

AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA II

AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA II

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie

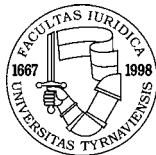
12. november 2019
Bratislava, Slovenská republika

ISBN 978-80-568-0330-1



TRNAVA 2020

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA



Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu VEGA
č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike –
právna teória a prax“.

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Recenzenti:

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA II

*Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*

**12. november 2019
Bratislava, Slovenská republika**



Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave 2020

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov
zodpovedajú autori.

© Autori, 2020

ISBN 978-80-568-0330-1

OBSAH

Predhovor	000
Vedecký výbor konferencie	000
Organizačný výbor konferencie	000
Zoznam účastníkov konferencie, ktorí vystúpili s referátom ...	000
Fotografie z rokovania	000
Program konferencie	000
Obsah	000
<i>Aláč Michal</i>	
Ingerencia Slovenskej informačnej služby do konania o azyle v kontexte judikatúry ústavného súdu	000
<i>Dimitrova Slavka</i>	
Trestnoprávna ochrana vo veciach nelegálnej migrácie podľa bulharského trestného práva	000
<i>Dubová Alexandra</i>	
Zraniteľní migranti v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva	000
<i>Košičiarová Soňa</i>	
Ochrana práva žiadateľa o azyl podľa článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd	000

Lantajová Dagmar

Judikatúra medzinárodných kvázi-súdnych orgánov
v oblasti ochrany ľudských práv utečencov 000

Margaritova-Vučkova Svetla

Azyl a vyhostenie cudzincov v rozsudkoch Európskeho
súdu pre ľudské práva vo veciach proti Bulharskej republike 000

Mittelmannová Miroslava

Povinnosť rešpektovať právny názor súdu v azylovom
konaní 000

Nejkova Maria

Azylové právo, nelegálna migrácia a hrozby pre národnú
bezpečnosť 000

Sukovská Martina

Palestínski utečenci pod ochranou Agentúry OSN pre pomoc
a prácu na podporu palestínskych utečencov na Blízkom
východe (UNRWA) v judikatúre Súdneho dvora Európskej
únie a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 000

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala 12. novembra 2019 medzinárodnú vedeckú konferenciu venovanú medzinárodnoprávnym a európskym aspektom azylového práva.

Záštitu nad podujatím prevzala dekanica, prof. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD. Išlo v poradí o druhý z troch plánovaných okrúhlych diskusných stolov zameraný – v súlade s cieľmi projektu VEGA – na definovanie výziev pre legislatívu v Slovenskej republike.

Účastníkmi konferencie boli učitelia práva z univerzít v Bulharskej republike, Českej republike a v Slovenskej republike, Maďarskej akadémii vied, zástupcovia praxe – Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Centra právnej pomoci a tiež tretieho sektora.

Vystúpenia pozvaných odborníkov – špecialistov sa venovali analýze rozhodovacej činnosti medzinárodných súdnych a mimosúdnych orgánov, ktorá má významný dopad na interpretáciu medzinárodných právnych štandardov v predmetnej oblasti.

Ústrednými témami medzinárodnej konferencie sa stali:

- medzinárodné a európske právne aspekty azylového práva a utečeneckého práva,
- judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie,
- judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Referáty sa zamerali hlavne na právne aspekty ochrany základných práv osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. Rezovali predovšetkým témy ochrana práv dieťaťa, otázky národnej bezpečnosti, využiteľnosti a prípustnosti nástrojov bránenia v prí-

stupe utečencom k ochrane v medzinárodnom práve (mechanizmy „non-entrée“) a inštitút zraniteľných žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

Vo viacerých vystúpeniach dominovala problematika ochrany osôb hľadajúcich medzinárodnú ochranu vrátane zabezpečenia ich životných podmienok pred porušením zákazu vyplývajúceho z čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zákaz mučenia alebo podrobovania neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu môže byť dotknutý činnosťou i nečinnosťou orgánov štátu rovnako ako právo každej osoby podľa čl. 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov.

Uvedená medzinárodná zmluva v tejto súvislosti zaručuje právo na riadny procesný postup. Žiadosť osoby o udelenie azylu sa musí posúdiť, bez takého posúdenia by mohlo dôjsť k jej navráteniu v rozpore s funkciou, ktorú má právo azylu plniť.

Ďakujeme všetkým, ktorí akciu podporili svojou osobnou účasťou, vystúpením alebo zaslaním príspevku do zborníka.

Soňa Košičiarová, Michal Aláč
organizátori konferencie

V Trnave 15. februára 2020

Vedecký výbor konferencie

doc. Dr. Slavka Dimitrova, Ph.D.,
Fakulta právnych štúdií Burgaskej slobodnej univerzity

prof. Dr. Iván Halász, PhD.,
Maďarská akadémia vied v Budapešti

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.,
Právnická fakulta TU v Trnave

doc. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.,
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.,
Právnická fakulta UP v Olomouci

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.,
Právnická fakulta TU v Trnave

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.,
Právnická fakulta TU v Trnave

doc. Dr. Svetla Margaritova-Vučkova, Ph.D.,
Fakulta právnych štúdií Burgaskej slobodnej univerzity

prof. D.Sc. Maria Nejkova, Ph.D.,
Fakulta právnych štúdií Burgaskej slobodnej univerzity

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.,
Právnická fakulta UK v Bratislave

doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.,
Právnická fakulta UP v Olomouci

Organizačný výbor konferencie

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
JUDr. Michal Aláč, PhD.

Zoznam účastníkov konferencie, ktorí vystúpili s referátom

JUDr. Michal Aláč, PhD.
doc. Dr. Slavka Dimitrova, Ph.D
JUDr. Peter Halás
prof. Dr. Iván Halász, PhD.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
doc. Dr. Svetla Margaritova-Vučkova, Ph.D
JUDr. Miroslava Mittelmannová
prof. D.Sc. Maria Nejkova, Ph.D
Mgr. Soňa Ondrášiková
Mgr. Martina Sukovská

Fotografie z rokovania



Program konferencie

Registrácia účastníkov konferencie: 9.00 – 9.30 hod.

Otvorenie konferencie a privítanie účastníkov

Sekcia: Medzinárodnoprávne a ústavnoprávne aspekty medzinárodnej ochrany v súdnych rozhodnutiach

Berthotyová Elena, JUDr. PhD.

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach azylu

Halász Iván, prof. Dr. PhD.

Spoločensko-vedné výskumné centrum Maďarskej akadémie vied,
Budapešť, Maďarská republika

Premeny maďarského ústavného práva v súvislosti s migračnou krízou

Sukovská Martina, Mgr.

Centrum právnej pomoci, Kancelária Košice, Slovenská republika

Palestínski utečenci pod ochranou Agentúry OSN pre pomoc a prácu na podporu palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA) v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Ondrášiková Soňa, Mgr.

Právnická fakulta UP v Olomouci, Česká republika

Azylové konanie a zamietnutie žiadosti o azyl – aktuálna judikatúra Súdneho dvora Európskej únie

Prestávka: 10.45 – 11.00 hod.

Sekcia: Ochrana práv žiadateľov o medzinárodnú ochranu v rozhodovacej činnosti súdov a kvázi-súdnych orgánov

Halás Peter, JUDr.

Migračný úrad, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
Judikatúra v oblasti vylúčenia z medzinárodnej ochrany

Mittelmannová Miroslava, JUDr.

advokátka, Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
Povinnosť rešpektovať právny názor súdu v azylovom konaní

Lantajová Dagmar, doc. JUDr. PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
Judikatúra medzinárodných kvázi-súdnych orgánov v oblasti ochrany ľudských práv utečencov

Obedná prestávka: 12.00 – 13.00 hod.

Sekcia: Bezpečnostné aspekty pri poskytovaní medzinárodnej ochrany a súdna judikatúra

Nejkova Maria, prof. D.Sc. Ph.D

Fakulta právnych štúdií, Burgaská slobodná univerzita, Bulharská republika
Azylové právo, nelegálna migrácia a hrozby pre národnú bezpečnosť

Aláč Michal, JUDr. PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
Ingerencia Slovenskej informačnej služby do konania o azyle v kontexte judikatúry ústavného súdu

Dimitrova Slavka, doc. dr. Ph.D

Fakulta právnych štúdií, Burgaská slobodná univerzita, Bulharská republika

Trestnoprávna ochrana vo veciach nelegálnej migrácie podľa bulharského trestného práva

Prestávka: 14.00 – 14.15 hod.

Sekcia: Rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva a ochrana žiadateľov o azyl

Dubová Alexandra, Mgr. LL.M.

Fórum pro lidská práva, z. s.

Zraniteľní migranti v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva

Margaritova-Vučkova Svetla, doc. dr. Ph.D

Fakulta právnych štúdií, Burgaská slobodná univerzita, Bulharská republika

Azyl a vyhostenie cudzincov v rozsudkoch Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach proti Bulharskej republike

Masárová Ľubica, JUDr. PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika

Aktuálne otázky azylového práva v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva

Košičiarová Soňa, prof. JUDr. PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika

Ochrana práva žiadateľa o azyl podľa článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Diskusia a závery konferencie

Ukončenie konferencie – 15.30 – 16.00 hod.

INGERENCIA SLOVENSKEJ INFORMAČNEJ SLUŽBY DO KONANIA O AZYLE V KONTEXTE JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU¹

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Kľúčové slová: azyl – rovnosť účastníkov konania – právo na spravodlivý proces – národná bezpečnosť – spravodajská činnosť – bezpečnostná hrozba

Key words: asylum – equality of the parties – right to fair trial – national security – intelligence – security threat

Anotácia: Referát sa zameriava na špecifické postavenie Slovenskej informačnej služby v konaní o azyle. Slovenská informačná služba ako spravodajská služba by mala z hľadiska zverených právomocí patriť medzi základné piliere bezpečnosti Slovenskej republiky. Táto úloha garanta ochrany Slovenskej republiky a jej občanov jej vyplýva aj zo zákona o azyle, v zmysle ktorého vyjadruje svoj súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu. V aplikačnej praxi však vzniká problém, ako sa následne procesne vysporiadať s utajovaným vyjadrením Slovenskej informačnej služby

Summary: The paper focuses on the specific position of the Slovak Information Service in asylum proceedings. The Slovak Information Service as an intelligence service should be one of the basic pillars of the security of the Slovak Republic in terms of the powers conferred. This role of the guarantor of the protection of the Slovak Republic and its citizens also results from the Act on Asylum, where it expresses its consent or disagreement with granting asylum. However, there is a problem in the application practice how to deal with the classified statement of the Slovak Information Service subsequently.

Slovenská informačná služba in generalis

Slovenská informačná služba je štátny orgán *sui generis*, ktorý bol zriadený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky

¹ Tento referát bol vyhotovený v rámci VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike právna teória a prax“.

č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe. Ide o štátny orgán vyňatý z hierarchie štátnych orgánov, ktorý má samostatné postavenie a nepodlieha riadiacej, koordinačnej a kontrolnej právomoci vlády Slovenskej republiky. Hierarchicky vyššie postavenie, resp. status zadávateľa úloh zákonodarca priznal len Bezpečnostnej rade Slovenskej republiky.

Všeobecným objektom jej spravodajského záujmu sú činnosti spôsobilé ohroziť ústavné zriadenie, vnútorný poriadok, bezpečnosť, zahraničnopolitické alebo hospodárske záujmy Slovenskej republiky.

Vecná pôsobnosť Slovenskej informačnej služby je ustanovená v § 2 ods. 1 zákona č. 46/1993 Z. z., podľa ktorého Slovenská informačná služba získava, sústreďuje a vyhodnocuje informácie o

- a) činnosti ohrozujúcej ústavné zriadenie, územnú celistvosť a zvrchovanosť Slovenskej republiky,
- b) činnosti smerujúcej proti bezpečnosti Slovenskej republiky,
- c) aktivite cudzích spravodajských služieb,
- d) organizovanej trestnej činnosti,
- e) terorizme, vrátane informácií o účasti na terorizme, jeho financovaní alebo podporovaní,
- f) politickom a náboženskom extrémizme, extrémizme prejavujúcim sa násilným spôsobom a škodlivom sektárskom zoskupení,
- g) aktivitách a ohrozeniach v kybernetickom priestore, ak ohrozujú bezpečnosť štátu,
- h) nelegálnej medzinárodnej preprave osôb a migrácii osôb,
- i) skutočnostiach spôsobilých vážne ohroziť alebo poškodiť hospodárske záujmy Slovenskej republiky,
- j) ohrození alebo úniku informácií a vecí chránených podľa osobitného predpisu alebo medzinárodných zmlúv alebo medzinárodných protokolov.

Z odseku 2 citovaného paragrafu vyplýva, že Slovenská informačná služba získava, sústreďuje a vyhodnocuje informácie aj o aktivitách, ktoré vznikajú v zahraničí a smerujú proti ústavnému zriadeniu a bezpečnosti Slovenskej republiky a informácie potrebné na realizáciu jej zahraničnopolitických záujmov.

Slovenská informačná služba plní v rozsahu svojej pôsobnosti aj ďalšie úlohy podľa osobitných zákonov a úlohy vyplývajúce z medzinárodných zmlúv a dohôd, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Pri plnení úloh je Slovenská informačná služba taktiež oprávnená spolupracovať s orgánmi iných štátov obdobného zamerania a pôsobnosti a s medzinárodnými organizáciami. Toto ustanovenie predstavuje právny základ medzinárodnej spravodajskej spolupráce, a to vrátane výmeny informácií a spravodajských informácií.

Informácie, ktoré získa a vyhodnotí, sú, v prípade ich relevancie, postúpené tzv. príjemcom zo zákona – Národnej rade Slovenskej republiky, prezidentovi Slovenskej republiky a vláde Slovenskej republiky a jej členom a príslušným štátnym orgánom. Informácie im Slovenská informačná služba postúpi, ak sú významné pre ich činnosť a rozhodovanie.

Postavenie a úlohy Slovenskej informačnej služby v konaní o azyle

Ako už bolo uvedené, Slovenská informačná služba plní aj úlohy na úseku nelegálnej migrácie a úlohy podľa osobitných predpisov. Jedným z týchto predpisov je aj zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“), ktorý upravuje proces priznávania medzinárodnej ochrany, t. j. konanie o azyle. Slovenská informačná služba v konaní o azyle na základe žiadosti Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „migračný úrad“) posudzuje osobu žiadateľa z bezpečnostného hľadiska. Toto oprávnenie, resp. povinnosť jej vyplýva z ust. § 19a ods. 9 cit. zákona. Migračný úrad si na posúdenie žiadosti o udeľenie azylu žiadateľa staršieho ako 14 rokov vyžiada stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré svoje stanovisko obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany zašlú ministerstvu do 20

dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo v stanovisku podľa predchádzajúcej vety posudzujú nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva. Migračný úrad na ten účel umožní Slovenskej informačnej službe a Vojenskému spravodajstvu vstup do svojich evidencií. Slovenská informačná služba následne preverí osobu žiadateľa a údaje uvedené v žiadosti o udelenie azylu vo svojich evidenciách a v evidenciách migračného úradu a analyzuje ich vo vzájomných súvislostiach. Vzhľadom na krátkosť zákonnej lehoty, v ktorej Slovenská informačná služba musí migračnému úradu zaslať svoje stanovisko, je možné preveriť osobu žiadateľa prevažne formou administratívnej previerky. Zákonodarca ponechal Slovenskej informačnej službe len minimálny priestor na spravodajské preverenie osoby žiadateľa v záujmovom prostredí. Zákonná 20-dňová lehota je totiž veľmi krátka na dôkladné spravodajské rozpracovanie záujmovej osoby, t. j. osoby žiadateľa.

