez členov rodiny alebo inej podpory dospelého, mala by byť venovaná špeciálna pozornosť otázke, či je navrhované miesto presídlenia rozumné, odôvodnené a v najlepšom záujme dieťaťa.

Rovnako obozretne by sa mali v prípadoch prenasledovania detí žiadateľov o azyl aplikovať tzv. vylučovacie klauzuly Ženevského dohovoru 1951. Vylučovacie klauzuly obsiahnuté v čl. 1F Ženevského dohovoru totiž stanovujú určité konanie, ktoré je tak závažné, že zbavuje jeho páchatel'ov práva požívať medzinárodnú ochranu v postavení utečenca. S ohľadom na osobitosti a zraniteľnosť detí je aplikáciu tzv. vylučovacích klauzúl na prípady detí žiadateľov o azyl vždy potrebné aplikovať nanajvyš pozorne. V prípade malých detí sa nemá využívať vôbec. Ak sú deti obvinené zo spáchania trestných činov, hoci ich vlastné práva boli tiež porušené (napr. keď boli zapojené do ozbrojených zločínov alebo ozbrojených skupín), je dôležité mať na pamäti, že tieto deti môžu byť samotné obeťami trestných činov, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom, a nielen ich páchatel'ami.²⁶¹ Hoci tzv. vylučovacie klauzuly článku 1D Dohovoru nerozlišujú medzi dospelými žiadateľmi a deťmi, článok 1F Dohovoru môže byť aplikovaný na prípad dieťaťa, iba ak dosiahlo vek trestnej zodpovednosti stanovenej medzinárodným a/alebo vnútroštátnym právnym poriadkom v čase spáchania skutku, pre ktoré by malo byť vylúčené z medzinárodnej ochrany ako utečenec.²⁶²

Na potrebu obozretnejšieho posudzovania prípadov maloletých žiadateľov o azyl poukázal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 1SžA 12/2010, v ktorom vyslovil názor, že *Ak je žiadateľom o udelenie azylu na území Slovenskej republiky maloletý cudzinec bez sprievodu, treba v správnom konaní prihliadnúť na jeho vek, ako aj na skutočnosť, že pochádza z odlišného spoločenského a kultúrneho prostredia, a preto nepatrné rozpory v jeho výpovedi nemožno vyhodnotiť len v jeho neprospech. Podľa odvolacieho súdu tvrdenia navrhovateľa, ktoré produkoval v správnom konaní nebolo možné vzhľadom na vek navrhovateľa, špecifickosť jeho postavenia ako maloletého cudzinca bez sprievodu, ktorý prichádza z odlišného kultúrneho a spoločenského prostredia považovať za nedôveryhodné alebo nepravdivé. V zmysle platnej právnej úpravy na udelenie azylu z humanitných dôvodov nie je právny nárok a je teda na úvahe správneho orgánu, ako rozhodne. Treba však pripomenúť, že zákonným ustanovením (§ 9 zákona o azyle) nebola odporcovi zverená ničím neobmedzená voľná úvaha pri rozhodovaní, či udelí alebo neudelí azyl z humanitných dôvodov. Odporca pri použití voľnej úvahy musí rozhodovať tak, aby bola zachovaná právna istota a predvídateľnosť postupu správneho orgánu v súlade so zákonom a medzinárodnými dohovormi, ktorými je SR viazaná. V tejto súvislosti*

²⁵⁸ Tamtiež, s. 17

²⁵⁹ Tamtiež, s. 18

²⁶⁰ Tamtiež, s. 19

²⁶¹ Tamtiež, s. 22

²⁶² Tamtiež, s. 22

odvolací súd poukazuje na Dohovor o právach dieťaťa, z ktorého vyplýva, že rozhodnutia štátnych orgánov krajín, ktoré k dohovoru pristúpili, musia byť v najlepšom záujme maloletého dieťaťa.

Obdobne Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 1SŽa 17/2014 uviedol, že *Konanie o medzinárodnej ochrane je konaním špecifickým tým, že je v ňom časti nutné rozhodovať za sťaženej dôkaznej situácie a tým, že ide o prospektívne rozhodovanie (t. j. posudzuje sa dôvodnosť strachu z prenasledovania, či riziko vážnej ujmy v budúcnosti), a teda že nesprávne rozhodnutie má pre žiadateľa o azyl obzvlášť závažné dôsledky. Týmto špecifikám konania o medzinárodnej ochrane zodpovedá aj štandard a rozloženie dôkazného bremena, ktoré sú vychýlené v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Podľa odvolacieho súdu pokiaľ teda ide o osobu žiadateľa o azyl, hoci aj podľa výsledkov znaleckého dokazovania staršiu ako 18 rokov, jej prejavy a celkové pôsobenie vyvolávajú dojem psychickej nezrelosti, preto bolo potrebné pri hodnotení dôveryhodnosti takejto osoby uvedené špecifiká zohľadniť a neklásť prílišnú pozornosť nepatrným rozporom vo výpovediach takéhoto žiadateľa o azyl. Navrhovateľ totiž v priebehu administratívneho konania ucelene a konzistentne uvádzal rovnaké dôvody svojej žiadosti o azyl – obavy o život, pretože členovia Talibanu žiadali od jeho starej matky, aby s nimi spolupracoval, keďže nemá rodičov. Stará matka aj on sa obávali, že ho budú cvičiť na teroristické útoky. Najvyšší súd sa nestotožnil ani s tvrdením odporcu, že jeho strach nebol objektivizovaný informáciami o krajine pôvodu. Jeho strach ako subjektívny pocit korešponduje totiž s objektívnymi informáciami o krajine pôvodu, ktorými odporca disponoval v čase rozhodovania o azyle. Odporcovi bolo možné podľa odvolacieho súdu vyčítať, že vykonané dôkazy hodnotil selektívne a v tom zmysle dospel k záveru o nedôveryhodnosti navrhovateľa, s ktorým nebolo možné súhlasiť. Vzhľadom na osobu žiadateľa o medzinárodnú ochranu (blízky veku mladistvého), sociálne a rodinné zázemie (je sirotou), prebiehajúci ozbrojený konflikt v krajine pôvodu, nebolo možné bez pochýb ustáliť, že navrhovateľovi nehrozí riziko vážneho bezprávia.*

Žiadatelia o azyl sú nespochybniteľne jednou z najzraniteľnejších skupín ľudí na svete. Ale aj medzi nimi sa nachádzajú jednotlivci, ktorí čelia ešte väčším rizikám a problémom. Medzi takéto osoby patria napríklad siroty alebo deti, ktoré boli odlúčené od rodičov, ľudia s psychickými poruchami, matky a otcovia sami vychovávajúci svoje deti, obeť obchodovania s ľuďmi alebo ľudia, ktorí prežili sexuálne alebo rodové násilie. Traumatické zážitky, chudoba a nedostatok vzdelania, ktoré možno väčšina z nich zažila, spolu so strastiplnou a nebezpečnou cestou ich robia o to viac zraniteľnými. Podľa údajov UNHCR tvoria v strednej Európe dve až tri percentá všetkých žiadostí o azyl za rok žiadostí podané maloletými bez sprievodu a odlúčenými deťmi. V niektorých krajinách, ako je napríklad Maďarsko či Slovinsko, podiel týchto žiadostí niekedy dosiahne sedem až desať percent. Národné azylové systémy by mali byť schopné tieto osoby identifikovať a následne im poskytnúť potrebnú pomoc a ochranu.²⁶³

LITERATÚRA

- BABIAKOVÁ E., BERTHOTYOVÁ E.: Rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v azylových veciach. Výber 17 rozhodnutí. Bratislava: EUKODEX, 2008, 136 s., ISBN 978-80-89363-25-4
- HARAJDIČ J.: Judikatúra vo veciach azylu. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-8168-167-7
- HRNČÁROVÁ N, a kol.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2012, 448 s., ISBN 978-80-7400-264-9
- KOSAŘ D., a kol.: Zákon o azylu. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 683 s. ISBN 978-80-7357-476-5
- SAVE THE CHILDREN, UNHCR, UNICEF: Statement of Good Practice. Separated Children in Europe Programme. Kodaň, 2009, v elektronickej podobe dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu>
- OSN: Dohovor o právach dieťaťa. Všeobecný komentár č. 14(2013) Výboru pre práva dieťaťa a k určovaniu najlepšieho záujmu dieťaťa (článok 3 ods. 1), 2013
- UN COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD: Convention on the Rights of the Child. General Comment No. 6(2005). Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin. 2005
- UNHCR: Guidance Note on the Refugee Claims relating to the Female Genital Mutilation. Ženeva, 2009
- UNHCR: Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 2009

UNHCR: Guidelines on International Protection: Gender- Related Persecution within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 2002

UNHCR: Guidelines on the Protection of Refugee Women. Ženeva, 1991

UNHCR: UNHCR and International Protection. A Protection Induction Programme. (Unaccompanied and Separated Children. Sexual and Gender-based Violence. (v elektronickej podobe dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu>)

Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law. References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights Systems. Ženeva, 2010. (v elektronickej podobe dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu>)

INTERNETOVÉ ZDROJE

<https://www.asylumlawdatabase.eu>

<https://www.unhcr-centraleurope.org>

<https://www.refworld.org>

KONTAKT:

Mgr. Martina Sukovská, Centrum právnej pomoci, kancelária Košice, Moyzesova 18, 040 41 Košice, Martina.sukovska@centrumpravnejpomoci.sk

²⁶³ UNHCR: dostupné na: <https://www.unhcr-centraleurope.org>

PRÁVO NA AZYL PODLE ČLÁNKU 1D ÚMLUVY O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ

Mgr. Beáta Szakácsová

Kancelář veřejného ochránce práv

KEY WORDS: Article 1D of the 1951 Refugee Convention, Palestine refugees, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

ABSTRACT: The author analyses the application of Article 1D of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the impact of the decisions of the Court of Justice of the European Union relating regarding this article on the practice in the Czech Republic.

Základním dokumentem, který upravuje mezinárodní ochranu uprchlíků v Evropě je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen „Úmluva“) společně s Protokolem z roku 1967. Úmluva definuje, kdo je uprchlík a jaká práva mají smluvní státy Úmluvy uprchlíkům zaručit. Úmluva také definuje skupiny osob, které nemohou získat status uprchlíka. Článek 1D Úmluvy je obecně považován za vylučující klauzuli Úmluvy, dle níž osobám, které splňují podmínky uvedené v tomto ustanovení, nemůže být udělena mezinárodní ochrana formou azylu. Na základě rozsudků Soudního dvora Evropské unie však lze dospět k závěru, že podle druhé věty článku 1D může být mezinárodní ochrana formou azylu udělena.

1. PŘÍPRAVA ČLÁNKU 1D

Článek 1D Úmluvy stanoví skupinu osob, kterým nemůže být udělen azyl podle Úmluvy, přestože splňují definici uprchlíka podle článku 1A odstavec 2 Úmluvy. Článek 1D Úmluvy uvádí: „*Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky. Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Spojených národů, vztahují se na ně ustanovení této úmluvy.*“ Účelem článku 1D bylo vyhnout se překrývání kompetencí mezi různými mandáty orgánů nebo odborných organizací Spojených národů.²⁶⁴

První návrh na vyloučení palestinských uprchlíků z působnosti Úmluvy z roku 1951 vznesl zástupce Spojených států amerických v Ad hoc výboru pro bezdomovectví a související problémy 26. ledna 1950.²⁶⁵ V návrhu Úmluvy, který výbor předložil Ekonomické a sociální radě, pokrývala definice uprchlíka tři skupiny uprchlíků, ani jednou z nich však nebyli palestinští uprchlíci. Ekonomická a sociální rada předložila návrh Úmluvy Valnému shromáždění OSN, které návrh postoupilo třetímu výboru. Egypt, Libanon a Saudská Arábie navrhly upravit definici pojmu uprchlíka a doplnit ji o ustanovení, které představuje první větu článku 1D Úmluvy. Účelem bylo zachovat postavení palestinských uprchlíků a jejich právo návratu. Některé západní státy včetně

²⁶⁴ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Art. 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (2009). Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4add77d42.html>

Francie také chtěly, aby byli palestínští uprchlíci vyloučeni z mandátu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a to z toho důvodu, že tito uprchlíci již získávali ochranu a podporu od Smírčí komise OSN pro Palestinu²⁶⁶ a od Agentury OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě²⁶⁷ (dále jen „UNRWA“). Na konferenci zmocněnců upozornil zástupce Egypta, že by mělo být vyloučení palestinských uprchlíků pouze dočasné, dokud asistence poskytovaná OSN pokračovala, a proto v případě, že ochrana nebo podpora již není poskytována, palestínští uprchlíci by měli automaticky získat výhody vyplývající z Úmluvy. Zástupce Egypta tak navrhl doplnit tehdy ještě článek 1C Úmluvy o další ustanovení, které bylo přijato na konferenci zmocněnců 28. listopadu 1951 a článek 1C byl přečíslován na článek 1D.²⁶⁸

2. JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE K ČLÁNKU 1D ÚMLUVY

Soudní dvůr Evropské unie se k článku 1D vyjádřil prostřednictvím výkladu článku 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice²⁶⁹. První rozsudek vydal dne 17. června 2010 ve věci *Nawras Bolbol* proti maďarskému úřadu pro imigraci a občanství²⁷⁰. Paní Bolbol společně se svým manželem opustila pásmo Gazy a přijela dne 10. ledna 2007 na základě víza do Maďarska. Dne 21. června 2007 požádala v Maďarsku o azyl, přičemž se odvolávala na nebezpečnou situaci v pásmu Gazy z důvodu každodenních střetů mezi organizacemi Fatah a Hamás. Paní Bolbol založila svou žádost na článku 1D druhé větě Úmluvy, přičemž argumentovala tím, že je Palestinka s bydlištěm mimo oblast působení UNRWA. Paní Bolbol sice nikdy nevyužila ochrany a podpory UNRWA, tvrdila však, že k tomu byla oprávněna. Její žádost o azyl byla zamítnuta, přičemž zároveň bylo stanoveno, že vůči paní Bolbol nemohlo být vydáno opatření k ukončení pobytu.²⁷¹ Paní Bolbol se žalobou obrátila na soud v Budapešti (Fővárosi Bíróság), který položil Soudnímu dvoru tři předběžné otázky, z nichž Soudní dvůr zodpověděl pouze první, zda je třeba mít za to, že osoba požívá ochrany nebo podpory od odborné organizace Spojených národů pouze na základě skutečnosti, že má na tuto ochranu nebo podporu nárok, nebo je nutné, aby tuto ochranu nebo podporu skutečně využila. Soudní dvůr ve svém rozsudku dospěl k závěru, že se o osobu, která požívá ochrany nebo podpory od jiné odborné organizace Spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky jedná, pokud tato osoba této ochrany nebo této podpory skutečně využívá. Dle rozsudku Soudního dvora tak pouze skutečnost, že má osoba nárok na poskytnutí ochrany nebo podpory, není postačující k tomu, aby se na ni vztahoval článek 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, a tudíž ani článek 1D Úmluvy. S tímto závěrem Soudního dvora nesouhlasí Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, který ve své poznámce k výkladu článku 1D zdůraznil také druhý účel článku 1D, kterým je zachování kontinuity ochrany a podpory palestinských uprchlíků. UNHCR upozorňuje, že pokud se bude článek 1D vztahovat také na osoby, které měly nárok na podporu nebo ochranu ze strany UNRWA, ale nevyužily ji, bude tím uznán jejich pokračující postavení uprchlíka. Pokud však tyto osoby nejsou zahrnuty do působnosti článku 1D, nebude pro ně zajištěna kontinuální ochrana (i když předtím ochranu nebo podporu nevyužily) podle tohoto článku. UNHCR upozorňuje, že by zužující výklad první věty článku 1D Úmluvy mohl vést k odepření ochrany palestinským uprchlíkům, kteří potřebují ochranu podle článku 1D Úmluvy a tudíž vytvořit mezeru v režimu této ochrany.²⁷² Druhý případ, v němž se Soudní dvůr vyjádřil k výkladu článku 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice a tedy i k článku 1D Úmluvy, se týkal tří palestinských uprchlíků z Libanonu.²⁷³ Všichni tři pobývali v táborech pro palestinské uprchlíky provozovaných odbornou organizací UNRWA a Libanon opustili, když prvním byl zapálen dům a bylo mu vyhrožováno, druhému byl zničen dům v bojích mezi libanonskou armádou a hnutím Fatah, přesídlení jeho rodiny do Tripolisu však nebylo efektivním řešením, neboť byli vystaveni špatnému zacházení ze strany libanonských vojáků. Třetí stěžovatel během ozbrojených bojů mezi hnutím Fatah a

²⁶⁵ ZIMMERMANN, A.: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Oxford University Press 2011, New York, 542 s.

²⁶⁶ United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)

²⁶⁷ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

²⁶⁸ ZIMMERMANN, A.: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Oxford University Press 2011, New York, s. 543-544

²⁶⁹ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohly žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

²⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) C-31/09 *Nawras Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ze dne 17. června 2010

²⁷¹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) C-31/09 *Nawras Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ze dne 17. června 2010, bod 28

²⁷² UNHCR: Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection, str. 4. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>

²⁷³ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) C-364/11 *Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi, Hazem Kamel Ismail proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ze dne 19. prosince 2012 (dále jen „El Kott a další proti BAH“)

skupinou Jund el-Sham odmítl, aby extremisté použili střechu jeho domu, a následně mu bylo vyhrožováno smrtí a byl označen za „nepřátelského agenta“. Nejdříve uprchl do Bejrútu, ale vzhledem k tomu, že se ani zde necítil bezpečně, uprchl do Maďarska. Maďarský úřad pro imigraci a občanství rozhodl ve všech třech případech tak, že žadatelům nepřiznal postavení uprchlíka, ale přiznal jim alespoň doplňkovou ochranu nebo vydal zákaz návratu do země původu.

Soud v Budapešti se opět obrátil k Soudnímu dvoru Evropské unie a předložil mu dvě předběžné otázky, které zůstaly v případě paní Bolbol nezodpovězené. V tomto případě bylo jednoznačné, že žadatelé o mezinárodní ochranu využili ochranu a podporu poskytovanou odbornou organizací UNRWA. Soudní dvůr tak v tomto případě řešil otázky, co se má rozumět pod pojmem „výhody podle této směrnice“ v článku 12 odst. 1 písm. a) druhé větě kvalifikační směrnice a za jakých okolností má být považována za splněnou podmínka, že „podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována“. Soudní dvůr dospěl k závěru, že ochrana nebo podpora jiného orgánu nebo odborné organizace Organizace spojených národů, než vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky není „z jakýchkoli důvodů“ dále udělována v případě, kdy tato osoba byla nucena opustit oblast působení tohoto orgánu nebo této odborné organizace, přičemž o tento případ se jedná, jestliže se tato osoba nacházela v osobním stavu závažné nejistoty a dotýčný orgán nebo odborná organizace jí v této oblasti nemohly zajistit životní podmínky odpovídající úkolu, který byl uvedenému orgánu nebo odborné organizaci svěřen. K otázce, jaké následky má mít splnění podmínek podle článku 12 odst. 1 písm. a) druhé větě kvalifikační směrnice Soudní dvůr uvedl, že má být toto ustanovení vykládáno tak, že tomuto žadateli má být automaticky přiznáno postavení uprchlíka, pokud se na něj nevztahuje článek 12 odst. 1 písm. b) nebo článek 12 odst. 2 a 3 kvalifikační směrnice.

3. ČLÁNEK 1D ÚMLUVY V JUDIKATUŘE NEJVVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud České republiky se k článku 1D Úmluvy poprvé vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 19. prosince 2013, čj. 9 Azs 22/2013-36. Stěžovatel byl palestinský uprchlík ze Sýrie, který do České republiky přicestoval společně se svým otcem dne 18. března 2012 za účelem vyřízení formalit pro studium na Univerzitě Karlově v Praze. Po vstupu na území České republiky se stěžovatel dozvěděl, že jeho otec coby lékař pomáhal ošetřovat zraněné na protivládních demonstracích v Sýrii, a proto se obávali návratu do Sýrie. Ministerstvem vnitra České republiky, odborem azylové a migrační politiky byla stěžovateli udělena mezinárodní ochrany formou doplňkové ochrany na dobu 12 měsíců. Stěžovatel se ve své žalobě a následně kasační stížnosti domáhal udělení azylu podle § 15 odst. 3 písm. a) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že „[m]ěl-li správní orgán k dispozici pouze informaci, že stěžovatel je registrován u organizace UNRWA, nebyl povinen, při absenci tvrzení stěžovatele, že ochranu nebo podporu této organizace vskutku využíval a že její ukončení bylo nezávislé na jeho vůli, dále sám zjišťovat, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 15 odst. 3 písm. a) část věty za středníkem zákona o azylu, resp. čl. 12 odst. 1 písm. a) větu druhou kvalifikační směrnice.“²⁷⁴ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu tak na osoby, které jsou pouze registrovány v UNRWA, nepadá bez dalšího působnost článku 1D Úmluvy. Soudní dvůr Evropské unie však ve svém rozsudku Bolbol proti BAH uvedl, že „registrace u UNRWA je dostatečným důkazem skutečného využití podpory od této agentury“²⁷⁵. Soudní dvůr přitom poukázal na to, že osobami spadajícími pod článek 1D jsou jednak palestínští uprchlíci, kteří jsou registrováni v UNRWA, nebo i palestínští uprchlíci, kteří prokáží, že získávali ochranu nebo podporu od UNRWA, přestože nebyli v UNRWA registrováni. Tento přístup je založen na uznání, že osoby, které jsou registrovány u UNRWA, nezískávají ochranu a podporu od země svého původu, a proto jim má být zajištěna kontinuální ochrana i v případě, že jim již není poskytována ochrana nebo podpora od UNRWA. Jak bylo uvedeno i výše, UNHCR vykládá článek 1D ještě širěji, kdy uvádí, že by se článek 1D měl aplikovat také na osoby, které mají nárok na registraci v UNRWA, neboť ani těmto osobám není poskytována ochrana zemí jejich původu. V případě, že však těmto osobám úřady země, ve které se usadily, udělily práva a povinnosti spojené s udělením státní příslušnosti této země nebo práva a povinnosti jim rovnocenné, mohou být tyto osoby z ochrany podle článku 1D vyloučeny na základě ustanovení 1E Úmluvy. Nejvyšší správní soud v uvedeném případě také konstatoval, že podmínka nevyužívání ochrany či podpory UNRWA z důvodů nezávislých na vůli stěžovatele nebyla splněna, neboť stěžovatel na území původně

²⁷⁴ Odstavec 23 rozsudku.

²⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) C-31/09 *Nawras Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* ze dne 17. června 2010, bod 52

přicestoval za účelem studia na zdejší univerzitě, Sýrii tedy opustil dobrovolně. Až následně se od svého otce dozvěděl, že by mu mohlo v případě návratu hrozit nebezpečí. Nejvyšší správní soud neposuzoval, zda by se v případě stěžovatele mohlo jednat o *sur place* uprchlíka podle článku 1D a nezohlednilo ani udělenou doplňkovou ochranu, která byla stěžovateli udělena z důvodu hrozící vážné újmy v důsledku ozbrojeného konfliktu probíhajícího v Sýrii, a která svědčila ve prospěch toho, že stěžovatel nemohl využívat ochranu a podporu UNRWA z důvodů nezávislých na jeho vůli.

Na Nejvyšší správní soud se obrátil také otec stěžovatele, jeho kasační stížnost však byla odmítnuta pro nepřijatelnost a byly použité závěry z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu k aplikaci článku 1D.²⁷⁶

4. VLIV ROZSUDKŮ SOUDNÍHO DVORA NA APLIKACI ČLÁNKU 1D ÚMLUVY

V návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie El Kott a další proti BAH došlo v některých členských státech Evropské unie ke změně v aplikaci článku 1D Úmluvy v případech žádostí palestinských uprchlíků o udělení mezinárodní ochrany.

V roce 2013 Ústavní soud Rakouska zrušil čtyři rozhodnutí, v nichž byly žádosti palestinských uprchlíků posouzeny podle článku 1A druhého odstavce Úmluvy. Ústavní soud také zdůraznil, že pojem „*ipso facto*“ podle článku 1D Úmluvy ve světle rozsudku El Kott a další proti BAH znamená, že v případech osob spadajících pod článek 1D Úmluvy se musí posoudit, zda žadatel opustil oblast, v níž poskytuje ochranu UNRWA z důvodu, který nemůže ovlivnit a který je nezávislý na jeho vůli.²⁷⁷

Dle rozhodovací praxe v Belgii musí žadatelé o mezinárodní ochranu kumulativně splnit dvě podmínky, aby se na ně vztahovala druhá věta článku 1D Úmluvy. Jednak musí opustit oblast UNRWA, protože byla jejich osobní bezpečnost ohrožena (pokud žadateli hrozí pronásledování nebo vážná újma) a zároveň mu UNRWA nebyla schopna poskytnout podporu. Posuzuje se také objektivní možnost návratu do oblasti ochrany UNRWA. V případě palestinského uprchlíka, kterému nebyl udělen azyl, ale pouze doplňková ochrana, dospěla belgická Rada pro rozhodování ve věcech týkajících se cizinců k závěru, že nelze v rámci jednoho rozhodnutí stanovit, že se žadatel může bez problémů vrátit do oblasti ochrany UNRWA a získat ochranu a podporu této odborné organizace a následně mu poskytnout doplňkovou ochranu z důvodu hrozící vážné újmy. Stanovisko Rady je, že je kontradiktorní uvést na jedné straně, že se osoba může do této oblasti vrátit (a tudíž se mu neudělí azyl podle článku 1D druhé věty), ale přitom mu zároveň udělit doplňkovou ochranu, neboť je bezpečnostní situace v Gaze natolik špatná, že nelze po žadateli požadovat, aby se tam vrátil. Palestínští uprchlíci registrovaní v UNRWA, kteří uprchli před ozbrojeným konfliktem v Sýrii, jsou v Belgii *ipso facto* uznáváni za uprchlíky podle článku 1D druhé věty Úmluvy.²⁷⁸