Na základe analytického spracovania získaných informácií Slovenská informačná služba vypracuje stanovisko, ktoré musí *expressis verbis* obsahovať súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu, resp. s poskytnutím doplnkovej ochrany. Ak Slovenská informačná služba vo svojom stanovisku uvedie, že nesúhlasí s udelením azylu, migračný úrad azyl neudelí. Neudelenie azylu nie je ponechané na úvahu migračného úradu. Ak Slovenská informačná služba nesúhlasí s udelením azylu, migračný úrad podľa § 13 ods. 5 písm. c) zákona o azyle obligatórne vydá negatívne rozhodnutie. Zákon o azyle však už nerieši, ako sa s touto skutočnosťou má migračný úrad vysporiadať v odôvodnení rozhodnutia. V § 52 odkazuje na všeobecný predpis o správnom konaní. Je otáznne, ako sa s týmto ustanovením vysporiada aplikačná prax. S najväčšou pravdepodobnosťou migračný úrad v odôvodnení negatívneho rozhodnutia uvedie skutočnosť, že rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovvej časti, pretože Slovenská informačná služba vyjadrila svoj nesúhlas. Nebude však vedieť bližšie uviesť skutkové dôvody, pretože

s najväčšou pravdepodobnosťou pôjde o informácie, ktoré sú utajovanými skutočnosťami podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ich uvedením by došlo k neoprávnenej manipulácii s utajovanými skutočnosťami. Takáto právna úprava nadobudla účinnosť dňa 06. 03. 2019, a to na základe nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 8/2016. Do 05. 03. 2019 bol účinný zákon o azyle v znení zákona č. 198/2018 Z. z., ktorý upravoval odôvodnenie rozhodnutia v prípade neudelenia azylu osobitným spôsobom. Podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle účinného do 05. 03. 2019 migračný úrad v negatívnom rozhodnutí uvádzal iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

Keď budeme spätne skúmať postupný vývoj právnej úpravy, a to zákon o azyle v znení zákona č. 125/2016 Z. z., ktorý bol účinný do 19. 07. 2018, zistíme, že s účinnosťou od 20. 07. 2018 došlo k zmene dikcie ust. § 19a ods. 9. Zákon o azyle v znení zákona č. 125/2016 Z. z. v § 19a ods. 9 ustanovoval, že migračný úrad si na posúdenie žiadosti o udelenie azylu vyžiada vyjadrenie Slovenskej informačnej služby, ktorá svoje vyjadrenie zašle migračnému úradu do desiatich dní od doručenia žiadosti. Migračný úrad na ten účel umožnil Slovenskej informačnej službe vstup do evidencií. Citovaná právna úprava neustanovovala obligatórne obsahové náležitosti vyjadrenia Slovenskej informačnej služby a ponechávala to na jej úvahu. Ako však bolo uvedené, ustanovovala obligatórne obsahové náležitosti odôvodnenia negatívneho rozhodnutia kvôli existencii bezpečnostného rizika, t. j. bezpečnostnej rizikovosti žiadateľa, keď ustanovovala, že migračný úrad v odôvodnení uvedie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Zákonodarca neponechal migračnému úradu možnosť uviesť v odôvodnení aj ďalšie skutočnosti. Uvedený postup zvolil zákonodarca kvôli ochrane utajovaných skutočností, ktoré boli podkladom rozhodnutia, pretože výsledky spravodajskej činnosti môžu požívať ochranu podľa zákona č. 215/2005 Z. z. v spojení s § 1 písm. i), j), s) alebo t) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 216/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú

oblasti utajovaných skutočností a Zoznamom utajovaných skutočností Slovenskej informačnej služby. Zároveň treba zabezpečiť, aby uvedením skutočností, ktoré boli dôvodom na vydanie negatívneho rozhodnutia, nedošlo k ohrozeniu plnenia konkrétnej úlohy Slovenskej informačnej služby alebo k odhaleniu zdrojov a prostriedkov Slovenskej informačnej služby, alebo k odhaleniu totožnosti jej príslušníkov alebo osôb konajúcich v jej prospech. V praxi môže nastať situácia, že podkladom rozhodnutia bude informácia, ktorá je známa len úzkemu okruhu osôb, resp. informácia, ktorej uvedením v odôvodnení rozhodnutia by žiadateľ vedel identifikovať zdroj informácie, a tým by mohli byť ohrozené osoby konajúce v prospech Slovenskej informačnej služby (napr. identita informátora), metódy a prostriedky spravodajskej činnosti (umiestnenie zariadenia na vyhotovovanie obrazovo-zvukových záznamov, t. j. informačnotechnický prostriedok v konkrétnom priestore) alebo by mohli byť ohrozené konkrétne úlohy, resp. vyzradený objekt spravodajského záujmu (informácie, že Slovenská informačná služba, resp. jej zahraniční partneri spravodajsky rozpracúvajú určitú hrozbu, určitú skupinu osôb). Preto zákonodarca ustanovil postup, ako už bolo uvedené, že migračný úrad v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že ide o bezpečnostný záujem.

Proti uvedenému postupu však namietali účastníci konania, resp. ich právni zástupcovia. Argumentovali tým, že nie je zachovaná rovnosť zbraní a že nemajú možnosť vyjadriť sa k všetkým skutočnostiam, ktoré sa im „kladú za vinu“. Opakovane sa v prípade využitia opravných prostriedkov, resp. súdnych žalôb objavuje argumentácia poukazujúca na domnelé porušenie práva na rovnosť účastníkov zaručeného v čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a v čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Účastníci tvrdia, že v konaní, či už súdnom alebo správnom, majú pred súdmi nepochybne horšie procesné postavenie ako žalované správne orgány, keďže boli úplne obmedzení na svojich právach tým, že nevedia nič povedať o tom, ako ohrozovali bezpečnosť štátu. V rozpore s tým však má správny orgán k dispozícii plnú vedomosť o tom, prečo by mali byť

účastníci konania bezpečnostnou hrozbou. Taktiež poukazujú na domnelé porušenie práva na spravodlivé súdne konanie zaručené v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).²

S touto argumentáciou účastníkov konania sa nestotožňuje migračný úrad, Slovenská informačná služba a do určitého času ani súdy Slovenskej republiky. Zhodne argumentovali, že Slovenská informačná služba vo svojom vyjadrení uvedie súhlasné alebo nesúhlasné stanovisko a oznámi migračnému úradu, či už formou osobitnej prílohy, samostatnej písomnosti alebo priamo vo vyjadrení, skutkové dôvody, na základe ktorých možno konštatovať, že osoba žiadateľa je nebezpečná pre bezpečnosť Slovenskej republiky. V prípade využitia opravných prostriedkov prvostupňový orgán predloží kompletný spis, teda aj vrátane utajovanej písomnosti z proveniencie Slovenskej informačnej služby, druhostupňovému orgánu. Ak účastník konania podá správnu žalobu, správny orgán postúpi kompletný žurnalizovaný administratívny spis súdu na účely súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia a konania, ktoré mu predchádzalo. Konajúci súd po naštudovaní spisu rozhodne, či správny orgán rozhodol zákonným spôsobom a či nedošlo k porušeniu procesných práv účastníka správneho konania. Ide teda o stav, keď nezávislý súdny orgán preskúma zákonnosť postupu a rozhodnutia správneho orgánu. Z hľadiska trojdelenia štátnej moci možno konštatovať, že súdna moc preskúma, či orgán výkonnej moci postupovali *secundum et intra legem*. Ergo nestranný a nezávislý súd dohliada na ochranu práv účastníka správneho konania.

Zároveň treba poukázať na ust. § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z., ktorý ustanovuje, že v konaní pred štátnym orgánom sa na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, môže jednorazovo oboznámiť s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie advokát, notár, znalec, tlmočník, súdny exekútor alebo starosta obce po podpísaní

² II. ÚS 480/2019.

vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia. Zákonodarca teda upravil postup, ktorým môže byť advokátovi sprístupnená utajovaná písomnosť, ktorá je podkladom rozhodnutia. V uvedenom kontexte je však nevyhnutné poukázať na skutočnosť, že § 35 ods. 2 cit. zákona obsahuje taxatívnu enumeráciu osôb, ktorým môže sprístupniť utajovanú písomnosť vedúci orgánu, ktorý je pôvodcom utajovanej písomnosti, resp. skutočnosti, v tomto prípade riaditeľ Slovenskej informačnej služby. V tejto enumerácii absentuje účastník správneho konania, resp. súdneho konania.

Uvedený právny stav spĺňa požiadavky čl. 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „smernica“), ktorý ustanovuje, že členské štáty zabezpečia právnemu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takeého 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. Členské štáty môžu urobiť výnimku v prípade, ak by sprístupnením informácií alebo zdrojov ohrozili národnú bezpečnosť, bezpečnosť organizácií alebo osôb, ktoré tieto informácie poskytli, 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 týchto prípadoch členské štáty umožnia prístup k takýmto informáciám alebo zdrojom orgánom uvedeným v kapitole V smernice, t. j. súdom. V čl. 46 ods. 3 cit. smernica ustanovuje, že v záujme dosiahnutia súladu s odsekom 1 členské štáty zabezpečia, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu ex nunc vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.

Aplikačná prax a rozhodovacia činnosť ústavného súdu

Uvedený právny postup odobril aj ústavný súd v náleze sp. zn. II ÚS 480/2014, ktorý sa síce týka porušenia práv v konaní o pobyte cudzincov, avšak závery v ňom uvedené možno *per analogiam* aplikovať aj na konanie o azyle.

Predmetným nálezom ústavný súd zamietol sťažnosť na porušenie ústavných práv štátneho občana Pakistanskej islamskej republiky. Ústavný súd posudzoval ústavnosť právnej situácie, v ktorej sťažovateľ namietal, že sa nemôže procesne pred nezávislým súdom brániť tvrdeniu Slovenskej informačnej služby a príslušného policajného útvaru, že jeho trvalý pobyt na území Slovenskej republiky je nebezpečný pre Slovenskú republiku, resp. že pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie. Svoje námietky sťažovateľ opieral o čl. 48 ods. 2 ústavy, ktorý zakotvuje právo každého, aby sa mohol vyjadriť k všetkým vykonávaným dôkazom. Po posúdení námietok ústavný súd konštatoval, že zákony, ktoré konkretizujú ústavné hodnoty, môžu modifikovať rozsah aplikácie čl. 48 ods. 2 ústavy. V predmetnej veci zákon dokonca vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich od Slovenskej informačnej služby, a preto je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Vyjadrenie od Slovenskej informačnej služby možno dokonca vnímať ako zákonnú podmienku, ktorá nepodlieha dokazovaniu, a je teda mimo režim čl. 48 ods. 2 ústavy.

Dikcia relevantných zákonných ustanovení je natoľko jednoznačná, že neumožňuje taký posun výkladu smerom k procesným článkom ústavy, aby sa sťažovateľ mohol kontradiktórne konfrontovať s poznatkami v správach Slovenskej informačnej služby.

Ústavný súd už uviedol,³ 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. V preskúmvanej veci sa

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 111/2008.

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.

Aj ustálená judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva podporuje závery ústavného súdu. Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že právo na oznámenie relevantných dôkazov nie je právom absolútnym. Ide napr. o rozhodnutie vo veci Rowe a Davis proti Spojenému kráľovstvu, Fitt proti Spojenému kráľovstvu, Jasper proti Spojenému kráľovstvu, v ktorých konštatoval nasledujúce závery:

- právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne,
- ak sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam,
- za určitých okolností môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov,
- v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj právnenému zástupcovi určité dôkazy,
- procesné záruky obmedzenia oznámenia dôkazov vykonáva súd,
- súdy posudzujú tieto obmedzenia aj z hľadiska prípadného rozporu so spravodlivosťou, resp. rovného postavenia účastníkov v sporovom konaní,
- súd nenahrádza správnu úvahu správneho orgánu, súd preskúmava, či rozhodnutie nevybočilo z medzí a z hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. Správny orgán vlastnou myšlienkovou činnosťou posudzuje vykonané dôkazy z hľadiska ich závažnosti (pravdivosti a dôležitosti) pre rozhodnutie.⁴

⁴ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/94/2005, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/38/2003.

Úlohou súdu je kontrolovať, či rozhodovací proces vyhovelo, tak ako je to len možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbraní a bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy obžalovaného (judikát Fitt proti Spojenému kráľovstvu).

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v konaní vedenom pod sp. zn. 1Sža/51/2014 potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/141/2013. Žalobca sa odvolával na právo na rodinný a súkromný život, keďže mal na území Slovenskej republiky manželku a dve deti – rešpektovanie rodinného a súkromného života si vyžaduje pobyt žalobcu na území Slovenskej republiky. Zároveň poukazoval na právo na spravodlivé súdne konanie, pretože sa, ako tvrdil, nemohol vyjadriť ku skutočnostiam podstatným pre rozhodnutie vo veci a nemal možnosť oboznámiť sa s obsahom utajovanej informácie Slovenskej informačnej služby. Zákonnodarca nadradil bezpečnostný záujem štátu nad všeobecne platné zásady administratívneho konania obsiahnuté v správnom poriadku – ust. § 120 ods. 2 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov je vo vzťahu k Správne-mu poriadku *lex specialis* – správny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutia neuvádza konkrétne dôvody, uvedie len, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Ide o rovnaký bezpečnostný záujem a rovnaký postup správneho orgánu ako v konaní podľa zákona o azyle.

Najvyšší súd po oboznámení sa s obsahom utajovanej písomnosti Slovenskej informačnej služby konštatoval, že je dostatočne konkrétna; podklady, na základe ktorých Slovenská informačná služba vydala stanovisko, že žalobca pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, sú udržateľné. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že právo na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezahŕňa všeobecný záväzok zmluvných štátov rešpektovať výber manželov, pokiaľ ide o ich usídlenie sa na území určitého štátu v tom zmysle, že by bol dotknutý štát bez ďalšieho povinný akceptovať usídlenie sa partnera, ktorý nie je jeho štátnym občanom. Predmetný článok negarantuje právo na rodinný život

v konkrétnej krajine, ale len právo na skutočný rodinný život ako taký.⁵

Dňa 28. augusta 2017 však bol ústavnému súdu doručený návrh najvyššieho súdu, ktorý spochybnil doterajšiu ustálenú aplikačnú prax správnych orgánov, ako aj konštantnú súdnu rozhodovaciu prax. V predmetnom návrhu najvyšší súd spochybňuje ústavnú a medzinárodnoprávnu konformitu napadnutého ust. § 52 ods. 2 zákona o azyle, podľa ktorého v odôvodnení rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) 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 služby 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.

Najvyšší súd namieta nesúladsť napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a napadnutého ustanovenia zákona o azyle s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, s právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, s právom na rovnosť v konaní podľa čl. 47 ods. 3 ústavy, s právom vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom v konaní pred súdom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, s právom na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, s právom na účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru v spojení s právom na rodinný a súkromný život podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru a s právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/2009, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/39/2011.

Podľa najvyššieho súdu zásada rovnosti účastníkov konaní je narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá ani žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nespístupňuje. K rovnakej situácii podľa najvyššieho súdu dochádza aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu vydaného podľa napadnutej právnej úpravy, pretože súd účastníkovi konania nespístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť)... Najvyšší súd v návrhu ďalej konštatuje, že nespístupnenie dôvodov, na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol, odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k všetkým vykonávaným dôkazom. V prípade administratívneho konania, a rovnako aj preskúmavajúceho konania pred súdom uvedené vytvára pre tohto účastníka podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy)... Podľa najvyššieho súdu napadnutá právna úprava porušuje nielen právo vyjadriť sa k všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj princíp kontradiktórnosti a princíp rovnosti zbraní ako základné definičné prvky práva na spravodlivé súdne konanie... Podľa najvyššieho súdu napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov nemôžu vyhovovať štandardu spravodlivého konania podľa ústavy a dohovoru, pretože zavádzajú dotknuté orgány verejnej správy (policačný útvar) vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky... Najvyšší súd v návrhu tiež s poukazom na judikatúru ústavného súdu zdôrazňuje, že zákonodarca musí hľadať takú právnu úpravu, ktorá dosiahne správnu proporciu medzi ústavnými hodnotami, a to základnými právami a slobodami fyzických osôb a efektívnym dosahovaním účelu špecifického zákona, akým je nesporne zákon o ochrane utajovaných skutočností, ktorý „reprezentuje verejný záujem (PL ÚS 15/03), že správne uplatnenie princípu proporcionality vyžaduje hľadanie a nachádzanie spra-

vodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia základného práva a hodnotou cieľa, ktorý štát sleduje obmedzením tohto práva (PL ÚS 7/96) a na to, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) v otázkach súvisiacich s ochranou národnej bezpečnosti spojených s odňatím možnosti pre fyzickú osobu môže získať určité informácie od štátu (orgánu výkonnej moci) za účelom jej obrany proti vzneseným obvineniam, pritom tiež poukazuje na porušenie práv zaručených dohovorom (napr. Chahal proti Spojenému kráľovstvu z 15. 11. 1996, sťažnosť Č. 22414/93, Al-Nashif proti Bulharsku z 20. 6. 2002, sťažnosť č. 50963/99, Lupsa proti Rumunsku z 8. 6. 2006, sťažnosť č. 10337/04 alebo Nolan a K. proti Rusku z 12. 2. 2009, sťažnosť č. 2512/04)... Podľa najvyššieho súdu napadnutá právna úprava nerešpektuje judikatúru ESLP, podľa ktorej „...aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy, v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad ‚národnej bezpečnosti‘, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny“.⁶

V nadväznosti na poslednú citovanú vetu z návrhu najvyššieho súdu treba konštatovať, že tým nezávislým orgánom, ktorý musí byť schopný reagovať, keď tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození, nemá primeraný základ vo faktoch, alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny, je súd a treba opäť

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2016.

poukázať na už citovaný čl. 23 smernice, ktorý štátom ukladá povinnosť zabezpečiť, aby k utajovaným informáciám a zdrojom mali prístup orgány uvedené v kapitole čl. V, teda súdy. V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky bola táto povinnosť procesne naplnená, pretože súd preskúmvajúci rozhodnutie migračného úradu mal k dispozícii kompletnú informáciu, a tak mohol preskúmať, či migračný úrad pri vydávaní rozhodnutia nepostupoval arbitrárne a či vyjadrenie Slovenskej informačnej služby popísalo taký skutkový základ, ktorý odôvodňoval vydanie negatívneho rozhodnutia. Taktiež boli splnené aj postuláty obsiahnuté v čl. 46 smernice, ktorý, ako už bolo uvedené, požadoval, aby členské štáty zabezpečili, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu ex nunc vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.

V súvislosti s vyjadrením najvyššieho súdu, že „...na to, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) v otázkach súvisiacich s ochranou národnej bezpečnosti spojených s odňatím možnosti pre fyzickú osobu získať určité informácie od štátu (orgánu výkonnej moci) za účelom jej obrany proti vzneseným obvineniam...“ treba konštatovať, že uvedené tvrdenia Európskeho súdu pre ľudské práva treba vykladať v kontexte konkrétnych konaní a nie je možné ich vykladať ako generálne princípy. Taktiež treba konštatovať, že skutočnosti uvedené v azylovom konaní sa nekladú žiadateľovi za vinu. Nezakladajú administratívno-právnu alebo trestnoprávnu zodpovednosť. Vyjadrenie Slovenskej informačnej služby vôbec nemusí obsahovať skutočnosti o predchádzajúcej trestnej činnosti žiadateľa. Môže ísť o skutočnosti, ktoré v krajine pôvodu sú právne prípustné, ale pre Slovenskú republiku môžu znamenať hrozbu. Napríklad môže ísť o informácie, že žiadateľ je aktívnym príslušníkom alebo spolupracovníkom cudzej spravodajskej služby. Alebo je šíriteľom radikálnych myšlienok, ktoré môžu predstavovať hrozbu. Dôvodom môže byť taktiež skutočnosť, že sa pohybuje, spolupracuje alebo je v inom, napr. príbuzenskom vzťahu s vysoko rizi-

kovými osobami. On sám sa napríklad nemusí priamo podieľať na protiprávnej činnosti týchto osôb, avšak existujú informácie o jeho postupnej radikalizácii, resp. kriminalizácii.

Konanie o azyle de lege ferenda

Ústavný súd čiastočne vyhovel argumentácii najvyššieho súdu, v dôsledku čoho ust. 52 ods. 2 zákona o azyle stratilo účinnosť a v súčasnosti sa na odôvodnenie rozhodnutia vydaného v konaní o azyle vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní a zákon o azyle už neobsahuje žiadnu osobitnú úpravu. Je otázne, ako sa s týmto aktuálnym právnym stavom vysporiada aplikačná prax, pretože v prípade, že migračný úrad v odôvodnení negatívneho rozhodnutia uvedie ako dôvod, že vydal negatívne rozhodnutie, lebo Slovenska informačná služba vyjadrila nesúhlas, neposilní sa procesné postavenie, pretože nebude disponovať podrobnejšími informáciami o dôvodoch vydania negatívneho rozhodnutia. Z hľadiska praxe sa následne nič nezmení v procese preskúmania rozhodnutia, pretože v rámci súdneho konania opäť Slovenská informačná služba predloží utajovaný spis, ktorý bude obsahovať dôvody nesúhlasu.

Navyše v prípade uvedenia rámcových dôvodov vzniká výrazné bezpečnostné riziko, že dôjde k vyzradeniu utajovaných skutočností.

LITERATÚRA

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 11/2008.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 111/2008.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/2009.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 480/2014.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2016.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/38/2003.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/39/2011.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/51/2014.

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/94/2005.
Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/141/2013.
Rowe a Davis proti Spojenému kráľovstvu.
Fitt proti Spojenému kráľovstvu.
Jasper proti Spojenému kráľovstvu.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Michal Aláč, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

CRIMINAL PROTECTION FOR ILLEGAL MIGRATION UNDER BULGARIAN CRIMINAL LAW

Associate Professor Slavka Dimitrova, PhD.

Kľúčové slová: nelegálna migrácia – utečenecká kríza – Trestný zákonník

Key words: illegal migration – refugee crisis – Criminal Code

Anotácia: Referát predstavuje prehľad trestov ustanovených v bulharskom trestnom zákonníku za nelegálnu migráciu. Ponúka kritické hodnotenie zmien a doplnení trestného zákonníka a platných právnych predpisov.

Summary: The paper is a review of the sanctions provided in Bulgarian Criminal Code for illegal migration. It provides a critical review of the amendments to the Criminal Code and current legislation.

The refugee crisis growth over the last years and the refugee pressure from Middle East states nationals flowing to Europe is a serious challenge the Bulgarian state is facing. The Republic of Bulgaria's geographic location predetermines a continuous flow of illegal migrants to our borders. Our country needs to address the task of both preventing people cross our borders illegally and stop people who can be threat for our national security as well as for the EU security.

This report shortly highlights some points in the effective criminal legislation and presents some recent trends based on the Ministry of Interior statistics covering the period of January – June 2019.

The analysis of criminal law regulations established in the effective Bulgarian legislation allows to differentiate three groups of crimes, specially providing protection against offences typically occurring in refugee pressure situations. This group includes state border crossing offences – illegal entry and exit through the coun-

try's border under art. 279 of the Criminal Code, smuggling of individuals and groups of people through the country's border (the so called human smuggling) under art. 280 of the Criminal Code, assisting foreigners to stay or pass through the country under art. 281 of the Criminal Code and the illegal employment of five or more foreigners illegally staying on the territory of the Republic of Bulgaria under art. 227 of the Criminal Code.

The criminal law protection of the order for crossing the state border of Republic of Bulgaria, which is also an external border of the European Union, has been provided for in art. 279 of the Criminal Code. Entry and exit through the country's border without the authorisation of the competent authorities or with authorisation but at locations not designated for this purpose, is punishable by imprisonment for a term of up to five years and by a fine of one hundred to three hundred BGN (art. 279, par. 1 of the Criminal Code), and in case of a repeated offence the punishment is imprisonment for a period of one from six years and a fine of one hundred to three hundred BGN (art. 279, par. 2 of the Criminal Code). The public danger is not the entry or exit in itself, but the way it is done – without the knowledge and the authorisation of the authorities. With the object of preserving and enhancing the defence capacity and internal security of the state crossing the border is performed in a regulated way through administratively established border areas and at specially designated locations – Border checkpoints (BCP) in order to exercise the control prescribed by law. Entry and exit through the country's border is a crime when it is done without the authorisation of the competent authorities or when, though with authorisation, it is done out of those designated locations, i. e. when any of the required prerequisites is missing.

In compliance with art. 17 of the Law on Foreigners in the Republic of Bulgaria¹ (LFRB) foreigners must enter the Republic of Bulgaria and leave its territory only through border checkpoints,

¹ Law on Foreigners in the Republic of Bulgaria, published in State Gazette No 153 of 1998, amended SG No 34 of 2019.

established by an Act of the Council of Ministers or an international contract. The status of the border checkpoints, the elements and types of border checks, as well as the authorities of the officials performing the checks of persons, vehicles and goods, when they are entering or leaving the country, or when they are present in the border area, have been regulated by the Ordinance on border checkpoints. Regulation (EC) No. 562/2006 of the European Parliament and the Council of the European Union of 15. 3. 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), defines the meaning of the concepts of border crossing points, border control and border checks (art. 2, i. 8, 9, section I, General provisions) and establishes their enforcement.² When crossing the BCP area, natural persons and vehicles, goods and objects in their possession are subject to border passport, customs and veterinary-sanitary inspection, and after all checks have been completed the respective person get authorization to enter the territory of the country or leave it.

Article 280 of the Criminal Code criminalises transfer of individual persons or group of people across the state border without the authorisation of the competent authorities or with authorisation but at locations not designated for this purpose (also called smuggling). The punishment is imprisonment for one to ten years, a fine of ten thousand to thirty thousand BGN and forfeiture of a part or the whole property of the perpetrator, if: a person under the age of 16 has been smuggled across the border; the smuggling has been done without the knowledge of the person; the person smuggled is not a Bulgarian citizen; a motor vehicle, an aircraft or any other transportation vehicle has been used; the smuggling has been organised by a group or organisation; the smuggling has been done in a way which endangers the life of the smuggled people (art. 280, par. 2 of the Criminal Code). The law provides for forfeiture of the vehicle to the state, when it has belonged to the perpetrator or

² Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and the Council of the European Union of 15. 3.2006 (OJ L 105, 13. 4. 2006).

it has been provided to him/her voluntarily (art. 280, par. 4 of the Criminal Code).

Assisting foreigners to stay or pass through the country has also been criminalised by art. 281 of the Criminal Code as well as the illegal employment of five or more foreigners illegally staying on the territory of the Republic of Bulgaria – by art. 227 of the Criminal Code.

Art. 227 of the Criminal Code transposes Directive 2009/52/EC of the European Parliament and the Council of Europe providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals³. Art. 227 of the Criminal Code provides for a punishment of imprisonment for a period of up to four years and a fine of two thousand to twenty thousand BGN for a person who hires simultaneously five or more foreigners illegally staying on the territory of the Republic of Bulgaria, including when he/she knows that the illegally staying foreigners have been victims to human trafficking. The punishment goes up to five years of imprisonment and a fine of five thousand to fifty thousand BGN when the employer systematically hires one or more illegally staying foreigners. The norm is a descriptively blanket one and refers to the Labour Migration and Labour Mobility Act⁴ (LMLMA) regarding the terms of “illegal employment of a third country national” and “an illegally staying person”.

According to § 1, i.13 of the Additional provisions to LMLMA “illegal employment of a third country national” is the employment of a person illegally staying in the Republic of Bulgaria, as well as the hiring or acceptance of a third country national without the respective authorisation or registration by the Employment Agency. According to § 1, i. 14 “an illegally staying person” is a person in

³ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, (OJ L 168, 30. 6. 2009).

⁴ Labour Migration and Labour Mobility Act SG No 33 of 2016, amended SG No. 34 of 2019.

the sense of § 1, i. 3 b of Additional provisions to Law on foreigners in the Republic of Bulgaria, and “illegally residing foreigner” is any foreigner – citizen of a third country, who is on the territory of the Republic of Bulgaria and does not meet or is no longer satisfying the conditions required for stay or residence.