Vliv rozsudku není zřejmý v Nizozemí, neboť pouze ve dvou případech soudy odkazovaly na rozsudek El Kott a další proti BAH, přičemž se nejednalo o žádosti palestinských uprchlíků. Těmito rozsudky bylo stanoveno, že ochranný program poškozených Mezinárodního trestního soudu nepředstavuje ochranu nebo podporu jiné agentury OSN ve smyslu článku 1D Úmluvy. Z rozhodovací praxe však vyplývá, že může být ochrana podle článku 1D druhé věty Úmluvy poskytnuta pouze v případě, že již není poskytována ochrana nebo podpora ze strany odborné organizace UNRWA. Žadatel přitom musel v minulosti ochranu nebo podporu UNRWA skutečně využít.²⁷⁹

Ve Švédsku odvolací soud udělil status uprchlíka žadateli ze Sýrie, která byla registrována v odborné organizaci UNRWA a musela opustit uprchlický tábor provozovaný agenturou UNRWA v Homsu. Naopak, důvod pro udělení statusu uprchlíka odvolací soud neshledal v případech asi 150 palestinských uprchlíků z Iráku, z nichž někteří byli registrovaní v odborné organizaci UNRWA v Gaze. Většina těchto Palestinců uprchla z Gazy do Kuvajtu a v důsledku izraelské okupace se do Gazy nemohli vrátit. V roce 1991-1992 byli

²⁷⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 85/2014-50, ze dne 14. srpna 2014

²⁷⁷ BADIL: Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention. Al-Ayyam Press, Printing, Publishing & Distribution Co. 2015, str. 83-84

²⁷⁸ BADIL: Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Al-Ayyam Press, Printing, Publishing & Distribution Co. 2015, str. 99

²⁷⁹ BADIL: Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Al-Ayyam Press, Printing, Publishing & Distribution Co. 2015, str. 170

deportováni z Kuvajtu do Iráku. Ti, kteří nebyli registrováni v UNRWA, uprchli v roce 1948 z území dnešního Izraele přímo do Iráku. Velká část těchto palestinských uprchlíků je držitelem oficiálního dokumentu vydaného iráckou ambasádou ve Švédsku, který potvrzuje, že jim nebude umožněn návrat do Iráku, neboť mnozí z nich pobývali mimo území Iráku po dobu delší než 6 měsíců.²⁸⁰ Z těchto případů je zjevné, že ochrana poskytovaná pouze palestinským uprchlíkům, kteří skutečně využívali ochranu, nebo podporu agentury UNRWA a vyloučení osob oprávněných k této ochraně a podpoře může být nedostatečná a vytváří mezeru v režimu ochrany podle článku 1D.

Také ve Francii, v Maďarsku a v Německu je aplikovaný článek 1D Úmluvy v souladu s rozsudkem Soudního dvora Evropské unie a na základě tohoto ustanovení byl palestinským uprchlíkům udělen status uprchlíka. Nelze proto na toto ustanovení nahlížet pouze jako na vylučující klauzuli, ale jako na ustanovení, na základě něhož má skupina lidí splňující zde stanovené kritéria právo na udělení azylu.

LITERATURA

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights: Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention. Al-Ayyam Press, Printing, Publishing & Distribution Co. 2015, 80-224 s., ISBN9950-339-00-6

ZIMMERMANN, A.: The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Oxford University Press 2011, New York, 543-544 s., ISBN 978-0-19-954251-2

UNHCR, Revised Note on the Applicability of Art. 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugee to Palestinian Refugees, (2009). Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4add77d42.html>

UNHCR: Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection (2013). Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>

KONTAKT:

Mgr. Beáta Szakácsová, Údolní 39, 602 00 Brno, Česká republika, beata.szakacsova@ochrance.cz

²⁸⁰ BADIL: Closing Protection Gaps: Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Al-Ayyam Press, Printing, Publishing & Distribution Co. 2015, str. 199-201

POZNATKY K ROZHODOVACEJ ČINNOSTI VO VECI AZYLU KRAJSKÉHO SÚDU BRATISLAVA A ÚVAHA K SÚČASNÝM AKTUÁLNYM PROBLÉMOM ROZHODOVACEJ ČINNOSTI O POSKYTOVANÍ AZYLU ²⁸¹

JUDr. Marián Ševčík, CSc.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

KEY WORDS: asylum, asylum procedures, public administration, human rights and fundamental freedoms, quotas, mass asylum

ABSTRACT: The subject of this article is asylum procedures in the Slovak Republic, on the basis of legal bases enshrined in the most important constitutional documents of the former Czech and Slovak Federal Republic - the Charter of Fundamental Rights and Freedoms (Constitutional Act no. 23/1991 Coll. of 9 January 1991), the Constitution of the Slovak Republic, which was adopted during the time of the Czech and Slovak Federal Republic and afterwards in the implementing legislation. The author also takes a stand on the current debate in the European Union about mass asylum respectively about determination of the quotas for each Member State of the European Union.

Dňa 09. januára 1991 vtedajšie Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej federatívnej republiky vyhlásilo vo forme ústavného zákona Listinu základných práv a slobôd (Ústavný zákon č.23/1991 Zb.), ktorým v tom čase najvyšší československý zákonodarný zbor uznal neporušiteľnosť prirodzených práv človeka, práv občana a zvrchovanosť zákona.

Namiesto zdĺhavého historizujúceho exkurzu do tejto problematiky, vychádzajúc z preambuly Listiny základných ľudských práv a slobôd (ďalej len LISTINA), ktorá uvádzajúci text k tejto ústavnoprávnej úprave dala netradičné umiestnenie, keď preambulu zaradila až do znenia ustanovenia paragrafu sedem poukazujeme, na to, že sa do vtedajšieho právneho poriadku včlenil systém právnych inštitútov, ktoré sa stali novou systémovou právnou základňou k ochrane ľudských práv a slobôd.

Zároveň je už na tomto mieste zahodno poznamenať a dať do pozornosti, že vtedajší parlament prijatou preambulu zároveň jej dal i náležitým spôsobom deklarované osobitné postavenie i poslanie, keď jej prisúdil i výraznejším spôsobom ako bola dovtedajšia legislatívna prax aj úlohu základného pravidla aplikačného výkladu s historickým kontextom tým spôsobom, že:

1. prijatie tejto ústavnej úpravy je konkrétnou odozvou na skúsenosti z čias, keď ľudské práva a základné slobody boli v našej vlasti potláčané,
2. sa vyslovuje nádej a zároveň programovaný cieľ zaradenia sa do rodiny slobodných národov, ktoré si ctia rešpektovanie ľudských práv a slobôd,
3. sa kladie základný kameň ako trvalé posolstvo pre budúce generácie slobodných občanov k trvalému rešpektovaniu základných práv a slobôd pre všetky osoby žijúce na území vtedajšieho spoločného štátu,
4. pri ochrane ľudských práv a slobôd majú nezastupiteľné miesto predovšetkým súdy, pričom sú nezastupiteľné a systémovo sa ochrana ľudských práv a slobôd dala aj do rozhodovacej činnosti novokreovaným správny orgánom,
5. z dikcie ustanovenia § 6 ods. 2 LISTINY vyplýva, že právomoc prokurátora v tejto problematika má svoju časovú obmedzenosť stanovenú dátumom 31.decembra 1991,
6. sa neprihliada na právnú úpravu, ktorá nie je v súlade s LISTINOU (§ 6 ods. 1), nakoľko na základe tejto ústavnej klauzuly sa takáto právna úprava (zákony a iné právne predpisy) stali právne neúčinnými.

Osobitnou črtou tohto ústavného zákona je to, že problematika azylu sa nedostala do samostatnej časti ústavného zákona, ale prijaté riešenie je svojim spôsobom minimálne netradičné. A to aj pri porovnaní s obdobnou právnou úpravou v rámci Európy.

²⁸¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

Problematika azylu v LISTINE je systémovo začlenená až do šiestej hlavy nazvanej Spoločné ustanovenia, konkrétne do čl. 43. Z uvedenej dikcie tejto najvyššej právnej úpravy vyplýva, že azyl sa poskytuje cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie ich politických práv a slobôd.

Na právnu úpravu uvedenú v LISTINE nadviazala aj Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon SNR č. 460/1992 z 01.09.1992), ktorá bola prijatá ešte v lone Českej a Slovenskej federatívnej republiky, nielen zhodnosťou textu, ale aj systémovým začlenením t. j. čl. 53 (ôsmy oddiel, Spoločné ustanovenia k prvej a druhej hlave).

V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že ani LISTINA (čl. 43) a ani čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky neboli prijaté do právneho poriadku bývalej Českej a Slovenskej federatívnej republiky a právneho poriadku Slovenskej republiky ako ustanovenia, ktoré by nemali svoj historický vývoj. Je tu časový úsek resp. obdobie, na ktoré sa nedá neprihliadnuť. Je to, aj keď so značným časovým odstupom dôsledok právneho pôsobenia Záverečného Helsinského aktu z roku 1975, a z neho konkrétne jeho tzv. Tretieho koša.

Integrálnu súčasť tejto právnej problematiky predstavuje zákonná právna úprava prijatá najskôr v roku 1995 (zákon č. 283/1995 Z. z.) a v súčasnosti zák. č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V tejto súvislosti sa na tomto mieste žiada poukázať na to, že z hľadiska legislatívnej techniky nezaznamenávame tu tradičný ústavnoprávny základ, ktorým obvykle je priamy odkaz z ústavného textu, že sa prijme odkaz na podrobnejšiu právnu úpravu v rámci prijímania právnej úpravy na úrovni zákona. Je to napokon prejavené v procedúre prijímania zákonnej právnej úpravy, ktorá má navyše tú osobitosť, že je výsledkom vytvorenia prostredníctvom nepriamej novelizácie viacerých do 20. júna 2002 prijatých zákonných úprav. Ku dňu konania tejto konferencie Zákon č. 480/2002 o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov zaznamenal celkom osem ďalších novelizácií.²⁸²

Z uvedeného prehľadu novelizácii vyplýva, že sa jedná o problematiku, ktorá má svoju nestabilitu, až neprimeranú dynamičnosť.

Aj keď z LISTINY vyplýva, že predchádzajúca právna úprava (z pred roku 1989) nedáva náležitú možnosť problematiku azylu vnímať ako tradičný právny inštitút, predsa je len na mieste uviesť stručný exkurz do vymedzenia tohto pojmu.

Napr. vo Veľkom slovníku cudzích slov * od autorského kolektívu Šaling a kol. je tento pojem vymedzený ako viacvýznamové slovo, v ktorom má dominantný vymedzenie v tvare ... právo pre cudzinca prenasledovaného vo svojej domovskej krajine...

Je to tradičné vymedzenie tohto pojmu, na ktoré nadväzuje aj súčasné znenie prvej časti zák. č. 480 / 2002 Z.z. v platnom znení vychádza, pričom sa vychádza z premisy, že sa jedná o ochranu cudzinca pred prenasledovaním z dôvodov uvedených v medzinárodnej zmluve alebo osobitnom predpise, pričom pod medzinárodnou zmluvou sa rozumie Dohovor o právnom postavení utečencov (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319 /1996 Z. z.). Nedá nám nepoukázať už na tomto mieste, že pri vnímaní postavenia cudzinca v tejto jeho životnej situácii je zrejme český právny pojem cudzinca v tejto životnej situácii – prenasledovanie v jeho domovskom štáte výstižnejší. Zrejme aj preto asi do slovenského jazyka výstižnejšie česká terminológia „běženci“ použitý v obdobnej českej právnej úprave je nepreložiteľná.

Nepochybne osobitosťou tejto právnej úpravy je to, že postavenie správneho orgánu, ktorý rozhoduje o právach o poskytnutie azylu rozhoduje orgán v pôsobnosti rezortu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Aj táto skutočnosť má vplyv na to, že sú v tomto druhu správneho konania osobitosti dané príslušnosťou k tomuto rezortu.

Ak si zoberieme za základ analýzu znenia ústavnoprávnej úpravy, ktorá sa priamo resp. nepriamo zaoberá touto problematikou, tak môžeme sa stretnúť s tým, že je tu možné postrehnúť s viacerými kritériami žalobných návrhov pre tie situácie, keď je tu na mieste využiť mechanizmus správneho súdnictva.²⁸³

Zo znenia slovenskej ústavy vyplýva, že sa v tejto problematike môžeme stretnúť s viacerými typmi súdnych žalôb, ktorých predmetom je tzv. Azylová agenda, keď miestne a vecne príslušné správne orgány rozhodli spôsobom, ktorý odporuje LISTINE a Ústave Slovenskej republiky a súčasnej zákonnej právnej úprave.