Labour Migration and Labour Mobility Act introduces most of the Directive 2009/52/EC, and provides for a ban on employment of foreigners illegally staying on the territory of the Republic of Bulgaria foreigners, as a measure to reduce undeclared employment as well as illegal labour migration. The measures under Directive 2009/52/EC have two main goals. On the one hand this is the disciplining of employers to avoid employing illegally staying foreigners, whom they would exploit in order to save money from payments due when recruiting workers legally. On the other hand, it protects the illegally staying foreigner and their labour rights in case of illegal employment and exploitative working conditions. Chapter Two of the Law regulates the conditions and procedures to access the labour market for foreigners – third country nationals on the territory of the Republic of Bulgaria. In accordance to the provision of art. 5, al. 1 par. of the Labour Migration and Labour Mobility Act, a foreigner – a third country national, is granted authorisation to access the labour market when they:

1. have a contract of employment with a local employer;
2. have been seconded or sent to provide services on the territory of the Republic of Bulgaria;
3. have been relocated in line with an internal corporate transfer;
4. are doing freelance business.

The Employment Agency issues the decision about granting access to the labour market, and “Chief Inspection of Labour” Executive Agency is the control authority performing the specialised control on the labour legislation enforcement on the territory of the Republic of Bulgaria. Should an employer recruit a foreigner – a third country national, the employer must notify “Chief Inspection of Labour” Executive Agency within seven days from the date of actual commencement of such employment, while recruiting for-

eigners – third country nationals illegally residing on the territory of the Republic of Bulgaria is explicitly forbidden as provided in art.13, par.1 of the Labour Migration and Labour Mobility Act. The authorisation scheme provided for in Chapter two of the Labour Migration and Labour Mobility Act does not apply to persons who are citizens of a European Union member state, of a European Economic Community state, or of the Swiss Confederation using their right of free movement.

Article 281 of the Criminal Code criminalises illegal assistance to a foreigner to stay or pass through the country in violation of law. The first form of the act of commission is assisting a foreigner to stay on the territory of the Republic of Bulgaria (most often by providing accommodation or premises for hiding and living and staying) in violation of law, and namely – in violation of § 1 i.3 and i.3b of the Law on Foreigners. “Illegally residing foreigner” is any foreigner – citizen of a third country, who is on the territory of the Republic of Bulgaria and does not meet or is no longer satisfying the conditions required for stay or residence”. Foreign citizens must hold documents authorising residence on the territory of the Republic of Bulgaria, in compliance with art. 22, par.1, i. 1, in connection with art. 9a, par. 2 of the Law on Foreigners in the Republic of Bulgaria, which provides that the stay of foreigners in the Republic of Bulgaria must happen on the basis of a visa issued under art. 9a, par.2 i. 1 of LFRB – for airport transit; art.9a, par.2 i. 3 of LFRB – for short-term stay; art. 9a, par. 2 i. 4 of LFRB – for long-term stay. According to art. 22 par.1 i.2 of LFRB the stay of foreigners on the territory of the Republic of Bulgaria is admissible on the grounds of international agreements on a visa-free or relaxed visa regime. Art. 22 par.1 i.3 of LFRB provides that the stay of foreigners in the Republic of Bulgaria is admissible on the grounds of a permit granted by the services for administrative control of foreigners. As provided in art.19, par. 1, i. 1 of LFRB a foreigner who enters the Republic of Bulgaria or transits its territory must, depending on the purpose of travel, hold a valid international travel passport or any other document substituting it, as well as visa, when visa is

required. According to § 1, i. 3 of the Additional provisions of the Law on foreigners, within the meaning of this law, “a valid international travel passport or any other document substituting it” is a document: issued by the lawfully established order of the corresponding state; on which a visa can be affixed and which entitles the foreigner to return to the country which he comes from, to the country of origin, or to a third country, and the photograph in it permits establishing the identity of its holder; it does not contain corrections, crossing, deletions, additions, etc. in the data; there are no traces of changing the photograph; the seals are clear; the image of the photograph coincides with the image of the holder; and the term of its validity has not expired. Item 3a of the same text provides that “Residence permit” is any residence permit issued by the competent services of the Ministry of Interior in compliance with the uniform format, determined in Regulation (EC) No. 1030/2002 of the Council of 13th June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.⁵

The Law amending and supplementing the Criminal Code, published in SG No. 74 of 2015 adds to the basic elements of crime under art. 281 of the Criminal Code a new form of act of commission which criminalises not only the stay but also assistance in crossing the country. Most often this act of commission form is effected by providing a motor vehicle or any other means of transport. In contrast to the act of commission under art. 280 of the Criminal Code, where it is the state border being crossed, the acts under art. 281 are related with provision of transport within the country.

As a conclusion we can summarise that as a whole The Criminal Code provides an adequate criminal law protection against a wide range of offences. Though the criminal law measures discussed here are only one of the aspects of the complex model addressing the outstanding issues, the adoption of these measures will indis-

⁵ Regulation (EC) No.1030/2002 of the Council of 13th June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. (OJ L 157, 15. 6. 2002).

putably contribute to prevention of antisocial behaviour with the highest level of public danger, which can appear in relation with the refugee pressures.

LITERATURE

- Велчев, Б. *Робството и българското наказателно право*. Сиела, София 2016. ISBN 978-945-28-2018-5.
- Košičiarová, S. *Princípy správneho trestania*. Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-696-5.
- Маргаритова-Вучкова, С. *Националната сигурност и/или правата на човека – стандарти на Европейския съд по правата на човека*. Научна конференция „Право и сигурност“, БСУ, 2017. ISSN 1311-3771.
- Маргаритова-Вучкова, С. Решенията на Европейския съд по правата на човека през 2017 г. – българският контекст. *Общество и право*, 2, 2018, с. 42 – 60. ISSN 1311-3771.
- Нейкова, М. *Гражданското общество – фактор на сигурността в държавата*. Авангард Прима, 2018. ISBN 978-619-239-071-6.
- Нейкова, М. Понятието „национална сигурност“ – съвременни аспекти Годишник на БСУ за 2017. ISSN: 1311-221-X.
- Пушкарова, И. Специалните цели на престъплението „трафик на хора“. *Съвременно право*, № 5, 2008. ISSN: 0861-18-15.
- Стойнов, Ал. *Наказателно право: Обща част*. София: Сиела, 1999. ISBN 954-649-212-4.

Author's contact details:

Associate Professor Slavka Dimitrova, Ph.D
Faculty of Legal Studies
Burgas Free University
62 San Stefano Street
8001 Burgas
Bulgaria

ZRANITEĽNÍ MIGRANTI V JUDIKATÚRE EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Mgr. Alexandra Dubová, LL.M.

Kľúčové slová: zraniteľnosť – zraniteľná osoba – zraniteľné skupiny – žiadatelia o medzinárodnú ochranu – migranti v neregulárnom postavení – judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.

Key words: vulnerability – vulnerable person – vulnerable groups – asylum-seekers – migrants in irregular position – ECHR case-law

Anotácia: Cieľom príspevku je priblížiť koncept zraniteľnosti v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva v imigračnej oblasti. Úvodná časť príspevku predstavuje pojem zraniteľnosti v súčasnom právno-filozofickom diskurze. Následne je analyzované delenie zraniteľných osôb alebo skupín v doterajšej judikatúre ESLP a dopady takto určenej zraniteľnosti na jednotlivé prípady. Hlavná časť príspevku je venovaná prípadom ESLP, ktoré sa týkajú zraniteľných žiadateľov o medzinárodnú ochranu a ich životných podmienok.

Summary: The present paper analysis the vulnerability concept in the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the area of migration. It introduces the vulnerability concept in the current legal and philosophical discourse. Furthermore, the division of vulnerable persons or groups in the ECHR jurisprudence is described as well as the impact of vulnerability in the ECHR decisions. The main part of the paper is dedicated to the analysis of the ECHR judgments concerning vulnerable asylum seekers and their living conditions.

Zraniteľnosť – pojem a koncept

Pojem „zraniteľnosti“ (angl. *vulnerability*) je v právnom diskurze pomerne nový¹ a pomaly sa premieta do legislatív-

¹ Peroni, L., Timmer, A., Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law. *International Journal of Constituti-*

nej² a súdnej praxe na európskom kontinente.³ Ippolito a Iglesias Sanchez nazvali tento trend postupným „zraniteľňovaním“ európskeho práva.⁴ Zraniteľnosť ale možno sledovať spätne k prelomovej práci americkej právnej teoretičky a politickej filozofky Marthy Albertson Finemanovej a k jej teoretickému rozpracovaniu tohto pojmu. Finemanová chápe zraniteľnosť ako súčasť každej osoby, ktorá je doslova v každom z nás stelesnená. Zraniteľnosť so sebou totiž nesie vždy prítomnú možnosť ujmy, zranenia alebo nešťastia, udalosti, ktoré do istej miery vieme minimalizovať, ale nikdy nemôžeme vylúčiť možnosť, že nastanú, ide teda o udalosti mimo ľudskú kontrolu.⁵ Toto chápanie zodpovedá etymologickému pôvodu slova „zraniteľný“, ktorý má pôvod v latinskom *vulnus*, čo znamená zranenie, rana. Podľa Finemanovej sú všetky ľudské bytosti v tomto zmysle zraniteľné, avšak každá osoba zraniteľnosť prežíva jedinečne. Zraniteľnosť má teda univerzálny a zároveň vysoko jedinečný charakter.⁶ Finemanová ďalej vysvetľuje, že zraniteľnosť má tiež vzťahový charakter, pretože každá bytosť sa nachádza v inej pozícii, pavučine ekonomických a inštitucionálnych vzťahov

onal Law 11, 2013, s. 1056 – 1085; Timmer, A., A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights, in: Fineman, M., Grear, A. (eds.), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Farnham: Ashgate, 2013, s. 147 – 170.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy na prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (OJ L 180, 29. 6. 2013), Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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 (OJ L 348, 24. 12. 2008).

³ Pozri napr. rozsudky ESLP: *Salman proti Turecku* (sťažnosť č. 21986/93, rozsudok Veľkej komory z 27. júna 2000), *Alajos Kiss proti Maďarsku* (sťažnosť č. 38832/06, rozsudok z 20. mája 2010), *M. S. S. proti Belgicku a Grécku* (sťažnosť č. 30696/09, rozsudok Veľkej komory zo dňa 21. januára 2011).

⁴ Ippolito, F., Iglesias Sanchez S. *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, 2015.

⁵ Fineman, M. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *20 Yale J. L. & Feminism* 1, 9 (2008 – 2009), s. 9.

⁶ Peroni, L., Timmer, A. *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, (op. cit. 1), s. 1058.

a naša vlastná zraniteľnosť sa líši vo svojej závažnosti a potenciáli. Prežívanie zraniteľnosti je ako skúsenosť výrazne ovplyvnená kvalitou a kvantitou zdrojov, ktorými disponujeme a ktoré môžeme ovládať.⁷ Podľa Finemanovej prostredníctvom vnímania zraniteľnosti môžeme prekonať nerovnosti, ktoré tradičné teórie rovnosti nedokážu vnímať. Finemanová teóriou zraniteľnosti argumentuje v prospech väčšej prítomnosti štátu v živote jednotlivcov.

Univerzálny koncept zraniteľnosti, tak ako ho popisuje Finemanová, naráža na chápanie zraniteľnosti v právnej praxi. Legislatíva aj judikatúra miesto univerzálneho „zraniteľní sme všetci“ pracuje skôr s jedinečnosťou zraniteľnosti „zraniteľní sú len niektorí“. Vytvárajú sa tak skupiny osôb, ktoré sú zraniteľné viac ako ostatní, a zákonite potom skupiny osôb, ktoré sú zraniteľné menej, respektíve nie sú zraniteľné vôbec. Tento fenomén Finemanová a ďalší autori označujú za liberálny mýtus, a teda predstavu, že „normálni“ ľudia zvládajú veci sami, sú nezávislí a autonómni.⁸ Ako uvidíme neskôr, takto pracuje so zraniteľnosťou aj ESLP. Podľa niektorých autorov je preto koncept zraniteľnosti pre ľudsko-právny systém paradoxne škodlivý. Systém ľudských práv je totiž vybudovaný na vtelenej zraniteľnosti, ako ju chápe Finemanová.⁹ No na druhej strane sa do ľudsko-právnej (hlavne rozhodovacej) praxe prepašoval vyššie zmienený „liberálny subjekt“, akýsi archetyp bieleho muža, ktorý symbolizuje autonómiu, nezávislosť a osobnú zodpovednosť a sebestačnosť. Ľudské práva sa tak často chápu z hľadiska nezraniteľného subjektu, ktorým je muž, biely, racionálny, autonómny atď.¹⁰ Mnohí ľudia či skupiny osôb však tomuto liberálnemu archetypu nezodpovedajú a vypadávajú tak z univerzálnej ochrany ľudských práv.

⁷ Fineman, M. *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, (op. cit. 5), s. 10.

⁸ Peroni, L., Timmer, A. *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, (op. cit. 1), s. 1058.

⁹ Grear, A. Challenging Corporate “Humanity”: Legal Disembodiment, Embodiment and Human Rights, *7 Hum. Rts. L. Rev.* 511, s. 521 – 534 (2007).

¹⁰ Fineman, M., Grear, A. (eds), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Ashgate, 2013, s. 149 – 150.

To je možné ukázať, ako niektorí argumentujú, na zlyhaní univerzálnych ľudsko-právnych dokumentov pri ochrane marginalizovaných skupín osôb. A aj z tohto dôvodu vznikli špecializované dohovory, ako je Dohovor OSN o právach dieťaťa, či Dohovor OSN o právach ľudí so zdravotným postihnutím.¹¹ Podľa iných ale osobitná ochrana niektorých skupín obyvateľstva nemusí automaticky podrývať univerzálny systém ľudských práv. Práve naopak, ochrana zraniteľných skupín je „lakmusovým testom ľudských práv, demokracie a vlády práva“. Len keď sa pozrieme na úroveň ochrany najzraniteľnejších skupín, uvidíme, či sa záväzky k týmto ideálom vzťahujú len na osoby pri moci, alebo či platia skutočne pre všetkých.¹²

Zraniteľné osoby v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej „ESLP“ alebo „Súd“) nemá ucelenú koncepciu zraniteľnosti, aj keď ju v judikatúre používa čoraz častejšie. Akademická literatúra priniesla niekoľko rozborov či delení zraniteľných osôb a skupín v judikatúre ESLP, ktoré viac či menej zodpovedajú súčasnému stavu judikatúry.¹³ Alexandra Timmer identifikovala nasledujúce skupiny osôb:

- deti a osoby s duševným postihnutím,
- osoby zbavené osobnej slobody,

¹¹ Peroni, L., Timmer, A. *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, (op. cit. 1), s. 1058.

¹² Timmer, A., Majtényi, B., Häusler, K., Salát, O. *The EU's conceptualisation and operationalisation of the concepts of human rights, democracy and rule of law*. 2014, Utrecht University.

¹³ Al Tamimi, Y., The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights. *European Journal of Human Rights*, 2016(5), s. 561 – 583; Timmer, A., A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights (op. cit. 1).

- obeť domáceho násillia, obeť zásahov do reprodukčných práv,
- zraniteľnosť z dôvodu nerovnováhy právnej moci – osoby obvinené zo spáchania trestného činu, osoby zbavené/obmedzené v spôsobilosti na právne úkony,
- zraniteľnosť z dôvodu nepopulárnych názorov – demonštranti a novinári,
- zraniteľnosť v migračnom kontexte – zaistenie a vyhostenie osôb,
- zraniteľnosť z dôvodu zaradenia do určitej skupiny – Rómovia, osoby s duševným postihnutím, (do istej miery) žiadatelia o medzinárodnú ochranu,
- zmiešaná či viacnásobná zraniteľnosť.

Timmer si všimla, že dve skupiny osôb ESLP označuje za zraniteľné vždy. Sú nimi deti a osoby s duševným postihnutím. Súd pritom nie vždy uvádza dôvody, prečo niektoré osoby považuje za zraniteľné. Z niektorých prípadov však možno vyrozumieť, že Súd prikladá dôležitosť tomu, že deti sú závislé od starostlivosti druhých a taktiež tomu, že majú obmedzenú schopnosť samy upozorniť na svoje problémy alebo zaobchádzanie, ktorému čelia. ESLP prikladá zraniteľnosti detí a osôb s duševným postihnutím veľký význam. Dôsledkom pre štátne orgány je pozitívna povinnosť vždy prihliadnuť na špecifiká týchto skupín a poskytnúť im adekvátnu ochranu pred porušením ich ľudských práv. Príkladom je napríklad judikatúra týkajúca sa zneužívania maloletých či osôb s duševným postihnutím, kde Súd dovodil povinnosť vyšetrovacích orgánov prihliadnuť pri vyšetrovaní na špecifické psychologické črty detských obetí pri opise skutku a prípadnom váhaní pri jeho oznámení.¹⁴ Prístup Súdu k deťom a osobám s duševným postihnutím nie je ale čisto paternalistický, ako by sa mohlo zdať. ESLP v judikatúre rovnako zdôrazňuje povinnosť štátnych orgánov konzultovať s týmito osobami akékoľvek zásahy do ich práv.¹⁵

¹⁴ C. A. S. a C. S. proti Rumunsku (sťažnosť č. 26692/05, rozsudok z 20. marca 2012).

¹⁵ Stanev proti Bulharsku (sťažnosť č. 36760/06, rozsudok Veľkej komory zo 17. januára 2012).

Zdôraznené sú tak participatívne práva detí a osôb s duševným postihnutím, predovšetkým právo vyjadriť názor v každom konaní, ktoré sa ich týka.

Judikatúra EŠLP pod čl. 2, 3 a 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (ďalej len „Dohovor“) je tiež jednotná v tom, že osoby pozbavené osobnej slobody sú „v zraniteľnom postavení“. Dôvodom, ktorý Súd často opakuje, je skutočnosť, že tieto osoby sú pod kontrolou štátu a ich fyzický stav preto závisí od štátnych orgánov. Dôsledkom je povinnosť štátu chrániť zaistené osoby.¹⁶ Jedným z dôsledkov tohto automatického zraniteľného postavenia je napríklad aj otočenie dôkazného bremena v situácii, ak dôjde k zraneniu alebo smrti osoby v priebehu zaistenia, respektíve ak obeť vznesie obhájiteľné tvrdenie o takejto skutočnosti. V takomto prípade musí štát preukázať, že k tomu nedošlo, a nie obeť preukázať, že k tomu došlo. Logika v pozadí je taká, že osoba pozbavená osobnej slobody, ktorá tvrdí, že bola „zranená“, často nemá k dispozícii potrebnú dokumentáciu či svedectvá potrebné na preukázanie svojich tvrdení. Štát je preto vo výhodnejšej pozícii, ktorá sa vyrovnáva práve otočením dôkazného bremena.

EŠLP vo svojej judikatúre ďalej pracuje s pojmom zraniteľné skupiny a v posledných rokoch ich označil za zraniteľné hneď niekoľko. Asi najrozvinutejšia je judikatúra v rómskej oblasti, kde Súd konštatoval, že Rómovia sú vzhľadom na perzekúciu v minulosti a ich súčasnú situáciu zraniteľnou skupinou.¹⁷ Ďalej patria medzi zraniteľné skupiny osoby s duševným postihnutím,¹⁸ osoby trpiace ochorením HIV/AIDS.¹⁹ Súd zohľadňuje okrem iného aj spoločenskú stigmú, ktorej tieto osoby často čelia a ktorá pri uplatňovaní ich práv predstavuje ďalšiu bariéru.

¹⁶ *Salman proti Turecku* (cit. vyššie).

¹⁷ Pozri napr. *Oršuš a ďalší proti Chorvátsku* (sťažnosť č. 15766/03, rozsudok Veľkej komory zo 16. marca 2010).

¹⁸ Napr. *Alajos Kiss proti Maďarsku* (op. cit. 3).

¹⁹ *Kiyutin proti Rusku* (sťažnosť č. 2700/10, rozsudok z 10. marca 2011).

V judikatúre ESLP tak môžeme pozorovať tri prístupy k zraniteľnosti, ktoré sa navzájom prelínajú. Nie je preto úplne možné medzi nimi určiť jasné hranice. Prvý z nich môžeme označiť za *osobnú zraniteľnosť*: zraniteľnosť viazaná na istú osobnú charakteristiku danej osoby, ako je vek, zdravotný stav či rodinná situácia. Typicky pôjde o deti či rodiny s deťmi, osoby so zdravotným postihnutím. Druhý prístup môžeme nazvať *skupinová zraniteľnosť*: Súd za zraniteľné označuje celé skupiny osôb z dôvodu sociálnej sigmy alebo histórie diskriminácie. Z judikatúry možno vysledovať tento prístup voči príslušníkom rómskej menšiny, osobám s duševným postihnutím či sexuálnym menšinám. Tretí prístup spočíva v tzv. *situáčnej zraniteľnosti*: zraniteľnosť danej osoby nemožno pripísať ani osobnej charakteristike, ani príslušnosti k určitej skupine, ale jej zraniteľnosť vyplýva z určitej situácie. Medzi tieto prípady môžeme zaradiť napr. pozbavenie osobnej slobody alebo história domáceho násillia. Samozrejme, jedna a tá istá osoba môže byť zraniteľná z viacerých dôvodov, môže ísť napríklad o dieťa so zdravotným postihnutím pozbavené osobnej slobody, čo znamená, že ho môžeme zaradiť do všetkých troch uvedených skupín. V takomto prípade hovoríme o *zmiešanej* či *viacnásobnej zraniteľnosti*.

Z judikatúry ESLP možno vysledovať, že zraniteľnosť má konkrétny dopad na posudzovanie jednotlivých prípadov. Predovšetkým prítomnosť zraniteľnosti väčšinou spôsobuje, že ESLP vyžaduje od štátnych orgánov osobitné pozitívne záväzky. Nepôjde už len o negatívny záväzok „nezasahovať“ do práv danej osoby, ale štátne orgány musia urobiť niečo navyše. Typicky pôjde o záväzok zvýšenej ochrany pred zasahovaním do ľudských práv, prípadne záväzok zvýšenej, osobitnej starostlivosti.²⁰ Prítomnosť zraniteľnosti má dopad aj na posudzovanie minimálneho stupňa závažnosti pri stanovení, či konkrétny zásah dosiahol intenzitu zlého zaobchádzania.

²⁰ Pozri napr. rozsudky týkajúce sa maloletých migrantov bez sprievodu: *Rahimi proti Grécku* (sťažnosť 8687/08, rozsudok z 5. apríla 2011), *Khan proti Francúzsku* (sťažnosť č. 12267/16, rozsudok z 28. februára 2019).

nia zakázaného v článku 3 Dohovoru,²¹ prípadne či má vplyv na posudzovanie proporcionality zásahu do práv zaručených v článku 8 Dohovoru, pretože sa znižuje miera voľnej úvahy štátu. Zraniteľnosť napr. z titulu pozbavenia osobnej slobody tiež spôsobuje otočenie dôkazného bremena v prípadoch zásahov do práva na život či práva nebyť vystavený zlému zaobchádzaniu pod čl. 2 a 3 Dohovoru. V konečnom dôsledku možno v judikatúre vysledovať prístup, keď extrémna zraniteľnosť sťažovateľa preváži nad všetkými ostatnými faktormi a je v prípade naozaj rozhodujúcim faktorom.²²

Zraniteľní migranti v judikatúre EŠLP

EŠLP sa dlho vyhýbal konštatovaniu, že cudzí štátni príslušníci – v postavení žiadateľov o medzinárodnú ochranu alebo v neregulárnom alebo inom postavení – sú zraniteľnými osobami, či už z titulu prežitej traumy, alebo z dôvodu hroziaceho vyhostenia, ktoré samo osebe prináša náročnú životnú situáciu. Súd v prípadoch hroziaceho vyhostenia posudzuje iba riziko budúcej ujmy v podobe hroziaceho trestu smrti alebo inej formy zlého zaobchádzania, a neposudzuje akt vyhostenia ako možný zásah do ľudských práv.²³ Dlh sa tiež vyhýbal konštatovaniu, že iné faktory, napr. zlý zdravotný stav spojený s nízkou úrovňou zdravotnej starostlivosti v cieľovej krajine, by mohol založiť porušenie čl. 2 či 3 Dohovoru v prípade vyhostenia.²⁴

²¹ Pozri napr. rozsudky týkajúce sa zaistenia rodín s deťmi v imigračnej detencii, kde EŠLP posudzoval zásah do práv detí pod čl. 3 Dohovoru a zásah do práv rodičov pod čl. 8 Dohovoru: *Popov proti Francúzsku* (sťažnosť č. 39472/07 a 39474/07, rozsudok z 19. januára 2012).

²² Pozri napr. *Khan proti Francúzsku* (sťažnosť č. 12267/16, rozsudok z 28. februára 2019) týkajúci sa maloletých migrantov bez sprievodu dospeléj osoby, alebo *A. B. a ďalší proti Francúzsku* (sťažnosť č. 11593/12, rozsudok z 12. júla 2016), ktorý sa týka imigračného zaistenia detí v sprievode rodičov.

²³ Dembour, M. B. *When Humans Become Migrants. Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*. Oxford University Press, 2015.

²⁴ To ale EŠLP prelomil v rozsudku *Paposhvili proti Belgicku* (sťažnosť č. 41738/10,

Súd bol typicky ochotný priznať migrantom zraniteľnosť len do tej miery, ak niesli nejaký osobný znak zraniteľnosti, prípadne hneď niekoľko znakov zraniteľnosti. Ako príklad možno uviesť judikatúru ESLP v oblasti zaistovania rodín s deťmi, kde Súd uviedol, že extrémna zraniteľnosť dieťaťa musí vždy prevážiť nad jeho neregulárnym právnym postavením.²⁵ Podobne Súd pristupoval aj k maloletým migrantom bez sprievodu, kde vyžaduje od štátnych orgánov tieto osoby chrániť a postarať sa o nich, a to aj keď pomoc odmietajú, pretože ide o „jednu z najzraniteľnejších skupín v spoločnosti“.²⁶ ESLP sa zastal aj žiadateľa o medzinárodnú ochranu, ktorý bol homosexuál, pretože maďarské orgány nezohľadnili jeho zraniteľnosť z titulu príslušnosti k sexuálnej menšine pri jeho umiestnení do detenčného centra.²⁷ V inom rozhodnutí zase Súd zohľadnil zraniteľnosť migrantky, ktorá bola v neregulárnom postavení, z titulu jej predchádzajúceho potratu, tiež pri umiestnení do detenčného centra.²⁸ Vo všetkých týchto prípadoch zohrala hlavnú rolu zraniteľnosť sťažovateľov z titulu nejakého osobného charakteristického znaku alebo prežitej udalosti a nie z dôvodu ich osobitnej situácie. ESLP sa tiež dlho vyhýbal konštatovaniu, že by migranti patrili medzi zraniteľné skupiny, či už z dôvodu stigmy, či nenávisťných prejavov, ale tiež napríklad z dôvodu sťaženej uplatňovania ich práv z dôvodu jazykovej a kultúrnej bariéry.

Prelomovým v tomto ohľade sa stal rozsudok *M. S. S. proti Belgicku a Grécku* z roku 2011, v ktorom ESLP po prvýkrát výslovne konštatoval ako osobnú, tak aj skupinovú zraniteľnosť žiadateľov o me-

rozsudok Veľkej komory zo dňa 13. decembra. 2016), v ktorom konštatoval porušenie čl. 3 v prípade vyhostenia ťažko chorého sťažovateľa do Gruzínska, pokiaľ belgické orgány nezávážia jeho zdravotný stav a možnosti adekvátnej liečby v Gruzínsku (ods. 205 a 206). Súd pri hodnotení nepoužil koncept zraniteľnosti.

²⁵ *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga proti Belgicku* (sťažnosť č. 13178/03, rozsudok z 12. októbra 2006), *Muskhadzhiyeva a ďalší proti Belgicku* (sťažnosť č. 41442/07, rozsudok z 19. januára 2010).

²⁶ *Rahimi proti Grécku* (sťažnosť 8687/08, rozsudok z 5. apríla 2011), *Khan proti Francúzsku* (sťažnosť č. 12267/16, rozsudok z 28. februára 2019).

²⁷ *O. M. proti Maďarsku* (sťažnosť č. 9912/15, rozsudok z 5. júla 2016).

²⁸ *Aden Ahmed proti Malte* (sťažnosť č. 55352/12, rozsudok z 27. marca 2013).

dzinárrodnú ochranu.²⁹ Prípada sa týkala afganského občana, žiadateľa o medzinárodnú ochranu, ktorý bol z Belgicka vrátený do Grécka na základe Dublinského nariadenia. ESLP okrem iného posudzoval, či bolo zaistenie sťažovateľa v Grécku a životné podmienky extrémnej chudoby, ktorým bol vystavený po jeho prepustení z imigračnej detencie, v rozpore so zákazom neľudského a ponižujúceho zaobchádzania v zmysle v čl. 3 Dohovoru.³⁰ ESLP konštatoval porušenie čl. 3 gréckymi štátnymi orgánmi v oboch bodoch.