Systémovo je možné zo znenia jednotlivých ustanovení slovenskej ústavy uviesť tieto súdne žalobné návrhy s konkretizovaným žalobným petitom:

1. žalobný návrh na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena (čl. 19 ods. 1

²⁸² Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zák. č. 606/2003 Z.z., v znení zák. č. 207/2004 Z.z., v znení zák. č. 1/2005 Z.z., v znení zák. č. 692/2006 Z.z., v znení zák. č. 643/2007 Z.z., v znení zák. č. 451/2008 Z.z., v znení zák. č. 404/2011 Z.z., v znení zák. č. 75/2013 Z.z., v znení zák. č. 305/2013 Z.z., v znení zák. č. 495/2013 Z.z.

²⁸³ zák. č. 99/1963 Zb. v platnom znení (ďalej len občiansky súdny poriadok)

Ústavy Slovenskej republiky „každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena“),

2. žalobný návrh proti svojvoľnému vyhosteniu z územia Slovenskej republiky (čl. 23 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky „cudzinec možno vyhostiť iba v prípadoch ustanovených zákonom“),

3. žalobný návrh smerujúci proti porušeniu jeho práva na slobodné združovanie sa s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 37 ods. 1 „každý má právo sa slobodne združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov“),

4. žalobný návrh vo veci priznania pomoci v stave hmotnej núdze s cieľom zabezpečiť si základné životné podmienky (čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných potrieb“),

5. žalobný návrh na poskytnutie ochrany zdravia (čl. 40 prvá veta „každý má právo na ochranu zdravia“),

6. žalobný návrh vo veci upretia jeho práva na vzdelanie (čl. 42 ods. 1., prvá veta „každý má právo na vzdelanie“).

Bratislavský kraj a v ňom sa nachádzajúci súdny územný obvod Krajského súdu Bratislava má svoje osobitosti v porovnaní s inými slovenskými krajskými súdmi v tom, že tzv. Azylová agenda je:

1. pomerne s vysokým nápadom, ktorý pramení nielen z toho, že tu pôsobí Migračný úrad, ale aj z toho,

2. križovatkou značného pohybu cudzincov – vid' čl. 43 LISTINY, čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj osôb, ktoré nemajú konkrétny právny vzťah ku konkrétnemu štátu (bez štátnej príslušnosti), pričom sú žiadateľmi o udelenie azylu a najčastejšie nedisponujú žiadnymi osobnými dokladmi a základnými finančnými prostriedkami,

3. pričom mnohokrát Slovenská republika nie je štátom ich konečného cieľa (konečnou stanicou), ale len štátom ich tranzitu, najčastejšie do štátov zakladajúcich Európsku úniu (Európske hospodárske spoločenstvo – EHS),

4. vyskytuje sa značný počet prípadov tzv. Ekonomického pohybu (ekonomický rozmer žiadosti o azyl, ekonomickí utečenci- v porovnaní s hospodárskymi podmienkami v ich pôvodnom domovskom štáte),

5. s vysokou mierou organizovaného prevádzáčstva zo štátov ich pôvodu,

6. značný prípad podaní, o ktorých sa v prvom stupni správneho konania rozhodlo pred vyčkaním na výsledok druhostupňového správneho konania tak, že žiadateľ o azyl bol vyhostený a tým mu bola znemožnená súdna ochrana.

V súčasnosti, keď sme svedkami veľkého exodu obyvateľov predovšetkým z afrického kontinentu do Európy. V tomto kontexte sa vedie diskusia o tom, že by k tejto situácii bolo vhodné, aby bolo bremeno z tejto skutočnosti vyplývajúce niesli všetky štáty Európskej únie a to spôsobom akéhosi pridelenia kvót ich prijatia pre jednotlivé členské štáty európskej únie.²⁸⁴

Stretávame sa tu v súvislosti s „kvótami“ s porovnávaním neporovnateľného. Konkrétne s kvótami osôb, ktoré sú alokované vo väzenskom komplexe spravovanom na kubánskej pôde v Guantanáme USA.

V tomto prípade je tu kvalitatívny i kvantitatívny rozdiel, nakoľko ide o osoby, ktoré neboli účastníkmi žiadneho správneho konania a navyše sú v stave obmedzenia osobnej slobody a v nižšom počte fyzických osôb. Slovenská republika na svoje územie a do svojich zariadení prijala tri osoby.

Diskusia v tomto smere pojednáva o inom rozmere pomoci cudzincom, ktorí sú nútení opustiť svoj domovský štát.

Diskusia, ktorá argumentuje okrem iného tým, že členstvo v Európskej únii znamená nielen brať, ale sa aj podieľať na riešení problémov, ako aj o tom, že sa poukazuje na štruktúru týchto osôb vzhľadom na ich vzdelanie, sociálne návyky, ale najmä na ich masovosť a nezriedka tiež na to, že tento exodus je organizovaný rôznymi prevádzáčskymi skupinami, ako aj na to, že sú to osoby, ktoré sú príslušníkmi rôznych kultúr a náboženských spoločenstiev, ktoré nie sú registrované v Slovenskej republike.

Nepochybne, že sa jedná o situáciu, ktorá so sebou prináša mnoho problémov, ale aj to, že sa týmto momentom aj otvára diskusia v právnej rovine vyvolávajúca a zrejme aj potrebu vytvoriť nové právne inštitúty.

Doterajšia právna úprava pojednáva o individuálnych rozhodnutiach pre jednotlivých žiadateľov o poskytnutie azylu.

Je to teda konanie o individuálnych právach žiadateľov na poskytnutie azylu a k nemu sa viažucich poskytovaných službách a materiálnych požitkov.

Návrh na riešenie tohto problému prostredníctvom pridelenia kvót jednotlivým členským štátom Európskej únie teda otvára diskusiu aj o tom, že:

²⁸⁴ Napr. Palata Ľuboš, Slovensku hrozí vlna utečencov. Väčšia než tá africká, Sme, 13.05.2015.

1. by tu bolo rozhodovanie o neurčitej počte individuálne identifikovaných osôb,
2. o určitej ich skupinovej príslušnosti, ktoré by bol prijímajúci štát povinný u seba etablovať.
3. Nešpecifikovanej dĺžke ich pobytu na území Slovenskej republiky.

v slovenských podmienkach by to vyvolalo zásadný prielom do doterajšej praxe počtu udeleného azylu a zároveň zrejme aj prinieslo riziko s nenáležitým obmedzením bezpečnostného rizika a samozrejme nárastu potreby na rozpočtové prostriedky, pričom Slovenská republika nepatrí k cieľovým štátom azylantov.

Rozdelenie azylantov do kvótov podoba ako to predstavuje navrhované riešenie v tomto čase ako vážne vyslovené politické riešenie zo strany Európskej únie so sebou by nesporne prinesie aj potrebu vykonať zmenu:

1. do obsahu Lisabonskej zmluvy, nakoľko to v konečnom dôsledku predstavuje zásah do suverenity štátu,
2. samozrejme do rozhodovacej činnosti správnych a súdnych orgánov v jednotlivých členských štátoch Európskej únie vrátane právneho poriadku Slovenskej republiky,
3. aj v systéme kontroly nad dodržiavaním ľudských práv a slobôd v tejto oblasti v prípade akceptovania utečeneckých kvót pre jednotlivé štáty (obdoba správneho konania proti štátom ako ju poznáme v súčasnosti ?)
4. právneho riešenia v prípade readmisného konania ako osobitného druhu správneho konania,
5. v doterajšom prístupe štátov Európskej únie vo veciach financovania takéhoto riešenia (vytvorenie zvláštneho fondu EU alebo každý členský štát Európskej únie na svoje vlastné rozpočtované náklady).

ZÁVER

Rozhodovacia činnosť súdu v tejto skupine súdneho prieskumu rozhodnutí správnych orgánov vychádza zo striktného a spoľahlivo zisteného skutkového stavu čomu zodpovedá aj počet kladne rozhodnutých žiadostí o udelenie statusu azylanta.

V rozhodovacej činnosti súdu v tejto skupine vecí neboli súd rozhodoval v rámci zákonných lehôt. Osobitnou skupinou boli na súd došlé nápady, keď žiadateľ bol vyhostený skôr ako vo veci súd rozhodol, čím bolo žiadateľovi upreté právo na riadnu súdnu ochranu, prejednanie veci pred zákonným sudcom.

Citlivou otázkou zostala naďalej príliš dynamické legislatívne zmeny, ktoré sa navyše uskutočňujú v značnom rozsahu prostredníctvom nepriamych novelizácií, čo nedáva záruku pre stabilný právny poriadok a predovšetkým istotu pre účastníkov tohto druhu správneho konania.

Právna úprava azylového konania by si aj vzhľadom na oju závažnosť zaslúžila kodifikáciu odvetvia v prehľadnej forme I obsahu, aby bola zagarantovaná právna istota pre všetkých účastníkov nielen správneho, ale aj následného súdneho konania.

V prípade akceptovania tzv. kvótového pridelovania osôb, ktoré sa stávajú účastníkmi azylového konania, zrejme bude potrebné zásadným spôsobom uvažovať nad osobitným alebo modifikovaným druhom správneho konania, spôsobom, aby sa nestratil účel tohto konania ako je vymedzený v predmete právnej úpravy o azyle.

LITERATÚRA:

Hrnčárová, N. a kol.: Zákon o azyle, komentár, Beckova edícia

Šaling, S., Ivanová-Šalingová, M., Maníková, I.: Veľký slovník cudzích slov, vyd. SAMO Bratislava – Veľký Šariš, II. Vydanie, 2000, ISBN 80 – 967524-6-4

Števček a kol.: Civilné právo procesné, Základné konanie a správne súdnictvo, 2. zmenené a doplnené vydanie, Paneurópska vysoká škola, Polygrafické centrum, Bratislava, ISBN 978 – 80 – 89447-96-1, str. 529 a nasl.

Košičiarová, S.: Procesné práva účastníka v konaní o azyle, konferencia s medzinárodnou účasťou Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe, zborník, Trnava, 2015.

KONTAKT:

JUDr. Marián Ševčík, CSc., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika, marian.sevcik@truni.sk

NEPRIAMA OCHRANA UTEČENCOV PROSTREDNÍCTVOM JUDIKATÚRY ESĽP

JUDr. Ján Šikuta, Ph.D.

Európsky súd pre ľudské práva, Štrasburg

Definíciu utečenca nájdeme predovšetkým v Dohovore OSN o právnom postavení utečencov z roku 1951, ale aj v národných legislatívnych úpravách, ktoré túto definíciu prevzali práve z tohto medzinárodného dokumentu.

Európsky dohovor o ľudských právach a základných slobodách (ďalej Dohovor) takúto definíciu neobsahuje, ako aj neobsahuje ochranu práva na azyl. Tiež Dohovor neupravuje špeciálne ochranu žiadateľov o azyl alebo ochranu utečencov. Neznamená to však, že aj tieto kategórie osôb, ako napríklad žiadatelia o azyl, utečenci, osoby ktoré požívajú dočasnú ochranu z dôvodu, že pochádzajú z oblasti vojnového konfliktu alebo z dôvodov iného nešťastia či katastrofy, by neboli chránené Dohovorom.

Východným bodom bude článok 1 Dohovoru, podľa ktorého Vysoké zmluvné strany zabezpečia každému, kto sa nachádza v ich jurisdikcii, práva a slobody definované v časti I tohto Dohovoru.

Teda pokiaľ dotknutá osoba sa nachádza pod jurisdikciou Vysoké zmluvnej strany Dohovoru, bez ohľadu na to, či táto má alebo nemá občianstvo členského štátu Dohovoru, bez ohľadu na to, aký má status, vrátane žiadateľov o azyl a utečencov, spadá pod ochranu podľa Dohovoru.

Práva, porušenie ktorých je najčastejšie namietané v súvislosti s ochranou utečencov a osôb v obdobných prípadoch, sú najmä článok 2 Dohovoru – právo na život, článok 3 Dohovoru – zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania či trestu, článok 5 Dohovoru – právo na osobnú slobodu, článok 8 Dohovoru – právo na rodinný život ako aj článok 13 – právo na účinný opravný prostriedok alebo článok 14 – zákaz diskriminácie v spojení s niektorým z nižšie uvedených práv. V tomto príspevku sa zameriam najmä na článok 3 Dohovoru.

Potrebné je tiež uviesť, že hoci Dohovor OSN o právnom postavení utečencov je základným pilierom medzinárodnoprávnej ochrany utečencov, pokiaľ ide o vyhostenie, Dohovor o ľudských právach ide ďalej, keď v tomto smere predstavuje absolútnu ochranu pred navrátením danej osoby do krajiny, kde by jej hrozilo mučenie či zlé alebo ponižujúce zaobchádzanie.

V ďalšom na tomto krátkom priestore by som chcel na niekoľkých príkladoch priblížiť, aké prípady, týkajúce sa migrantov utekajúcich z miesta vojnového alebo ozbrojeného konfliktu, Súd v minulosti riešil a akými úvahami sa pri tom správal. Tiež je si potrebné uvedomiť, že Súd vždy pri prejednávaní prípadov, týkajúcich sa migrantov a ich vyhostenia, či vydania do iného štátu, si vyžiada informácie o krajine, do ktorej sa má osoba vydať, a to z rôznych zdrojov, či už štátnych (databázy imigračných úradov, ministerstiev zahraničných vecí a pod.), ako aj mimovládnych špecializovaných organizácií (Minority Rights Group, Human Rights Watch, Amnesty International a pod), či medzinárodných organizácií (UNHCR, IOM, Výbor RE proti mučeniu a pod.).