Z hľadiska našej analýzy je namieste sa bližšie pozrieť na to, akú rolu zohrala zraniteľnosť sťažovateľa pri hodnotení namietaných porušení jeho práv. Pri posudzovaní prvej otázky, t. j. podmienok v detenčnom centre, ESLP uviedol: „*Treba vziať do úvahy to, že sťažovateľ je ako žiadateľ o medzinárodnú ochranu obzvlášť zraniteľný z dôvodu všetkého, čím si prešiel počas svojej cesty a traumatických udalostí, ktoré pravdepodobne zažil predtým.*“³¹ Súd odmietol argumenty gréckej vlády, že sťažovateľ bol zaistený len na krátky čas³² a konštatoval, že podmienky v detenčnom centre boli neakceptovateľné.³³ Kumulácia viacerých faktorov: pocity svojvôle, podriadenosti a neistoty často spojené s pozbavením osobnej slobody, a závažný dopad podmienok panujúcich v detenčnom centre na dôstojnosť sťažovateľa, predstavovali ponižujúce zaobchádzanie v rozpore s čl. 3 Dohovoru. Okrem toho Súd ďalej uviedol, že „*neistota sťažovateľa bola znásobená jeho zraniteľnosťou, ktorá je samozrejماً v situácii žiadateľa o medzinárodnú ochranu*“.³⁴

ESLP v tejto časti rozsudku po prvýkrát konštatoval, že žiadateľ o medzinárodnú ochranu je zraniteľný *per se*, teda z dôvodu svojho

²⁹ *M. S. S. proti Belgicku a Grécku* (sťažnosť č. 30696/09, rozsudok Veľkej komory zo dňa 21. januára 2011).

³⁰ ESLP posudzoval aj ďalšie aspekty prípadu, a to či belgické úrady porušili čl. 2, 3 a 13 Dohovoru, keď nariadili prevoz sťažovateľa do Grécka s vedomím životných podmienok, ktorým tam bol vystavený.

³¹ *Ibid.*, ods. 232.

³² Sťažovateľ bol zaistený v detenčnom centre pri aténskom letisku celkovo dvakrát, raz na štyri dni a potom na týždeň.

³³ *Ibid.*, ods. 233.

³⁴ *Ibid.*, ods. 233.

neistého postavenia, migračnej skúsenosti a traumatických udalostí, ktoré pravdepodobne zažil v minulosti. Sťažovateľ bol síce aj v situácii situačnej zraniteľnosti, pretože bol pozbavený osobnej slobody, ale Súd k tomuto osobitne neprihliadol. Ďalším zaujímavým aspektom prípadu je, že sťažovateľ nebol zraniteľný z iných dôvodov, napríklad z dôvodu zdravotného postihnutia či psychických problémov, ale bol to dospelý muž a jeho zraniteľnosť spočívala v jeho postavení žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Tento prístup zodpovedá konceptu zraniteľnosti Marthy Finemanovej, ktorá zraniteľnosť vníma cez životnú skúsenosť a kritizuje vytváranie tzv. liberálneho subjektu, podľa ktorého by dospelý muž bez závažných zdravotných alebo iných problémov nikdy nemohol byť považovaný za zraniteľného.

Pozrime sa teraz na to, ako Súd pristúpil k analýze životných podmienok sťažovateľa po prepustení z detencie. Sťažovateľ sa totiž ocitol na ulici bez možnosti pokrytia základných životných potrieb.³⁵ Táto analýza je sama osebe inovatívna, pretože Súd sa v predchádzajúcich rozhodnutiach vyhýbal posudzovaniu bezdomovectva pod článkom 3 Dohovoru.³⁶ ESLP oprel svoje závery v podstate o dva argumenty. Prvým argumentom je, že povinnosť zabezpečiť žiadateľom o medzinárodnú ochranu prijímacie podmienky vyplýva z gréckych právnych predpisov transponujúcich právnu úpravu EÚ, a preto neposkytnutie bývania a ďalšej materiálnej pomoci sťažovateľovi porušuje grécke zákony. Druhý argument je pre naše účely zaujímavejší, pretože sa opiera o konštatovanie, že „skupina žiadateľov o medzinárodnú ochranu ako obzvlášť

³⁵ Ibid. ods. 254. Sťažovateľ žil po celé mesiace v podmienkach extrémnej chudoby, bez možnosti pokryť si základné životné potreby ako jedlo, hygienu a obydlie. Okrem toho čelil neustálemu strachu, že ho niekto napadne alebo okradne a nemal žiadnu nádej na zlepšenie svojej situácie.

³⁶ Ibid., ods. 249. Súd opakovanne konštatoval a potvrdil to aj v prípade M. S. S., že z článku 3 Dohovoru nevyplýva štátu povinnosť poskytnúť každej osobe na jeho území obydlie a nevyplýva z neho ani povinnosť poskytnúť utečencom finančnú pomoc. Je na zamyslenie, či situácia sťažovateľa M. S. S. nápadne nepripomína životne podmienky osôb bez domova vo všeobecnosti.

znevýhodnená a zraniteľná skupina obyvateľstva si vyžaduje špeciálnu ochranu“.³⁷ Na tom, že žiadateľov o medzinárodnú ochranu treba osobitne chrániť, sa zhodlo medzinárodné spoločenstvo napríklad prijatím Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov a založením UNHCR, a na európskej úrovni prijatím Prijímacej smernice. ESLP v tejto súvislosti odkázal *mutatis mutandis* na pojem zraniteľnej skupiny Rómov, ktorý formuloval v prípade *Oršuš a ďalší proti Chorvátsku*.³⁸ Grécke úrady mali podľa Súdu prihliadnuť na zraniteľnosť sťažovateľa, ako žiadateľa o medzinárodnú ochranu, a boli zodpovedné za zúfalú situáciu, v ktorej sa ocitol kvôli ich nečinnosti.³⁹

V rozsudku *M. S. S.* tak nájdeme dve konštatovania o zraniteľnosti. Na jednej strane bol sťažovateľ *zraniteľnou osobou* ako žiadateľ o medzinárodnú ochranu v dôsledku svojej migračnej minulosti a pravdepodobne prežitej traumy. Na druhej strane patril k *zraniteľnej skupine* žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí sú obzvlášť znevýhodnenou a zraniteľnou skupinou obyvateľstva a vyžadujú špeciálnu ochranu. Obidve konštatovania predstavovali významný posun v rozhodovacej praxi Súdu. Prvé konštatovanie preto, že Súd priznal, že aj dospelý muž bez žiadnej „pridanej“ zraniteľnosti môže byť zraniteľný. Druhé pretože ESLP zaradil žiadateľov o medzinárodnú ochranu medzi zraniteľné skupiny podobne ako predtým Rómov či osoby so zdravotným postihnutím, a pod.

Druhé konštatovanie však môže byť problematické, na čo poukázal vtedajší maďarský sudca Sajó vo svojom čiastočne nesúhlasnom stanovisku. Sajó kategoricky odmietol konštatovanie, že

³⁷ Ibid., ods. 251.

³⁸ Ibid., ods. 251. Pozri bližšie *Oršuš a ďalší proti Chorvátsku* (sťažnosť č. 15766/03, rozsudok Veľkej komory zo 16. marca 2010, ods. 147). Súd konštatoval, že v dôsledku ich histórie sa Rómovia stali špecifickým typom znevýhodnenej a zraniteľnej menšiny, a preto si vyžadujú osobitnú ochranu. Rozsudok sa týkal segregovaného vzdelávania rómskych detí.

³⁹ Ibid., ods. 263. Súd konštatoval, že situácia sťažovateľa, keď sa ocitol na ulici bez možnosti pokryť svoje základné životné potreby v spojení s neistotou o budúcnosť bola ponižujúca a nerešpektovala jeho dôstojnosť.

by žiadatelia o medzinárodnú ochranu boli zraniteľnou skupinou. Podľa neho, aj keď mnohí žiadatelia môžu byť zraniteľnými osobami, nemožno ich bezpodmienečne považovať za „obzvlášť zraniteľnú skupinu“. Podľa jeho názoru žiadatelia o medzinárodnú ochranu ako skupina nečelia spoločenským predsudkom a nemajú históriu sociálneho vyčlenenia ako napríklad Rómovia alebo osoby s duševným postihnutím. Argumentoval, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu nie sú sociálne identifikovateľní ako skupina, netvoria homogénnu skupinu, a preto ako skupina vôbec neexistujú.⁴⁰ Sajó pritom pripúšťa, že niektorí žiadatelia o medzinárodnú ochranu môžu byť zraniteľní ako osoby,⁴¹ a tiež uznáva, že vo všeobecnosti žiadatelia o medzinárodnú ochranu sú *trochu* zraniteľní z dôvodu prežitých udalostí v minulosti, pretože žijú v novom a odlišnom prostredí, a z dôvodu neistoty o svoju budúcnosť.⁴² Odmieťa však pripustiť, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu sú zraniteľní ako skupina, že stratili kontrolu nad vlastným osudom a nie sú schopní rozhodovania.

Nie so všetkými konštatovaniami v stanovisku sudcu Saja sa možno stotožniť. Napríklad konštatovanie, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu nečelia spoločenským predsudkom, diskriminácii a nemajú históriu sociálneho vyčlenenia je veľmi sporné.⁴³ Polemizovať by sa dalo aj s tvrdením, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu nie sú sociálnou skupinou. Sajó ale vystihol problematickosť označenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu ako zraniteľ-

⁴⁰ Ibid. Čiastočne súhlasné a čiastočne nesúhlasné stanovisko sudcu Saja (s. 100 a nasledujúce).

⁴¹ Ibid. Sajó ale odmieta, že by sťažovateľ M. S. S. bol zraniteľnou osobou poukazujúc na jeho finančnú situáciu a znalosť cudzích jazykov (sťažovateľ podľa Saja vynaložil nemalé prostriedky na cestu do Európy a pracoval v minulosti ako prekladateľ).

⁴² Ibid. Sajó tiež pripúšťa, že neistota spojená s nekonečne dlhou azylovou procedúrou prináša pocity strachu, úzkosti a podradenosti, môže zlomiť morálnu a fyzickú stránku jednotlivca, spôsobíť zhoršenie zdravotného stavu osoby a možno ju preto označiť za ponižujúcu v zmysle článku 3 Dohovoru.

⁴³ Pozri napr. UNHCR, *Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance Through Strategic Approach*. Ženeva, 2009.

nej skupiny v inom aspekte, ktorý kritizuje aj Finemanová a ďalší autori, a to atribút neschopnosti sa rozhodovať, niešť zodpovednosť za svoj osud a celkovej odkázanosti na štátne orgány.⁴⁴ Prísudzovanie neschopnosti a závislosti celej skupine obyvateľstva môže viesť k vytvoreniu reštriktívnych politík založených na paternalistickom prístupe voči konkrétnej skupine. Na druhej strane sťažovateľ M. S. S. sa očividne ocitol v situácii závislosti od gréckych orgánov, pretože bol bez prostriedkov, v cudzej krajine a nemal možnosť sa o seba postarať. Bol teda v situácii individuálnej, osobnej zraniteľnosti, a grécke orgány mu mali pomôcť.

Rozsudok M. S. S. mal z hľadiska pojmu zraniteľnosti žiadateľov o medzinárodnú ochranu obrovský dopad. V nasledujúcej časti sa preto pozrieme, ako ESLP aplikoval tieto koncepty v ďalších významných prípadoch týkajúcich sa žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

Skutkovo podobnú situáciu, ako v prípade M. S. S., posudzoval ESLP o niekoľko rokov neskôr v prípade *Tarakhel proti Švajčiarsku* z roku 2014.⁴⁵ Prípád sa týkal afganskej rodiny so šiestimi deťmi, ktorá čelila možnosti navrátenia do Talianska na základe Dublinského nariadenia. Sťažovatelia argumentovali, podobne ako sťažovateľ M. S. S., že v Taliansku by čelili neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu s ohľadom na systematické nedostatky v talianskom azylovom systéme a preplnenosť tamojších centier pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Na rozdiel od M. S. S. v prípade *Tarakhel* išlo o rodinu s deťmi, a preto boli sťažovatelia už na vnútroštátnej úrovni považovaní za zraniteľné osoby z titulu rodinnej situácie. Na rozdiel od M. S. S. ale rodina *Tarakhelových* nebola ešte do Talianska premiestnená, v čase rozhodovania Súdu boli stále na území Švajčiarska.

⁴⁴ Tento aspekt je zvýraznený v ods. 263 rozsudku M. S. S., kde Súd pričíta situáciu sťažovateľa nečinnosti gréckych orgánov.

⁴⁵ *Tarakhel proti Švajčiarsku* (sťažnosť č. 29217/12, rozsudok Veľkej Komory zo 4. novembra. 2014).

Z nášho hľadiska je zaujímavé, akým spôsobom Súd aplikoval pojem zraniteľnosti vymedzený v *M. S. S.* v rámci analýzy skutkových okolností prípadu Tarakhel. ESLP v časti venujúcej sa minimálnemu stupňu závažnosti zásahu do práv zaručených článkom 3 Dohovoru odkázal na skupinovú zraniteľnosť žiadateľov o medzinárodnú ochranu a požiadavku ich osobitnej ochrany.⁴⁶ Následne konštatoval, že táto „osobitná ochrana“ je obzvlášť dôležitá u detí, pretože tie majú špeciálne potreby a sú extrémne zraniteľné.⁴⁷ Súd konštatoval, že prijímacie podmienky detí žiadajúcich o medzinárodnú ochranu musia byť prispôbené ich veku, aby im nespôsobovali stres a úzkosť či iné traumatické následky.⁴⁸ V opačnom prípade by podmienky v prijímacom centre mohli dosiahnuť intenzitu zlého zaobchádzania. Súd zaviazal švajčiarske orgány, aby si od talianskych kolegov vyžiadali záruky, že rodina bude umiestnená v podmienkach prispôbených veku detí a nebude rozdelená.

Z nášho hľadiska je zaujímavé pozorovať, že Súd použil skupinovú zraniteľnosť žiadateľov o medzinárodnú ochranu ako jeden z faktorov pri posudzovaní minimálneho stupňa závažnosti. Na druhej strane je zjavné, že Súd pripísal veľkú váhu zraniteľnosti maloletých sťažovateľov z dôvodu ich veku a rodinnej situácie, a je preto ťažké vyvodiť z rozsudku Tarakhel nejaké konkrétnejšie závery o zraniteľnosti žiadateľov o medzinárodnú ochranu ako skupiny. Ako poznamenali niektorí sudcovia v čiastočne nesúhlasnom stanovisku: „*Budú sa podobné záruky vyžadovať u všetkých žiadateľov*

⁴⁶ Ibid., ods. 118. Aby nejaké zaobchádzanie mohlo byť označené za zlé zaobchádzanie podľa čl. 3 Dohovoru musí dosiahnuť minimálny stupeň závažnosti, ktorého posudzovanie je relatívne a závisí od mnohých faktorov, ako je pohlavie, vek a zdravotný stav obete. V tejto súvislosti Súd uviedol, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu sú obzvlášť znevýhodnená a zraniteľná skupina vyžadujúca si zvláštnu ochranu.

⁴⁷ Ibid., ods. 119. Súd konštatoval, že toto sa aplikuje bez ohľadu na to, či sú deti v sprievode rodičov alebo bez nich a odkázal na prípad *Popov proti Francúzsku* (sťažnosti č. 39472/07 a 39474/07, rozsudok z 19. januára 2012), ktorý sa týka zaisťovania rodiny s deťmi v imigračnom detenčnom centre.