Prípád *Soering v. the United Kingdom* (No. 14038/88, rozsudok zo dňa 7. 7. 1989) bol úplne prvým, kde Súd ustálil, že zodpovednosť štátu môže byť aj v prípade, ak rozhoduje o vydaní osoby, u ktorej je odôvodnená obava z toho, že by bola vystavená riziku zlého zaobchádzania v štáte, do ktorého sa táto osoba má vydať. V tomto prípade Súd povedal, že by došlo k porušeniu článku 3 Dohovoru (zákaz mučenia a neľudského a ponižujúceho zaobchádzania), ak by bola osoba vydaná do Spojených štátov, nakoľko by jej hrozil trest smrti a reálne riziko vychádzajúce z "čakania na smrť" (*death row*), ktoré by presiahlo mieru danú článkom 3 Dohovoru.

V prípade *Said v. Holandsko* (No. 2345/02, rozsudok zo dňa 5.7.2005), sťažovateľ, štátny občan Eritrey, odišiel do Holandska v máji 2001 a požiadal o azyl z dôvodu, že slúžil v armáde a bojoval proti Etiópií. Hoci vojna

skončila v júni 2000, vojenské jednotky neboli hneď odzbrojené, keďže úrady Eritrey sa obávali ďalších vojenských akcií zo strany Etiópie. V auguste 2000 bolo uskutočnené stretnutie s bataliónom, v ktorom bol zaradený sťažovateľ, kde bolo vojakom ich veliteľom povedané, že nebojovali dostatočne dobre. Sťažovateľ sa na tomto mítingu vyjadril a sťažoval sa, že velitelia nútili vojakov, ktorí boli hladní, smädní a unavení, aby pokračovali v bojoch, čo malo za následok potom neúspešné vedenie bojov. Sťažovateľ sa vyjadril, že ich oddiel mal byť buď vystriedaný alebo posilnený. Ostatní spolubojovníci ho v tomto podporili. V decembri 2000 bol sťažovateľ obvinený z iniciovania vzbury, bol vyzvaný, aby odovzdal zbrane a bol uväznený v podzemnej cele 5 mesiacov bez toho, aby bol vypočutý, obvinený alebo aby bol predvedený pred vojenského sudcu. V apríli 2001 bol naložený do džípu, pričom bol strážený ozbrojeným mužom. Nebol ani zviazaný a ani mu neboli nasadené putá. Počas jazdy ich míňalo okolo vojenské vozidlo, ktoré malo nehodu. Obaja, šofér aj ozbrojený strážca opustili vozidlo s tým, že sa išli pozrieť, ako môžu pri nehode pomôcť, pričom nechali sťažovateľa samého bez dozoru, ktorý toto využil a utiekol z nestráženého vozidla. Sťažovateľ tak prišiel do Sudánu a neskôr cez viaceré krajiny, až sa mu podarilo dostať do Holandska. V máji 2001, štátny tajomník ministerstva spravodlivosti, použijúc v danej veci zrýchlené konanie, zamietol sťažovateľovu žiadosť o azyl, a to na základe nedostatku vierohodnosti, keď nebol schopný predložiť žiadny preukaz totožnosti, štátnu príslušnosť a ani popísať cestu, ktorou prešiel do Holandska. Tiež výpoveď sťažovateľa bola vyhodnotená ako nevierohodná, pokiaľ išlo o jeho popis úteku z vojenského vozidla. Sťažovateľ sa neúspešne odvolal.

Súd posúdil vec podľa článku 3 Dohovoru tak, že vyjadrenia sťažovateľa boli konzistentné a tento aj poskytol informácie, ktoré vyvracali závery vlády, spochybňujúce vierohodnosť sťažovateľa. Aj keď tvrdenia sťažovateľa boli všeobecnej povahy, bolo ťažké ustáliť, aké ešte ďalšie dôkazy mohli byť od sťažovateľa dôvodne očakávané na podporu svojich tvrdení. Silným indikátorom pravdivosti jeho tvrdení bola skutočnosť, že požiadal o azyl v Holandsku v máji 2001, rok pred tým, ako sa začala demobilizácia. Aj keď vojna sa skončila v júni 2000, dostupné informácie potvrdzovali, že úrady Eritrey nedemobilizovali svoje vojenské oddiely rýchlo a mali záujem, aby svoju armádu čo najdlhšie udržali bojaskopnú. Za všetkých okolností bolo ťažké si predstaviť, akými inými prostriedkami by sa mohol z armády uvoľniť len ak dezerciou. Opis toho, ako sa mu podarilo ujsť pri prevoze z vojenského vozidla, aj keď sa mohol zdať zvláštny, avšak neubral mu z jeho vierohodnosti, pokiaľ ide o skutočnosť, že je dezertérom. Pokiaľ ide o možné zlé zaobchádzanie v prípade návratu sťažovateľa, Súd poukázal na početné správy o zaobchádzaní s dezertérmi, ktoré vyúsťujú do neľudského zaobchádzania. Sťažovateľ trval na tom, že už bol uväznený vojenskými orgánmi Eritrey po tom, ako sa vyjadroval kriticky na stretnutí jeho vojenského oddielu. Pri vyhodnotení všetkých okolností prípadu bolo dostatočné urobiť záver, podľa ktorého je možné uveriť tomu, že v prípade vyhostenia sťažovateľa do krajiny pôvodu by tento bol vystavený skutočnému riziku zaobchádzania alebo potrestania v rozpore s článkom 3 Dohovoru.

V prípade *Salah Sheek v. Holandsko* (No. 1948/04, rozsudok zo dňa 11.1.2007), sťažovateľ, somálsky štátny občan narodený v roku 1986, opustil Somálsko na falošný pas v máji 2003 a požiadal o azyl po prilete na letisku Schiphol v Amsterdame. Uviedol, že jeho rodina, ktorá patrí k menšinovej populácii Ashraf, odišla z Mogadisha v roku 1991 z dôvodu občianskej vojny a našla útočisko v dedinke vzdialenej 25 kilometrov, kde boli okradnutí o zvyšok ich majetku, ktorý mali so sebou. Dedina bola pod kontrolou klanu Agbal, ktorý prenasledoval sťažovateľa a jeho rodinu rovnako ako aj ďalšie tri Ashraf rodiny vediac, že nemajú žiadnu ochranu. Počas viacerých incidentov, ktoré trvali roky, milícia tohto klanu zabila otca sťažovateľa ako aj jeho brata a dva razy uniesli a znásilnili jeho sestru. Jeho žiadosť o azyl bola zamietnutá v júni 2003, keď minister pre imigráciu dospel k záveru, že nespĺňa podmienky pre udelenie štatútu utečenca, neexistujú dôkazy, že bol známym oponentom miestneho režimu, že by bol členom alebo sympatizantom politickej strany alebo hnutia alebo že by bol býval zadržaný alebo uväznený. Minister dospel k záveru, že problémy sťažovateľa nie sú dôsledkom systematickej diskriminácie, ale všeobecne nestabilnej situácie, v ktorej kriminálne gangy často, svojvoľne ohrozujú ľudí. Takže tu nebolo dôvodné riziko, že by bol vystavený zaobchádzaniu v rozpore s článkom 3 Dohovoru v prípade jeho návratu do Somálska, pričom bolo možné tiež využiť opatrenia, aby sa usadil v niektorej z oblastí Somálska, ktoré Holandsko klasifikuje ako "relatívne bezpečné". Opravné prostriedky sťažovateľa boli zamietnuté rovnako ako aj argument sťažovateľa, že ako člen menšiny nemá možnosť dostať ochranu od niektorého vládnuceho klanu a to aj v relatívne bezpečnej oblasti, a tak by musel žiť v tábore pre interne premiestnené osoby, kde boli podmienky neúnosné.

Po vydaní predbežného opatrenia Súdom podľa Pravidla 39 Pravidiel Súdu, holandské úrady zrušili opatrenia smerujúce k vyhosteniu sťažovateľa do Somálska a prepustili ho na slobodu. Následne mu bolo umožnené podať žiadosť o povolenie k pobytu a napokon mu bol udelený azyl v marci 2006.

Súd prípad posúdil podľa článku 3 Dohovoru, pričom vychádzal z toho, že aj bez ohľadu na to, či by bol sťažovateľ vystavený podmienkam v rozpore s článkom 3 Dohovoru v prípade jeho návratu, vyhostenie aj tak by bolo v rozpore s týmto článkom, nakoľko záruky ktoré by mali byť podmienkou pre uplatnenie možnosti vnútorného premiestnenia, akými sú možnosť bezproblémovo sa dostať na dané miesto, bezpečne tam cestovať, byť prijatý ako aj možnosť na danom mieste sa bezpečne usadiť, neboli splnené. Teda aj keby vláda úspešne vyhostila sťažovateľa do týchto “relatívne bezpečných oblastí”, v žiadnom prípade by to nedávalo záruky, že by tam sťažovateľovi bolo umožnené usadiť sa. Navyiac, pri nedostatku možnosti monitorovania situácie v danej oblasti, vláda by nemala žiadnu možnosť si overiť úspešnosť vstupu sťažovateľa na toto územie. Dôsledkom by bolo reálne nebezpečie, že by sťažovateľ odtiaľ musel aj tak odísť do iných častí krajiny, ktoré ako vláda, tak aj UNHCR nepovažujú za bezpečné. Zaobchádzanie, ktoré by sťažovateľa takto očakávalo, ak by skončil mimo “relatívne bezpečných oblastí” v Somálsku by bolo možné klasifikovať ako neľudské v zmysle článku 3 Dohovoru.

V prípade *Khaydarov v. Ruská federácia* (no. 21055/09, rozsudok zo dňa 20. 5. 2010), sťažovateľ, Mamurdzhon Khaydarov, je etnický Uzbek a Tadžický štátny občan, narodený v roku 1958, žijúci v Dušanbe, Tadžikistan. V rozhodnom čase bol vo výkone väzby vo väznici v Moskve za účelom jeho vydania do Tadžikistanu.

V roku 1992 sa rozpútala v Tadžikistane občianska vojna, ktorá do júna 1997 si vyžiadala počet obetí do stotisíc osôb. Podľa sťažovateľa, utiekol z Uzbekistanu po tom, ako dedinka kde žil, obývaná prevažne etnickými Uzbekmi, bola napadnutá Tadžickými militantmi. V roku 1998 utiekol do Ruskej federácie.

Proti sťažovateľovi generálny prokurátor Tadžikistanu začal v januári 2006 trestné stíhanie v súvislosti s jeho údajným zainteresovaním v ilegálnej ozbrojenej skupine v roku 1997. V apríli 2006 bol sťažovateľ daný do medzinárodného pátrania, hoci krátko na to v júli 2006 bolo vyšetrowanie prerušené, nakoľko nebolo známe úradom miesto jeho pobytu.

Dňa 17. apríla 2008 bol sťažovateľ zatknutý v Moskve ako osoba hľadaná tadžickými úradmi. Vtedy sa po prvý krát dozvedel, že proti nemu je začaté trestné stíhanie. Po zaistení políciou súd uvalil naň väzbu v súlade s ruským trestným poriadkom. Následne súdy predlžovali jeho väzbu napriek viacerým neúspešným žiadostiam jeho právneho zástupcu o prepustenie.

Dňa 20. novembra 2008 generálny prokurátor Ruskej federácie nariadil vydanie sťažovateľa tadžickým úradom. Sťažovateľ namietal, že v Tadžikistane bol prenasledovaný z politických dôvodov súvisiacich s občianskou vojnou. Konajúce vo veci súdy tiež vypočuli zamestnancov úradu Ombudsmana Ruskej federácie, ktorí potvrdili, že mučenie a zlé zaobchádzanie sú v Tadžikistane často praktikované. Napriek tomu domáce súdy nezistili dôkazy, ktoré by potvrdzovali, že by bol sťažovateľ prenasledovaný z politických dôvodov v Tadžikistane a spoliehali sa na záruky, ktoré generálny prokurátor Tadžikistanu dal v tom smere, že so sťažovateľom nebude zle zaobchádzané, ako aj na skutočnosť, že Tadžikistan ratifikoval mnohé medzinárodné ľudsko-právne dohovory.

V júni 2008 sťažovateľ požiadal v Ruskej federácii o politický azyl, ktorá žiadosť bola následne imigračnými úradmi zamietnutá, rovnako ako aj jeho opravné prostriedky. V máji 2009 UNHCR prehlásil sťažovateľa za osobu, ktorá potrebuje medzinárodnú ochranu a následne predložil imigračným úradom správu, ktorá podporovala žiadosť sťažovateľa o azyl z dôvodu, že mu hrozí reálne riziko zlého zaobchádzania v prípade jeho vydania do Tadžikistanu.