⁴⁸ Ibid. Je zaujímavé sledovať prelievanie judikatúry od podmienok v imigračnej detencii k podmienkam prijímacích centier.

o medzinárodnú ochranu, ktorí budú navracaní do Talianska – a ktorí sú podľa rozsudku M. S. S. členmi obzvlášť znevýhodnenej a zraniteľnej skupiny obyvateľstva – alebo len rodiny s deťmi?“⁴⁹ Možno si tiež povšimnúť, že argumentácia je zameraná na zraniteľnosť detí a zraniteľnosť rodičov ustupuje do pozadia.

ESLP zmeškal možnosť bližšie definovať koncept zraniteľnosti v prípade *V. M. a ďalší proti Belgicku*.⁵⁰ Prípád sa týkal kosovskej rómskej rodiny, ktorá požiadala v Belgicku o medzinárodnú ochranu a kvôli preplnenosti tamojších prijímacích centier a neschopnosti belgických úradov zostala žiť na ulici. V rozsudku Komory, ktorý ale nenadobudol právoplatnosť, Súd aplikoval štandardy rozsudku M. S. S. a konštatoval, že situácia sťažovateľov dosiahla intenzitu ponižujúceho zaobchádzania. Prípád sa ale dostal pred Veľkú komoru, ktorá ho vyčiarila zo zoznamu sťažností pre stratu kontaktu medzi sťažovateľmi a ich právnou zástupkyňou po ich návrate do Srbska. Veľká komora Súdu vôbec neprihliadla na zraniteľnosť sťažovateľov, na čo upozornili disentujúci sudcovia. Podľa nich prípad predstavoval možnosť definovania alebo vyjasnenia konceptu zraniteľnosti v judikatúre Súdu.⁵¹

To, že pojem skupinovej zraniteľnosti formulovaný v rozsudku M. S. S. Súd v nadväzujúcej judikatúre úplne neakceptoval, možno demonštrovať na dvoch prípadoch. Dva mesiace po tom, ako bol prijatý rozsudok *Tarakhel*, vyniesol súd rozsudok v prípade *A. M. E. proti Holandsku*.⁵² Prípád sa týkal somálskeho chlapca, ktorý mal byť z Holandska vrátený do Talianska podľa Dublinského nariadenia. Pre kontext treba uviesť, že sťažovateľ pricestoval do Talianska a následne do Holandska v čase, keď mal 15 rokov a až

⁴⁹ Ibid. Čiastočne nesúhlasné stanovisko sudcov Casadevall, Berro-Lefevre a Jäderblom (s. 53).

⁵⁰ *V. M. a ďalší proti Belgicku* (sťažnosť č. 60125/11, rozsudok Komory z 7. 7. 2015, rozsudok Veľkej Komory zo 17. novembra 2016).

⁵¹ Ibid. Nesúhlasné stanovisko sudcu Ranzonih, ku ktorému sa pripojili sudcovia López Guerra, Socilianos a Lemmens (s. 10).

⁵² *A. M. E. proti Holandsku* (sťažnosť č. 51428/10, rozhodnutie o neprijateľnosti z 13. januára 2015).

do vynesenia rozsudku ESLP pobýval v Holandsku. V čase vynesenia rozsudku ESLP mal 21 rokov. ESLP síce aplikoval štandard z prípadu *Tarakhel*, podľa ktorého sú žiadatelia o medzinárodnú ochranu obzvlášť znevýhodnenou a zraniteľnou skupinou vyžadujúcou osobitnú ochranu.⁵³ Následne ale odlišil prípad sťažovateľa A. M. E. od prípadu *Tarakhel* s argumentom, že „sťažovateľ je schopný mladý muž bez žiadnych závislých osôb“.⁵⁴ Na základe tohto argumentu ESLP konštatoval, že jeho prípadné premiestnenie do Talianska a podmienky, ktorým by tam čelil, nedosahujú minimálny stupeň závažnosti pod článkom 3 Dohovoru. Súd ani neaplikoval povinnosť vyžiadať si od talianskych orgánov záruky ako v prípade *Tarakhel*. Na tomto prípade možno názorne demonštrovať riziko vnímania osôb cez prizmu liberálneho subjektu, ako na to upozorňuje Martha Finemanová a ďalší autori, keďže zvýšená ochrana pre jednu skupinu osôb – v tomto prípade pre rodiny s deťmi – fakticky vylučuje z ochrany ďalšie skupiny osôb – v tomto prípade dospelých mužov.

V ďalšom analyzovanom prípade *A. S. proti Švajčiarsku*⁵⁵ ESLP vôbec nepoužil pojem skupinovej zraniteľnosti zavedený v prípadoch *M. S. S.* a *Tarakhel*. Prípad sa týkal sýrskeho žiadateľa o medzinárodnú ochranu, ktorý podobne ako rodina Tarakhelových mal byť vrátený do Talianska podľa Dublinského nariadenia. Sťažovateľ namietal, že v prípade prevozu do Talianska by sa závažne zhoršil jeho zdravotný stav a nebola by mu v Taliansku poskytnutá adekvátna liečba a podpora. V prípade nebolo sporné, že sťažovateľ trpel post-traumatickou stresovou poruchou a vo Švajčiarsku mal rodinu, ktorá mu poskytovala podporu. ESLP síce v jednom odseku odkázal na skupinovú zraniteľnosť žiadateľov o medzinárodnú ochranu,⁵⁶ ale v nasledujúcej analýze tento štandard vôbec neaplikoval.

⁵³ Ibid., ods. 32.

⁵⁴ Ibid., ods. 34.

⁵⁵ *A. S. proti Švajčiarsku* (sťažnosť č. 39350/13, rozsudok z 30. júna 2015)

⁵⁶ Ibid., ods. 29.

Tieto dva prípady indikujú, že prípad *Tarakhel* bol v nasledujúcej judikatúre vnímaný skôr ako chrániaci rodiny s deťmi z titulu ich osobnej zraniteľnosti z dôvodu veku a rodinnej situácie, a nie všetkých žiadateľov o medzinárodnú ochranu z titulu skupinovej zraniteľnosti.

Ďalší analyzovaný prípad je z iného kontextu, každopádne poukazuje na ďalší aspekt aplikácie pojmu zraniteľnosti. V prípade *Mahmed Jama proti Malte*⁵⁷ Súd posudzoval podmienky zaistenia žiadateľky o medzinárodnú ochranu v maltskom detenčom centre. Súd síce konštatoval, že sťažovateľka bola ako žiadateľka o medzinárodnú ochranu obzvlášť zraniteľná z dôvodu migračnej skúsenosti a traumatických zážitkov z minulosti, čo je stav zraniteľnosti odlišný od zdravotných problémov a veku. Následne však uzavrel, že sťažovateľka nebola o nič viac zraniteľná ako ostatní žiadatelia o medzinárodnú ochranu zaistení v danom detenčom centre v rovnakom čase.⁵⁸ Podmienky v detenčom centre pre ňu teda nedosiahli stupeň ponižujúceho zaobchádzania v rozpore s článkom 3 Dohovoru.

Táto línia argumentácie má opačnú logiku ako argumentácia Súdu v prípade *M. S. S.*, kde práve príslušnosť k zraniteľnej skupine žiadateľov o medzinárodnú ochranu zohrala hlavnú rolu pri konštatovaní porušenia Dohovoru. Koniec koncov podobným spôsobom mohol Súd argumentovať aj v prípade *M. S. S.* a uviesť, že sťažovateľ sa síce ocitol na ulici, ale v rovnakých podmienkach predsa boli tisíce ďalších žiadateľov o medzinárodnú ochranu, a keďže on nebol o nič viac zraniteľnejší ako ostatní, nedosahovala jeho situácia intenzitu ponižujúceho zaobchádzania. Argumentácia prijatá v rozsudku *Mahmed Jama* vo svojom dôsledku zužuje ochranu žiadateľov o medzinárodnú ochranu na tých, ktorí vykazujú istý „dodatočný“ znak zraniteľnosti a popiera zmysel skupinovej zraniteľnosti tak, ako ho judikoval Súd v rozsudku *M. S. S.*⁵⁹

⁵⁷ *Mahmed Jama proti Malte* (sťažnosť č. 10290/13, rozsudok z 26. novembra 2015).

⁵⁸ *Ibid.*, ods. 100.

⁵⁹ Porovnaj tiež *Aden Ahmed proti Malte* (sťažnosť č. 55352/12, rozsudok z 27. marca

Záver

Keď Peroni a Timmer pred niekoľkými rokmi analyzovali judikatúru ESLP z hľadiska prístupu k zraniteľnosti, uviedli, že zraniteľnosť môže mať dve strany mince. Na jednej strane môže ísť o výborný nástroj, ako pristupovať k problémom materiálnej rovnosti, no na druhej strane môže tento prístup sklzánuť k stigmatizácii a paternalistickému prístupu práve voči tým osobám, ktoré sú už aj tak v nevýhodnom postavení.⁶⁰

Analýza vybraných prípadov ESLP v tomto príspevku ukazuje, že prístup Súdu k zraniteľnosti žiadateľov o medzinárodnú ochranu stále nie je jednoznačný. Po prelomovom rozsudku *M. S. S. proti Belgicku a Grécku*, v ktorom Súd označil žiadateľov o medzinárodnú ochranu za zraniteľné osoby aj zraniteľnú skupinu, nasledovali prípady, v ktorých Súd tento prístup v podstate poprel, predovšetkým čo sa týka skupinovej zraniteľnosti.

Stále viac sa ukazuje, že miskami váh spravodlivosti hýbe predovšetkým viacnásobná či zmiešaná zraniteľnosť, ktorá často preváži akékoľvek ďalšie úvahy a stáva sa akýmsi trumfom nad všetkými ostatnými argumentmi. Ako sme videli v analyzovaných prípadoch, tento prístup akéhosi zbierania bodov zraniteľnosti vo svojom dôsledku znižuje ochranu ostatných a posilňuje v judikatúre mýtus liberálneho subjektu, ktorý je popretím teórie zraniteľnosti.

LITERATÚRA

- Fineman, M. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *20 Yale J. L. & Feminism* 1, 9 (2008 – 2009), s. 9.
- Grear, A. Challenging Corporate “Humanity”: Legal Disembodiment, Embodiment and Human Rights. *7 Hum. Rts. L. Rev.* 511, s. 521 – 534 (2007).

2013), ktorý sa týkal zaistenia sťažovateľky v imigračnom detenčnom centre, ktorú ESLP označil za zraniteľnú z titulu prežitého potratu.

⁶⁰ Peroni, L., Timmer, A. *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, (op. cit. 1).

- Ippolito, F., Iglesias Sanchez S. *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Hart Publishing, 2015.
- Peroni, L., Timmer, A. Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law. *International Journal of Constitutional Law* 11, 2013, s. 1056 – 1085.
- Timmer, A. A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights, in: Fineman, M., Gear, A. (eds.) *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*. Farnham: Ashgate, 2013, s. 147 – 170.

Kontaktné údaje autorky:

Mgr. Alexandra Dubová, LL.M.
Fórum pro lidská práva, z. s.
Ovenceká 33
170 00 Praha 7
Česká republika

OCHRANA PRÁVA ŽIADATEĽA O AZYL PODĽA ČLÁNKU 3 DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD¹

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: práva utečencov/žiadateľov o azyl – článok 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – zásada ochrany najlepších záujmov dieťaťa – humánne podmienky zaistenia – humánne podmienky mimo detenčného zariadenia

Key words: the rights of refugees/asylum seekers – Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – principle of the protection of the best interests of the child – humane detention conditions – humane conditions outside detention

Anotácia: Referát analyzuje rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúce sa práv utečencov a postupov orgánov členských štátov, ktoré sú v rozpore s článkom 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, týkajúce sa práva utečenca:

- pri správnom postupe, bez ktorého by bolo možné zmať zásadu nevyhostenia a právo podľa článku 3,
- podmienky zadržania, ktoré neporušujú článok 3 dohovoru.

Osobitná pozornosť sa venuje zásade ochrany najlepších záujmov dieťaťa. Ochrana sa nezameriava výlučne na dôstojné a humánne podmienky zaistenia, ale súd rozšíril ochranu tak, aby zahŕňala právo na dôstojné a humánne podmienky mimo detenčného zariadenia.

Summary: The paper analyzes the judgments of the European Court of Human Rights concerning the rights of refugees and the practices of Member States' authorities that are in conflict with Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the refugee's right:

- on properly procedure, without which it could be fringed the principle non-refoulement and the right of Article 3,
- to detention conditions which do not infringe Article 3 of the Convention.

¹ Tento referát bol vypracovaný v rámci VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike právna teória a prax“.

Particular attention shall be paid to the principle of the protection of the best interests of the child. The protection is not concentrated solely on dignified and humane detention conditions, but the court has extended the protection to include the right to dignified and humane conditions outside detention.

Právna povaha zákazu podľa čl. 3 Dohovoru a záväzok zmluvného štátu dodržiavať ho

Zákaz mučenia, neľudského zaobchádzania a trestania, ako aj ponižujúceho zaobchádzania a trestania podľa čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd patrí popri práve na život (čl. 2) medzi najdôležitejšie práva garantované touto medzinárodnou zmluvou.

Odborná literatúra zdôrazňuje *absolútnosť* predmetného zákazu. Znamená to, že ustanovenie „je aplikovateľné na všetkých ľudí, na každom mieste, v každom čase a hlavne nie je ničím limitované. Na rozdiel od *práva na život* nie sú s výkonom práva spojené žiadne výnimky, napríklad z dôvodu zachovania verejného poriadku, či národnej bezpečnosti. Rovnako nie sú prípustné žiadne derogácie v zmysle článku 15“.²

Členský štát má nielen *negatívny záväzok*, t. j. povinnosť zdržať sa konania, ktoré by viedlo k porušeniu zákazu. Zákaz podľa čl. 3 Dohovoru implikuje aj jeho *pozitívny záväzok*, t. j. povinnosť aktívne konať za určitých podmienok spôsobom, ktorý vylučuje zakázaný následok.

Vzhľadom na faktickú povahu zakázaného následku je vylúčené, aby obeťou porušenia mohla byť právnická osoba. Ochrany podľa čl. 3 Dohovoru sa môžu účinne dovolávať len fyzické osoby.

Naplnenie, resp. dodržanie medzinárodného záväzku vo vzťahu k tomuto zakazu konkrétnym štátom sa posudzuje s prihliadnutím:

² Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 191.

- na uplatňované *hmotnoprávne opatrenia* štátu (zákony musia vyhlásiť také konanie orgánu, resp. úradnej osoby, ktorá koná v jeho mene, za protiprávne, rovnako ako každé rozhodnutie alebo iný úkon orgánu, ktorým by mohlo dôjsť k porušeniu zákazu podľa čl. 3 Dohovoru, musia byť garantované také hmotnoprávne podmienky na výkon právomoci orgánov, ktoré zakázaný dôsledok vylučujú atď.),
- na uplatňované *procesnoprávne opatrenia* (ak k porušeniu zákazu došlo, obeť musí mať k dispozícii mechanizmy umožňujúce jej brániť sa v súlade s čl. 13 Dohovoru, štát musí garantovať účinné vyšetrovanie porušenia povinnosti zo strany orgánu verejnej moci atď.).