Sťažovateľ podal k Súdu sťažnosť podľa článkov 3 a 5 Dohovoru na tom základe, že v prípade jeho vydania do Tadžikistanu mu hrozí reálne riziko zlého zaobchádzania ako aj riziko svojvoľného obmedzenia osobnej slobody.

Pokiaľ ide o článok 3 Dohovoru, Súd sa najskôr zameril na zistenie všeobecnej politickej situácie v Tadžikistane. Dospel k záveru, že na základe informácií z viacerých objektívnych zdrojov, ako Výboru OSN proti mučeniu, Human Rights Watch, US Department of State – ministerstvo zahraničných vecí USA, celková situácia dodržiavania ľudských práv v Tadžikistane vzbudzuje obavy. Najmä, zaistené osoby častokrát nie sú zaregistrované, nemajú prístup k právnenému zástupcovi či lekárskej starostlivosti, pričom vyšetrovacie metódy sú vzdialené medzinárodným štandardom. Skutočnosť, že Tadžikistan ratifikoval mnohé medzinárodné dokumenty nepostačuje k vylúčeniu rizika zlého zaobchádzania so sťažovateľom.

Súd rovnako vzal do úvahy skutočnosť, že sú všeobecne známe prípady diskriminácie etnických Uzbekov v Tadžikistane. Sťažovateľ bol hľadaný tadžickými úradmi v súvislosti s udalosťami občianskej vojny. Ministerstvo zahraničných vecí USA má informácie o tom, že niekoľko stovák politických väzňov, ktorí bojovali v tejto občianskej vojne sú zadržávaní v Tadžikistane. Regionálny úrad UNHCR v Moskve dospel k záveru, že trestné obvinenia proti sťažovateľovi predstavujú prenasledovanie tadžickými úradmi pre jeho politický názor, nakoľko ho dali do priamej súvislosti s protivládnyimi aktivitami z augusta 1997.

Diplomatické garancie generálneho prokurátora ako také nie sú skutočnými garanciami, že nedôjde ku zlému zaobchádzaniu so sťažovateľom. Tento záver je podporovaný aj mnohými nezávislými zdrojmi, ktoré potvrdzujú praktiky úradov v rozpore s hodnotami Dohovoru, ktoré sú tadžickými úradmi používané alebo tolerované.

Konečne Súd poznamenal, že súdy Ruskej federácie dôsledne neskúmali sťažnosť sťažovateľa pokiaľ ide o jeho politické prenasledovanie v Tadžikistane. Súdy náležite nevyhodnotili materiály predložené sťažovateľom v konaní o jeho vydanie a neskúmali možnosť príčinnej súvislosti medzi jeho trestným obvinením a skutočnosťou, že bol politický oponent vládneho režimu.

Súd preto dospel k záveru, že vydanie sťažovateľa pána Khaydarova do Tadžikistanu by predstavovalo porušenie článku 3 Dohovoru. Ako nemajetkovú ujmu Súd priznal sťažovateľovi sumu 15.000 EUR.

Vo veci *Saadi v. Taliansko*, (sťažnosť č. 37201/06, rozsudok zo dňa 28.2.2008), sťažovateľ je štátny občan Tuniska. V roku 2002 bol zadržaný a daný do väzby z dôvodu podozrenia z medzinárodného terorizmu. V roku 2005 bol odsúdený pre trestný čin trestného spiknutia, podvod a obchod s kradnutými vecami. V čase prijatia rozsudku pred Veľkou Komorou Súdu prebiehalo odvolacie konanie pred talianskymi súdmi. Rovnako, vojenský súd v Tunise odsúdil sťažovateľa v neprítomnosti na trest 20 ročného väzenia za členstvo v teroristickej organizácii a za nabádanie na teroristické činy. V auguste 2006 bol z väzenia v Taliansku prepustený po odpykaní si trestu. Na základe právnej úpravy bojujúcej proti terorizmu, minister vnútra nariadil jeho vyhostenie do Tunisu. Jeho žiadosť o udelenie politického azylu mu bola zamietnutá. Súd na základe Pravidla č. 39 Pravidiel Súdu požiadal talianske úrady, aby do ďalšieho rozhodnutia pozastavili vyhostenie sťažovateľa.

Súd nemôže podceňovať nebezpečenstvo terorizmu ako aj podstatné ťažkosti, ktorým musia jednotlivé štáty čeliť v súvislosti s ochranou spoločnosti pred teroristickým násilím. Napriek tomu, nebolo možné vyvážiť riziko, že by jednotlivec bol vystavený zlému zaobchádzaniu oproti tomu, aké nebezpečenstvo by predstavoval pre spoločnosť, ak by nebol vrátený späť. Skutočnosť, že by sťažovateľ mohol predstavovať pre spoločnosť nebezpečenstvo nezmenšuje riziko, že by ho v prípade deportácie čakala ujma. Vzhľadom na to, že článok 3 má absolútnu povahu, bolo by nesprávne požadovať vyšší štandard dôkazu v prípade osoby, ktorá sa považuje za takú, ktorá predstavuje vážne nebezpečenstvo pre spoločnosť. Súd znovu pripomenul, že v prípade núteného vyhostenia, aby toto sa považovalo za v rozpore s Dohovorom, je potrebné, aby tu boli dostatočné dôvody na to, aby preukazovali, že by sťažovateľ bol vystavený zlému zaobchádzaniu. Súd sa odvolal na správy Amnesty International, Human Rights Watch, ktoré opisovali znepokojivú situáciu v Tunise, a ktoré sa vzájomne dopĺňali so správami US State Department. Tieto správy hovorili o mnohých prípadoch mučenia osôb, ktoré boli obvinené z terorizmu. Takáto prax sa uplatňuje často na osobách vo väzbe, a zahŕňa zavesenie obvineného na strop, vyhrážanie sa znásilnením, dávanie elektrických šokov, ponáranie hlavy do vody, fyzické bitie a vypaľovanie horiacou cigaretou. Tiež správy hovorili o tom, že tieto obvinenia z mučenia a zlého zaobchádzania tuniské úrady nevyšetrujú ale naopak, takto získané donútené priznania sa používajú na usvedčenie obvinených. Navyiac, tuniské úrady neponúkli diplomatické záruky, ktoré požadovala talianska vláda. Ak by aj tuniská vláda ponúkla diplomatické záruky, Súd by sa nevyhol tomu zväziť, či tieto ponúknuté záruky predstavujú dostatočnú

záruku, že sťažovateľ bude ochránený pred možným rizikom zlého zaobchádzania. Záverom teda Súd dospel k záveru, že ak by bolo rozhodnutie o vyhostení sťažovateľa vykonané, došlo by k porušeniu článku 3 Dohovoru.

Ale sú aj prípady, kde ide o článok 36 ods. 1 Dohovoru, ako napríklad prípad ***I. a ďalší proti Švédsku*** (No. 61204/09, rozsudok zo dňa 5.9.2013). Sťažovatelia sú ruskí štátni občania čečenskej národnosti, ktorým bol odmietnutý azyl vo Švédsku. Čakali na deportáciu do Ruskej federácie. Ich prípad bol o tom, že bolo s nimi zle zaobchádzané Kardyrovou skupinou a teda bolo u nich nové riziko, ak by boli vrátení do Ruskej federácie, nakoľko prvý sťažovateľ zhotovil fotografie a napísal správy o mnohých trestných činoch, ktorých sa dopustili agenti štátu proti Čečencom v rokoch 1995 až 2007. Jednou z otázok pred Súdom bola aj tá, či má byť Ruská federácia notifikovaná o prípade sťažovateľov. Tento rozsudok je významný tým, že Súd dospel k záveru, že článok 36 ods. 1 Dohovoru sa nevťahuje na prípad, kedy dôvodom sťažovateľa obrátiť sa na Súd je strach z navrátenia do krajiny pôvodu, kde by ho očakávalo zaobchádzanie v rozpore s článkami 2 a 3 Dohovoru. Teda sťažnosť v tomto prípade sa nebude komunikovať štátu pôvodu sťažovateľov. Pokiaľ ide o článok 3 Dohovoru, Súd dospel k záveru, že vykonaním vyhostenia sťažovateľov by došlo k porušeniu článku 3 Dohovoru.

Prípad ***Hirsi Jamaa a ďalší proti Taliansku*** (23/02/2012 veľká komora) sa týkal emigrantov zo Somálska a Eritrey, ktorí boli zadržaní na mori talianskymi autoritami a vrátení naspäť do Lýbie. Súd dospel k záveru, že sťažovatelia spadajú pod jurisdikciu Talianska pre účely článku 1 Dohovoru. V čase medzi naloďovaním sa na plavidlo až po ich prevzatie Lýbijskými úradmi boli sťažovatelia pod sústavnou a výlučnou kontrolou *de jure* aj *de facto* talianskych úradov.

Súd zistil, že došlo ku dvojitému porušeniu článku 3 Dohovoru, nakoľko sťažovatelia boli vystavení riziku zlého zaobchádzania v Lýbii, ako aj zlému zaobchádzaniu v Somálsku a Eritrei. Súd tiež dospel k záveru, že presunom sťažovateľov do Lýbie, talianske úrady pri plnej znalosti všetkých faktov, ich vystavili zaobchádzaniu v rozpore s Dohovorom a po tom, ako boli sťažovatelia premiestnení do Lýbie, talianske úrady mali vedomosť, alebo mali mať vedomosť o nedostatočných zárukách chrániacich ich pred svojvoľným návratom do krajín ich pôvodu. Súd zároveň zistil porušenie článku 13 v spojitosti s článkom 3 Dohovoru, z dôvodu že sťažovatelia nemali možnosť podať sťažnosť u príslušných orgánov a dostať dôslednú analýzu ich žiadosti pred tým, ako došlo ku vykonaniu ich premiestnenia.

ZÁVER

Téma utečencov bude témou vždy aktuálnou, nakoľko nič nenasvedčuje tomu, že by rôzne formy prenasledovania v rôznych oblastiach sveta sa mali čoskoro skončiť. Do tejto situácie vstupuje v poslednej dobe aj terorizmus, ktorý negatívne prispieva k tomu, že narastajú prejavy odporu a nedôvery ku žiadateľom o azyl, najmä k tým, ktorí prichádzajú z krajín určitého náboženstva a vierovyznania. Aj toto sú práve dôvody, pre ktoré je potrebné naďalej skvalitniť azylové konania v krajinách azylu aj tým, že sa obohatia databázy o ďalšie a aktuálne informácie o krajinách pôvodu žiadateľov.

KONTAKT:

JUDr. Ján Šikuta, Ph.D., sudca Európskeho súdu pre ľudské práva, Štrasburg

PRÁVO NA ODÔVODNENIE ROZHODNUTIA

JUDr. Zuzana Številová

Liga za ľudské práva

KEY WORDS: Asylum, Immigration, Right to fair trial, Right to effective remedy, Right to be heard, National Security, Confidential information, European Court of Human Rights, Court of Justice of European Union

ABSTRACT: Right to effective remedy has become important piece in the argumentations of immigration and asylum lawyers taking cases before European Court of Human Rights taking into account impossibility to apply article 6 ECHR to most of the immigration cases. The judiciary of Court of Justice of European Union opened new approaches to right to fair trial and to the effective remedy in immigration matters, emphasizing the importance of article 47 of the Charter in the cases where right guaranteed by the EU law is in stake, with special focus on procedures which rely on confidential evidence. This writing aims to introduce important pieces of decisions of these two bodies in order to inspire law practitioners and judges to use and develop their argumentations.

1. ÚVOD

Právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktoré obsiahne všetky podstatné vecné a procesné otázky je integrálnou súčasťou spravodlivého súdneho konania, pomáha vytvárať právnu istotu pre účastníkov konania ale aj pre verejnosť ako takú, predstavuje nástroj verejnej kontroly nad výkonom súdnej moci, vedie účastníkov konania aj verejnosť k správaniu, ktoré je v súlade s následkom predpokladaným zákonom a teda aj k dobrovoľnému plneniu povinností. Právny poriadok pozná niekoľko výnimočných situácií, v ktorých je možné upustiť od riadneho a podrobného odôvodnenia. Jednou z takýchto situácií sú konania s cudzincami, ak rozhodnutia prijaté vo veciach ich pobytu, azylu alebo udelenia občianstva sú založené sčasti alebo úplne na informáciách, ktoré podľa osobitného zákona podliehajú špeciálnemu režimu (utajeniu). V takýchto prípadoch dochádza k zhoršeniu procesného postavenia účastníka konania, ktorý stráca možnosť účinne sa v konaní brániť. V tomto príspevku podrobnejšie vysvetlím, prečo je takýto prístup, bez zavedenia účinných opatrení vyrovnávajúcich postavenie účastníka konania, v rozpore s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie. V príspevku sa zaoberám len správnymi konaniami ale nevenujem sa trestnému konaniu. Tu je potrebné podotknúť, že v porovnaní s trestným konaním, kde obvinený má vedomosť o konkrétnom trestnom čine spáchanie ktorého sa mu prisudzuje, účastník správneho konania má informáciu len o tom, že je považovaný za hrozbu pre bezpečnosť štátu.

2. EURÓPSKY SÚD PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Európsky súd pre ľudské práva posudzoval súlad zásahu do základných práv v prípade dôvodov spočívajúcich v národnej bezpečnosti v mnohých prípadoch, ktoré sa týkali tak občanov členských štátov Rady Európy ako aj cudzincov v konaniach pred orgánmi týchto štátov.

V prípade cudzincov išlo najčastejšie o konania, ktoré sa v záujme národnej bezpečnosti viedli o vyhostení z územia zmluvného štátu, o zaistení (imigračnom zaistení) cudzinca na území zmluvného štátu alebo o inej otázke, rozhodnutím o ktorej zmluvný štát mohol zasiahnuť do základných práv cudzinca. Medzi základné práva, ktoré boli dotknuté, patrí právo podľa čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd²⁸⁵ (zákaz mučenia), právo podľa čl. 5 Dohovoru (právo na osobnú slobodu a bezpečnosť), právo podľa čl. 8 Dohovoru (právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života) a s tým spojené právo podľa čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konanie), právo podľa čl. 13 Dohovoru (právo na účinný opravný prostriedok) a práva podľa čl. 1 Protokolu č. 7²⁸⁶ k Dohovoru (procesné záruky cudzinca v konaní o vyhostení).

Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 Dohovoru nevzťahuje na prípady týkajúce sa imigračných

²⁸⁵ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný 4 novembra 1950

²⁸⁶ Protokol č. 7 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný 22. Novembra 1984 v Štrasburgu

záležitostí (vstup, pobyt a vyhostenie cudzincov, právo na politický azyl, rozhodnutie o vyhostení), vrátane zaradenia do Schengenského informačného systému.²⁸⁷ V prípade vyhostenia cudzinca Protokol č. 7 k Dohovoru obsahuje osobitné procesné záruky cudzinca v konaní o vyhostení.

To však nevylučuje možnosť aplikácie práva na spravodlivé súdne konanie v prípade ak je zmluvný štát aj členským štátom Európskej únie, pretože v takom prípade vyplýva cudzincovi právo na spravodlivé súdne konanie aj z práva Európskej únie.²⁸⁸

Základným princípom, z ktorého Európsky súd pre ľudské práva vychádza, je právo na prieskum rozhodnutia aj v prípade ak sa rozhodnutie odvoláva na princípy ochrany národnej bezpečnosti.²⁸⁹

Vzhľadom na problematickú aplikáciu práva na spravodlivé súdne konanie sa sťažovatelia dovoľávali zásahu do základného práva v spojení s odňatím prístupu k účinnému opravnému prostriedku (čl. 13 Dohovoru).

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva, minimálnym štandardom, ktorý zaručuje právo na účinný opravný prostriedok je *prístup nezávislého orgánu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku, k utajovaným materiálom*. Tento orgán musí mať zároveň *právo odmietnuť tvrdenie výkonnej moci* o tom, že hľadisko národnej bezpečnosti *vyžaduje nespriístupnenie dôkazov* resp. že vôbec existuje v konkrétnom prípade ohrozenie národnej bezpečnosti.²⁹⁰ Zároveň musí byť zaručené dodržanie minimálnej úrovne zásady kontradiktórnosti konania, ktorá zaručuje, *že na strane dotknutej osoby musí existovať účinný nástroj prostredníctvom ktorého môže dotknutá osoba prezentovať svoj prípad*.²⁹¹

Za „obzvlášť prekvapivé“ (*„particularly striking“*) považoval súd prípady ak rozhodnutie o vyhostení neobsahovalo žiadne skutkové dôvody, na základe ktorých bolo vydané, ale obmedzilo sa len na citáciu právnych noriem a stanovisko, že dotknutá osoba predstavuje „vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu“, pričom tento záver bol založený na nešpecifikovaných informáciách, ktoré boli obsiahnuté v utajenom vnútornom dokumente.²⁹²

Je teda možné odvodiť, že aj v prípadoch, kedy je v stávke národná bezpečnosť štátu, je štátna moc povinná zachovať určitú mieru kontradiktórnosti konania a najmä zabezpečiť, aby mal účastník konania prístup k opravnému prostriedku, ktorý nebude mať len formálny charakter.

V prípade konfliktu medzi právom na rešpektovanie rodinného a súkromného života a verejným záujmom spočívajúcim v ochrane národnej bezpečnosti a verejného poriadku, Európsky súd pre ľudské práva judikoval, že členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby tento zásah bol *primeraný* sledovanému legitímnemu cieľu a aby existovala *naliehavá spoločenská potreba* (*„pressing social need“*) národnej bezpečnosti odôvodňujúca zásah do rodinného života.²⁹³ V prípade, ak vyhostenie cudzinca alebo odopretie vstupu môže zasiahnuť do jeho rodinného života, Európsky súd pre ľudské práva judikoval, že štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby dotknutá osoba mohla účinne napadnúť rozhodnutie o vyhostení a aby toto rozhodnutie preskúmal orgán, ktorý poskytuje záruky nestrannosti a nezávislosti a ktorý má prístup k všetkým relevantným aspektom rozhodnutia. Súd uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k nespriístupneniu dôkazov, ale tieto obmedzenia *nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť len formálne*. Najmä, nesmie dôjsť k úplnému vylúčeniu opravného prostriedku s odvolaním sa na dôvody národnej bezpečnosti.²⁹⁴

Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal aj otázkou, ktoré činy resp. konanie alebo správanie sťažovateľov môže predstavovať ohrozenie národnej bezpečnosti a skonštatoval, že určenie toho, čo ohrozuje národnú bezpečnosť prináleží v prvom rade orgánom štátu. To zároveň neznamená, že vymedzenie ohrozenia národnej

²⁸⁷ Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 6, Right to Fair Trial (civil limb), 2013, download at www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides)

²⁸⁸ Devies, A., „Uncharted Territory? The European Charter and Fair Trial Rights“, 24. Február 2014, [<http://eutopialaw.com/2014/02/24/uncharted-territory-the-european-charter-and-fair-trial-rights/>]; a: Guild, E., Napley K., „The right to be heard in immigration and asylum cases: the CJEU moves towards a definition“, 16.1.2015, [<http://eulawanalysis.blogspot.sk/2015/01/the-right-to-be-heard-in-immigration.html>]

²⁸⁹ Chahal proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 15. Novembra 1996

²⁹⁰ Ibidem

²⁹¹ Nolan a K. proti Rusku, rozsudok z 12. 2. 2009, sťažnosť č. 2512/04: „(Súd) Opakuje, že aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami na použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“. Zatiaľ čo posúdenie výkonnou mocou toho, čo predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť bude prirodzene mať dostatočnú váhu, musí nezávislý orgán byť schopný konať v prípadoch, kedy takéto rozhodnutie nemá odôvodnený základ vo faktoch alebo odhaľuje výklad pojmu „národná bezpečnosť“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom (common sense) a svojvoľný. (§§ 69 – 71 rozsudku).

²⁹² C.G a ostatní proti Bulharsku, bod 46 rozsudku, alebo Kaushal a i. proti Bulharsku

²⁹³ Ibidem

²⁹⁴ Al Nashif proti Bulharsku, C.G a ostatní proti Bulharsku, Kaushal a i. proti Bulharsku, Liu proti Rusku (2)

bezpečnosti môže ísť nad rámec jeho prirodzeného významu („*beyond its natural meaning*“), inými slovami, štát nemôže pod ohrozenie národnej bezpečnosti podradiť akékoľvek konanie alebo správanie osoby, ktoré sa mu nepozdáva.²⁹⁵

Z hľadiska spôsobu, akým zabezpečiť vyváženie týchto práv, Európsky súd pre ľudské práva niekoľkokrát rozhodoval o súlade postupu ustanoveného v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska („Veľká Británia“).²⁹⁶ V týchto prípadoch Súd posudzoval zabezpečenie účinného opravného prostriedku v prospech dotknutej osoby aj s ohľadom na rozsah a závažnosť dôkazov, ktoré boli dotknutej osobe sprístupnené v porovnaní s rozsahom a závažnosťou dôkazov, ktoré podliehali utajeniu a boli sprístupnené len špeciálnemu advokátovi. Súd potvrdil, že SIAC je nezávislým súdnym orgánom, ktorý zaručuje dodržanie procesných podmienok spravodlivého súdneho konania a tiež to, že žiadna časť dôkazov nebude zbytočne a nie nevyhnutne utajená pred zaisteným. Taktiež potvrdil, že inštitút špeciálneho advokáta, ktorý existuje popri právnom zástupcovi dotknutej osoby a má právo oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, je dostatočný pre vyváženie obmedzení, ktoré zasahujú do práva na účinný opravný prostriedok dotknutej osoby.

Vyššie uvedené ale *neplatí automaticky*, pretože Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval porušenie práva podľa čl. 5 (4) Dohovoru v prípadoch, kedy neutajené obvinenia proti sťažovateľom boli založené na všeobecných tvrdeniach a prijaté rozhodnutie bolo celkom alebo z podstatnej časti založené na dôkazoch a tvrdeniach, ktoré podliehali utajeniu a neboli dotknutej osobe sprístupnené. Podľa Súdu v takomto prípade nebola dotknutá osoba v pozícii účinne napadnúť obvinenia proti nej vznesené. Naopak, v prípade, ak obvinenia obsiahnuté v „otvorenom“ materiály boli *dostatočne špecifické*, aj napriek tomu, že všetky alebo hlavné dôkazy zostali utajené, dotknutá osoba mala možnosť poskytnúť svojim zástupcom alebo špeciálnemu advokátovi dostatok informácií potrebných pre ich spochybnenie aj bez toho, aby bolo nutné poznať detaily alebo pôvod dôkazov, na ktorých boli obvinenia založené.²⁹⁷

Z vyššie uvedených rozsudkov odvodzujem názor, že podľa konštantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, právo na účinný opravný prostriedok v sebe obsahuje základné pravidlo spočívajúce v sprístupnení všetkých dôkazov použitých proti dotknutej osobe. Vo výnimočných prípadoch týkajúcich sa národnej bezpečnosti alebo vážneho verejného záujmu, môže dôjsť k čiastočnému utajeniu dôkazov, avšak tento zásah musí byť vyvážený prijatými opatreniami tak, aby dotknutá osoba mala stále prístup k účinnému opravnému prostriedku a aby bola zachovaná spravodlivosť konania. V praxi to znamená, že dôkazy podliehajúce utajeniu musia podliehať prieskumu nezávislým orgánom, ktorý preskúma potrebu ich utajenia v konkrétnom prípade ako aj ich závažnosť. Tento orgán musí disponovať oprávnením odmietnuť obvinenia založené na verejnej bezpečnosti ak ich považuje za nedostatočné alebo nepodložené. Platí tiež, že dotknutá osoba musí byť informovaná o podstate obvinení proti nej, aby sa mohla účinne brániť. Rozhodnutie nemôže byť založené celkom alebo v prevažnej (rozhodujúcej) miere na dôkazoch, ktoré podliehajú utajeniu a neboli dotknutej osobe sprístupnené.²⁹⁸ Aj v prípade použitia inštitútu špeciálneho zástupcu (advokáta), ktorý sa na strane dotknutej osoby oboznámi s utajovanými informáciami, dotknutá osoba nemôže ostať celkom bez poznania dôvodov, na ktorých sú založené obvinenia proti nej. V opačnom prípade sa dotknutej osobe celkom odníme možnosť posúdiť, či sú obvinenia resp. podozrenia proti nej dôvodné ako aj možnosť zvoliť si spôsob svojej obhajoby za najlepších možných podmienok a stane sa len „štatistom“ vo vlastnom príbehu.

3. SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE

²⁹⁵ Pozri napríklad C.G a ostatní proti Bulharsku, kde Súd skonštatoval, že posúdenie zapojenia sťažovateľa do obchodu s narkotikami ako ohrozenie národnej bezpečnosti, bez ohľadu na závažnosť tohto činu a nepriaznivé následky, ktoré majú drogy na spoločnosť, ide nad rámec významu tohto pojmu. („It can hardly be said on any reasonable definition of that term, that the act alleged against the first applicant - as grave as they may be, regarding being had to the devastating effect drugs have on people's lives - were capable on impinging the national security of Bulgaria or could serve as sound factual basis for the conclusion that, if not expelled, he would present the national security risk in the future.“), § 43 rozsudku

²⁹⁶ Odvolania vo veciach prísťahovalectva, v ktorých sú použité aj utajované skutočnosti prejednávajú osobitný odvolací orgán – Special Immigration Appeals Commission, „SIAC“, ktorá má postavenie súdneho orgánu. Na ochranu záujmov dotknutej osoby je tejto ustanovený špeciálny advokát (advokáti), ktorý má možnosť stretnúť sa s dotknutou osobou a jej právnymi zástupcami len do momentu, kedy sú mu sprístupnené utajované dôkazy. Následne podlieha všetka prípadná komunikácia špeciálneho advokáta s dotknutou osobou predchádzajúcemu schváleniu SIAC. Špeciálny advokát zastupuje záujmy dotknutej osoby vo vzťahu k utajovaným dôkazom, a to aj na neverejnom pojednávaní, na ktorom sa nezúčastňuje ani dotknutá osoba ani jej právni zástupcovia. Je mu doručovaná aj dôverná časť rozsudku, ktorá obsahuje odôvodnenie dopĺňajúce odôvodnenie verejnej časti rozsudku. K fungovaniu tohto systému pozri napríklad rozsudok A. a ostatní proti Spojenému kráľovstvu; alebo Othman (Abu Qatada) proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 17. januára 2012

²⁹⁷ A a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, §§ 193-224

²⁹⁸ Napríklad A a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, Jasper proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 16. februára 2002; Doorson proti Holandsku, rozsudok zo 26. marca 1996; Van Mechelen a ostatní proti Holandsku, rozsudok zo 23 apríla 1997; S.N. proti Švédsku, sťažnosť číslo 34209/96; Botmeh a Alami proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 7. júna 2007;

Charta základných práv Európskej únie garantuje základné právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý súdny proces v článku 47, za podmienky, že ide o zásah do základných práv a slobôd garantovaných právom EÚ. V takom prípade je obsahom aj právo na spravodlivé a verejné prejednanie vecí pred nezávislým a nestranným súdnym orgánom, v primeranom čase a tiež právo na právnu pomoc zabezpečujúcu účinný prístup k spravodlivosti.

V danej súvislosti sa javí byť užitočné upozorniť aj na viaceré princípy, ktorými sa riadi právo Európskej únie. Ide predovšetkým o právo byť vypočutý („*right to be heard*“), ktoré sa v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie interpretuje ako právo každej osoby prezentovať svoj prípad ešte pred tým, ako je vydané rozhodnutie.²⁹⁹ Ďalej je tu princíp účelnosti (efektivity), ktorý znamená, že výkon práva, ktoré je garantované právom EÚ nesmie byť nemožné alebo neprimerane sťažené.³⁰⁰ Súdny dvor Európskej únie vo viacerých prípadoch odkázal aj na princípy dobrej verejnej správy („*right to good administration*“).³⁰¹

Tieto pravidlá a princípy sa aplikujú aj na prípady, v ktorých je účastníkom konania cudzinec a týkajú sa imigračnej a/alebo azylovej politiky, ktoré sú z veľkej časti harmonizované predpismi EÚ, vrátane používania dôkazov a dôkazných prostriedkov podliehajúcich utajeniu.

Základné právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý súdny proces bolo predmetom výkladu viacerých rozhodnutí Súdneho dvora.³⁰² To, že súčasťou týchto práv je aj právo na odôvodnenie rozhodnutia („*right to a reasoned decision*“) nedávno potvrdil Súdny dvor Európskej únie v prípade ZZ proti Secretary of State for Home Department³⁰³. Predmetom súdneho konania bola predbežná otázka podaná Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Spojené kráľovstvo), o výklad čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38³⁰⁴ v spojení (najmä) s článkom 47 Charty. Sporný prípad sa týkal osoby s dvojakou štátnou príslušnosťou – alžírskou a francúzskou, ktorému Spojené kráľovstvo zamietlo vstup na svoje územie s odvolaním sa na utajované dôvody verejnej bezpečnosti. Tieto utajované dôkazy boli sprístupnené len špeciálnym advokátom dotknutej osoby.

Podľa čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38, dotknuté osoby musia byť plne informované o dôvodoch verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, na základe ktorých boli voči nim prijaté rozhodnutia o odopretí vstupu, ak to nie je v rozpore so záujmami národnej bezpečnosti.

Vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor Európskej únie o výklad, či v danom kontexte sa má zásada účinnej súdnej ochrany interpretovať tak, že vnútroštátny súdny orgán, ktorý skúma odvolanie proti rozhodnutiu o zákaze vstupu občana EÚ, je povinný dohliadať na to, aby bola dotknutá osoba informovaná o podstate dôvodov svedčiacich proti nej bez ohľadu na to, že podľa vnútroštátnych orgánov aj príslušných súdov by bolo sprístupnenie podstaty dôvodov v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti.

Súdny dvor vo svojej odpovedi zdôraznil ustálenú judikatúru týkajúcu sa práva na účinnú súdnu ochranu a zásadu kontradiktórnosti konania, vrátane práva dotknutej osoby na prístup ku všetkým dôkazom, na ktorých je založené rozhodnutie (opatrenie) prijaté proti nej.³⁰⁵ Nespochybnil, že je zodpovednosťou členských štátov aby zaručili svoju vnútornú a vonkajšiu bezpečnosť. Zároveň uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody založené na národnej bezpečnosti, ktoré odôvodňujú nesprístupnenie určitej časti dôkazov. Tieto prípady by mali predstavovať výnimku a Súdny dvor jednoznačne zotrval na požiadavke účinného súdneho prieskumu dotknutého rozhodnutia vrátane prieskumu materiálov, ktoré podliehajú utajeniu. Pripomenul tiež, že konajúci súd musí mať *oprávnenie preveriť, či dôvody národnej bezpečnosti skutočne bránia oznámeniu presných a úplných dôvodov*, ako aj s tým súvisiacich dôkazov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie.

V odôvodnení rozsudku ďalej súdny dvor jednoznačne odmietol existenciu domnienky o opodstatnenosti dôvodov, ktoré uvádza vnútroštátny orgán. Inými slovami, konajúci súd je povinný skúmať opodstatnenosť dôvodov prezentovaných štátnym orgánom a to vrátane posúdenia toho, či sú dané dôvody utajovania. Ak by na základe takéhoto prieskumu súd dospel k záveru, že utajenie časti alebo všetkých dôkazov nie je z hľadiska bezpečnosti štátu dôvodné, nariadi príslušnému vnútroštátnemu orgánu sprístupnenie údajov dotknutej osobe. Ak toto vnútroštátny orgán nevykoná, súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti dotknutého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené.³⁰⁶

²⁹⁹ Prípady Sopropé, C-349/07, ale aj: Guild, E., Napley K., „The right to be heard in immigration and asylum cases: the CJEU moves towards a definition“

³⁰⁰ Prípady C-268/06 (Impact), §§ 42-48

³⁰¹ Prípady C-277/11 (MM), §§ 84, 89, prípad C-604/12 (H.N.), § 56

³⁰² Napríklad Heylens a i., 222/86, rozsudok z 15. októbra 1987, Kadi a Al Barakaat, C-402/05 P a C-415/05 P, rozsudky z 3. septembra 2008

³⁰³ ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4. júna 2013

³⁰⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (Ú.v. EÚ L 158, s. 77; mim. Vyd. 05/005, s. 46)

³⁰⁵ Súdny dvor sa odvolal na prípad E a F, C- 550/09, rozsudok z 29. júna 2010, v tejto súvislosti aj prípad Atzeni a i., C-346/03 a C-529/03, rozsudky z 23. februára 2006, Zb. s. I-1875, bod 73; prípad Komisia/Rada, C-370/07 z 1. októbra 2009, Zb. s. I-8917, bod 37 a ďalšie

³⁰⁶ ZZ proti Secretary of State for the Home Department, body 58 a nasledujúce.

V prípade, ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že sú dané dôvody utajenia dôkazov, Súdny dvor zdôraznil, že súdne preskúmanie sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek súvisiacich s bezpečnosťou štátu a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, pričom prípadné zásahy do výkonu tohto práva sa obmedzia na minimum. Aj v takomto prípade sa musí dodržať zásada kontradiktórnosti v čo najväčšej miere tak, aby dotknutá osoba mohla spochybníť dôvody, na ktorých sa dotknuté rozhodnutie zakladá, ako aj predložiť vyjadrenia k dôkazom, ktoré s tým súvisia, a tým účinne uplatniť svoje prostriedky obhajoby.

Súdny dvor Európskej únie na predloženú otázku odpovedal tak, že článok 30 ods. 2 a článok 31 smernice 2004/38/ES, v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že vyžadujú, aby v prípade, ak vnútroštátny orgán dotknutej osobe nespístupní presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe článku 27 tejto smernice, ako ani s tým súvisiace dôkazy, príslušný vnútroštátny súd zabezpečil, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov.

Konkrétny prípad, ktorý by sa týkal konania o udelenie azylu alebo imigračných predpisov Európskej únie a používania utajovaných skutočností v prípade štátnych príslušníkov krajín, ktoré nie sú členmi Európskej únie, Súdny dvor Európskej únie zatiaľ vo svojej rozhodovacej činnosti neriešil. Predchádzajúca judikatúra vo vzťahu k účinnému opravnému prostriedku a výklad smernice 2004/38/ES v prípade C-300/11 však umožňujú predpokladať, aké by boli závery súdneho dvora.

4. ZÁVER

V súvislosti s vyššie popísanou judikatúrou súdnych orgánov Rady Európy a Európskej únie je zrejmé, že táto sa vo vzťahu k procesným právam dotknutej osoby v prípade používania utajovaných skutočností v imigračných a azylových konaniach vyvinula od chápania dostatočnosti prieskumu utajovaných skutočností výlučne sudcom a jeho svedomím k požiadavke zabezpečiť aby dotknutá osoba v každom prípade poznala podstatu utajovaných skutočností. Vyváženie protichodných záujmov v týchto prípadoch si vyžaduje, aby na strane dotknutej osoby vždy existoval aj zástupca, ktorý má možnosť oboznámiť sa s celým okruhom utajovaných skutočností a vytvoriť tak možnosť účinnej obrany dotknutej osoby.

Na strane súdov a sudcov má existovať nielen právomoc a povinnosť preskúmať, či dôkazy podliehajúce utajeniu odôvodňujú prijatý záver o nebezpečnosti dotknutej osoby dostatočným a spoľahlivým spôsobom a či sa nevymykajú z rámca chápania „ohrozenia národnej bezpečnosti“, ale aj povinnosť a právomoc preskúmať, či sú na strane vnútroštátnych orgánov dané platné, zákonné a legitímne dôvody na utajovanie daných skutočností a v prípade ak nie, právo súdov rozhodnúť o sprístupnení predmetných skutočností dotknutej osobe.

S takýmto prístupom zo strany konajúcich súdov sme sa však v doterajšej praxi v Slovenskej republike nestretli, čo zrejme bude vyžadovať rozhodnutie o individuálnej sťažnosti Európskym súdom pre ľudské práva alebo predloženie prípadu v rámci predbežnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie. V záujme skorého vyriešenia týchto nesporne zaujímavých právnych otázok – a najmä s ohľadom na osudy konkrétnych ľudí ponechávaných v neistom právnom postavení, neostáva iné len dúfať, že sa tak udeje čoskoro.

LITERATÚRA

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný 4 novembra 1950

Hrnčárová, N. – Meššová, B. - Srebalová, M. – Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C. H. Beck 2012, 448. s., ISBN 978-80-7400-264-9

Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on Article 6, Right to Fair Trial (civil limb), 2013, download at www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides)

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (Ú.v. EÚ L 158, s. 77; mim. Vyd. 05/005, s. 46)

Devies, A., „Uncharted Territory? The European Charter and Fair Trial Rights“, 24. Február 2014, [<http://eutopialaw.com/2014/02/24/uncharted-territory-the-european-charter-and-fair-trial-rights/>]

Guild, E., Napley K., „The right to be heard in immigration and asylum cases: the CJEU moves towards a definition“, 16.1.2015, [<http://eulawanalysis.blogspot.sk/2015/01/the-right-to-be-heard-in-immigration.html>]

CITOVANÉ ROZSUDKY A ROZHODNUTIA:

Európsky súd pre ľudské práva:

Chahal proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 15. Novembra 1996
Nolan a K. proti Rusku, rozsudok z 12. 2. 2009, sťažnosť č. 2512/04
C.G a ostatní proti Bulharsku
Kaushal a i. proti Bulharsku
Al Nashif proti Bulharsku
Liu proti Rusku (2)
A. a ostatní proti Spojenému kráľovstvu
Othman (Abu Qatada) proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 17. januára 2012
Jasper proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 16. februára 2002
Doorson proti Holandsku, rozsudok z 26. marca 1996
Van Mechelen a ostatní proti Holandsku rozsudok z 23 apríla 1997
S.N. proti Švédsku, sťažnosť číslo 34209/96
Botmeh a Alami proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 7. Júna 2007;

Súdny dvor Európskej únie:

Sopropé, C-349/07
Prípád č. C-268/06 (Impact)
Prípád č. C-277/11 (MM)
Prípád č. C-604/12 (H.N.)
Heylens a i., 222/86, rozsudok z 15. októbra 1987
Kadi a Al Barakaat, C-402/05 P a C-415/05 P, rozsudky z 3. septembra 2008
ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4. júna 2013
E a F, C- 550/09, rozsudok z 29. júna 2010
Prípád Atzeni a i., C-346/03 a C-529/03, rozsudky z 23. februára 2006, Zb. s. I-187
Prípád Komisia/Rada, C-370/07 z 1. októbra 2009, , Zb. s. I-8917, bod 37

KONTAKT:

JUDr. Zuzana Številová, Liga za ľudské práva, Štúrova 3, 811 02 Bratislava, stevulova@hrl.sk