Existencia opatrení a najmä efektívnosť ich presadzovania v praxi je meradlom uvedomelého úsilia štátu zabezpečiť takú prax orgánov verejnej moci (predovšetkým orgánov štátnej správy a súdov), ktorá vylučuje porušenie čl. 3 Dohovoru.

Štát, ktorý si ctí svoj medzinárodný záväzok, *nesmie byť pasívny* v situácii, keď má k dispozícii informácie o existencii skutočného a bezprostredného nebezpečenstva. Musí urobiť všetko pre to, čo od neho možno rozumne očakávať, aby hrozbe zabránil (t. j. vyžaduje sa rovnaký spôsob správania ako v prípadoch, keď by malo byť porušené právo na život podľa čl. 2 Dohovoru).³

Neexistuje žiadny hmotnoprávny dôvod, ktorý by ospravedlňoval postup orgánu verejnej moci v rozpore s čl. 3 Dohovoru alebo zaobchádzanie s osobou, ktorým by malo byť porušené jej právo podľa čl. 3 Dohovoru (pozri rozsudok vo veci *Gäffgen proti Nemecku* z 1. júna 2010, sťažnosť č. 22978/05). Ide o ďalší právny dôsledok absolútnej povahy tohto zákazu, keď výkon právomoci musí byť za každej okolnosti uskutočňovaný výlučne spôsobom, ktorý je v súlade s týmto článkom medzinárodnej zmluvy.

Zmluvný štát Dohovoru nesmie svojím úkonom zapríčiniť, že osoba bude v konečnom dôsledku vystavená mučeniu alebo pod-

³ Kratochvíl, J. in: Kmec, J. – Kosář, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 434.

robovaníu neľudskému alebo ponížujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.

Zodpovednosť štátu je založená na *príčinnej súvislosti* medzi konaním štátu a porušením ľudských práv. Existencia príčinnej súvislosti je *conditio sine qua non* pre vznik zodpovednosti vydávajúceho štátu,⁴ lebo ten nemôže byť zodpovedný za porušenie ľudských práv iným štátom.

O úkon orgánu zmluvného štátu Dohovoru ide, ak ten je spôsobilý ovplyvniť faktické a právne postavenie osoby. Je to tak vždy, keď sa osoba nachádza v moci alebo pod kontrolou štátu (jeho orgánu), t. j. pod jeho jurisdikciu.

Negatívny aj pozitívny záväzok štátu dodržiavať čl. 3 Dohovoru dopadá na každý prípad, keď sa *osoba nachádza pod jeho jurisdikciu*. Nezáleží pritom na jej konkrétnom hmotnoprávnom statuse (postačí, že osoba jurisdikcii podlieha). V takom prípade je štát ako zmluvná strana Dohovoru viazaný povinnosťou podľa čl. 1 Dohovoru, podľa ktorého „strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v hlave I tohto dohovoru“.

Z hľadiska medzinárodného práva *nie je podstatné, či orgány svoju právomoc vykonávajú na území štátu alebo mimo tohto územia*. Ak totiž konajú v mene štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohovoru, sú vždy jeho reprezentanti.

I keď jurisdikcia štátu je zviazaná v medzinárodnom práve prevažne s *princípom teritoriality*, podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva jej výkon i činy zmluvných štátov, ku ktorým došlo alebo mali účinky mimo ich území, môžu predstavovať výkon ich jurisdikcie podľa čl. 1 Dohovoru.⁵ Otázka, či zmluvná strana vykonáva nad určitou oblasťou účinnú kontrolu je otázkou skutkovou.

⁴ Kratochvíl, J. in: Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 437.

⁵ Kmec, J. in: Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 40.

V rozsudku vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09, sa Európsky súd pre ľudské práva zaoberal aj otázkou, či sťažovatelia plaviaci sa na lodiach z Líbye, zadržaní približne 35 námorných míľ južne od ostrova Lampedusa loďami talianskej finančnej správy a pobrežnou políciou, ktorá ich nalodila na taliansku vojenskú loď a prepravila do Tripolisu, podliehali jurisdikcii Talianska. Súd rozhodol, že „výkon právomoci je nevyhnutnou podmienkou, aby zmluvný štát mohol byť zodpovedný za konanie alebo opomenutie, ktoré vedie k porušeniu práv a slobôd zaručených Dohovore“. Súd považoval akt urobený na palube lode plávajúcej pod štátnou vlajkou za extrateritoriálny výkon právomoci tohto štátu. Uzavrel, že sťažovatelia boli pod neustálou kontrolou talianskych úradov *de iure* aj *de facto*.⁶

Z uvedeného vyplýva všeobecná zásada, že úkon orgánu štátu, ktorý je spôsobilý ovplyvniť faktické a právne postavenie osoby, je vždy úkonom pričítateľným štátu, v ktorého mene a na zodpovednosť ktorého orgánu koná. Na účely čl. 3 Dohovoru je *právne irelevantné, či výkon verejnej moci sa uskutočňuje na území štátu alebo mimo jeho územia*. Štát vykonáva jurisdikciu i mimo svojho územia, a to minimálne v dvoch prípadoch – ak sa osoby, voči ktorým jedná, nachádzajú pod jeho kontrolou (napr. v rámci vojenskej okupácie alebo so súhlasom autorít daného územia), alebo v prípade, keď kontrolu nad osobami vykonávajú diplomatickí, konzulárni alebo iní zástupcovia daného štátu.

Z rozsudku vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* však vyplýva aj ďalšie dôležité pravidlo, a to že *zmluvný štát sa nemôže zbaviť svojej zodpovednosti v prípade, ak vo veci konajú jeho orgány*. Rovnako sa nemôže zbaviť svojej zodpovednosti za porušenie záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru, pretože tá trvá bez ohľadu na ďalšie medzinárodné záväzky, ku ktorým štát dodatočne pristúpil.

Zakázané konanie podľa čl. 3 Dohovoru – hmotnoprávne aspekty. Pre interpretáciu predmetného ustanovenia medzinárodnej zmluvy je

⁶ Berthotyová, E. *Judikatúra v azylových veciach*. Judikatúra v azylových veciach. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 8.

vo všeobecnosti rozhodujúce, či konkrétne konanie orgánu štátu (úradnej osoby) je spôsobilé spôsobiť obeti následok, ktorý medzinárodná zmluva zakazuje.

Interpretácia pojmov štrasburskými orgánmi práva sa ustálila v kontexte štyroch druhov výkladových kritérií.

Na základe *kritéria stupňa intenzity* a taktiež *kritéria adaptácie ich obsahu „na podmienky dneška“* boli pojmy definované nasledujúco:

- „mučenie“ – úmyselné neľudské zaobchádzanie spôsobujúce veľmi závažné a kruté utrpenie,
- „neľudské zaobchádzanie/trest“ – spôsobenie intenzívneho duševného a fyzického utrpenia,
- „ponižujúce zaobchádzanie/trest“ – zlé zaobchádzanie, ktoré má vzbudiť u obetí pocity strachu, úzkosti a podradenosti a ktoré je spôsobilé potupiť a ponižiť ich a prípadne zlomiť ich fyzický alebo morálny odpor.

Vymedzenie pojmov v čl. 3 Dohovoru reflektuje, že pojmy:

- a) majú rôzny obsah a
- b) vyžadujú rôznu intenzitu a formu pôsobenia na ich porušenie.

Najintenzívnejším zásahom je mučenie, menej intenzívnym je neľudské zaobchádzanie (trest) a najmenej intenzívnym je ponižujúce zaobchádzanie (trest).

Ďalšími dôležitými kritériami na posúdenie, či v konkrétnom prípade došlo k porušeniu čl. 3 Dohovoru, sú:

- *osobitosti konkrétneho prípadu* (povaha zásahu do práv, spôsob vykonania zásahu, dĺžka zásahu, miesto zásahu, fyzické a psychické účinky zásahu, fyzické a mentálne osobitosti obeť – pohlavie, vek, zdravotný stav),
- *proporcionálnosť* medzi zásahom a cieľom, ktorý sa ním sledoval.⁷

Dôležitým prvkom je existencia *príčinnej súvislosti* medzi konaním štátu a následkom zakázaným v čl. 3 Dohovoru.

⁷ Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 192 – 193.

Procesné aspekty ochrany v konaní o porušení čl. 3 Dohovoru. I keď v konaní o sťažnosti pred Európskym súdom pre ľudské práva dôkazné bremeno v rámci dokazovania vo všeobecnosti spočíva na sťažovateľovi, ktorý musí súd presvedčiť o tom, že bol vystavený zaobchádzaniu v rozpore s čl. 3 Dohovoru, súd už v minulosti pripustil presun dôkazného bremena na štát.

Bolo to v prípadoch, keď musel – v záujme spravodlivosti – vziať na zreteľ špecifickosť situácie, v ktorej sa sťažovateľ ako *osoba pod vplyvom právomoci orgánu štátu* nachádzala, a ktorá spôsobila, že si mohla len ťažko a výnimočne obstaráť dôkazy o zaobchádzaní v rozpore s čl. 3 Dohovoru (rozsudok vo veci *Ribitsch proti Rakúsku* zo 4. decembra 1995, č. 18896/91). Keďže je to štát, ktorý je nositeľom negatívneho aj pozitívneho záväzku, je povinný poskytnúť súdu dôkazy, že podmienky dodržal alebo ich neopomenul. Ak tak neurobí, súd vychádza z faktov poskytnutých sťažovateľom (rozsudok vo veci *Dobri proti Rumunsku* zo 14. decembra 2010, sťažnosť č. 25153/04).

Ochrana štátnych príslušníkov tretích krajín podľa čl. 3 Dohovoru

Európsky súd pre ľudské práva netoleruje situáciu, keď zistí, že konanie štátu (výkon právomoci) alebo naopak nečinnosť orgánov štátu by mohli mať za dôsledok mučenie, neľudské zaobchádzanie a trestanie alebo ponižujúce zaobchádzanie a trestanie.

Medzinárodný záväzok štátu podľa čl. 3 Dohovoru pritom dopadá na *všetky fyzické osoby bez rozdielu*, ak sa nachádzajú v jeho moci a sú vystavené právomoci jeho orgánov.

V porovnaní s ďalšími právami a slobodami zákaz podľa čl. 3 Dohovoru sa vyznačuje „kolektívnou garanciou“. Tá spočíva okrem iného v tom, že sa ho môžu dovoliavať cudzinci (aj z nečlenenských štátov Rady Európy).⁸

⁸ Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 191.

Mnohé rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva o namietanom porušení čl. 3 Dohovoru sa týkajú žiadateľov o azyl.

I keď dohovor neobsahuje právo na azyl a taktiež ním nie je dotknuté právo štátu regulovať vstup, pobyt a vyhostenie cudzincov z jeho územia (pozri rozsudok vo veci *Chahal proti Spojenému Kráľovstvu* z 15. novembra 1996, sťažnosť č. 22414/93), z judikatúry súdu vyplýva, že predmetnú právomoc musí štát realizovať spôsobom, ktorým sa vždy zaručí, že právo fyzickej osoby na ochranu podľa Dohovoru nebude žiadnym spôsobom dotknuté.

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je zaujímavá i tým, že ukazuje, ako tento medzinárodný súdny orgán nepriamo implementuje vo veciach cudzincov (žiadateľov o medzinárodnú ochranu) *zásady* vyplývajúce z iných medzinárodných zmlúv než je Dohovor.

Medzi takéto zásady patrí:

- zásada non-refoulement,
- zásada ochrany najlepších záujmov dieťaťa.

Tieto zásady sa presadzujú predovšetkým v tých konaniach, v ktorých sťažovateľ namieta porušenie jeho práva vyplývajúceho z čl. 3, z čl. 5 (právo na slobodu a bezpečnosť) a z čl. 8 Dohovoru (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života).

Vo veciach, ktoré sa týkajú štátnych príslušníkov tretích krajín, súd presadzuje ich uplatňovanie *nepriamo* tým, že vyhlási za porušenie čl. 3 Dohovoru každé konanie štátu, ktoré porušuje niektorú z týchto zásad, ak týmto konaním *súčasne* došlo k následku zakázanému týmto článkom. Dá sa preto zovšeobecniť, že zákaz podľa čl. 3 Dohovoru je nástrojom presadzovania týchto zásad vyplývajúcich z iných medzinárodných zmlúv než je Dohovor (napr. Dohovor o právnom postavení utečencov, Dohovor o právach dieťaťa).

Rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva napriek ich individuálnej povahe sú v tomto smere významným návodom na všeobecnú interpretáciu zákonov v štátoch Dohovoru, na právne posúdenie zlučiteľnosti konkrétneho spôsobu realizácie právomoci orgánov verejnej moci, a tým aj kvality administratívnej praxe orgánov:

- vo veciach prístupu k azylovému konaniu
- vo veciach zaistenia a
- vo veciach administratívneho vyhostenia.

V neposlednom rade sú významným zdrojom inšpirácie a vodidlom na rozhodovanie vnútroštátnych súdov v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Zásada non-refoulement

Všeobecné východiská pre uplatnenie zásady non-refoulement na základe čl. 3 Dohovoru. Non-refoulement (zásada nevyhostenia, ne navracania) je jednou zo základných zásad medzinárodného utečeneckého práva.

Podľa čl. 33 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* z roku 1951 (tzv. Ženevský dohovor): „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.“ Zmluvné strany Ženevského dohovoru (medzi ktoré patrí i Slovenská republika) musia túto zásadu dodržiavať a nemôžu sa od nej odchyliť.

Zásada non-refoulement je pre utečencov zárukou, že nebudú navrátení do krajiny, v ktorej by im hrozilo prenasledovanie, do kľiaľ ich status nebude *riadne posúdený*. V širšom slova zmysle sa *uplatňuje vždy, keď sa jednotlivec dostane pod jurisdikciu prijímajúceho štátu*.

Uplatnenie zásady non-refoulement sa *realizuje prostredníctvom práv utečenca* garantovaných Ženevským dohovorom. Medzi ne patrí:

- právo na uznanie za utečenca (štáty si nemôžu vybrať, či niekoho uznajú za utečenca – ak osoba splnila podmienky Ženevského dohovoru, každý zmluvný štát Dohovoru ho za utečenca uznať musí),

- právo na to, aby utečenci neboli trestaní za neoprávnené prekročenie štátnej hranice,
- právo na ochranu pred návratom do krajiny, kde by im hrozilo prenasledovanie a
- právo na zlúčenie rodiny.

Ženevský dohovor v čl. 31 chráni utečencov pred administratívnymi alebo trestnými sankciami za nezákonný vstup alebo prítomnosť na území členských štátov. Dohovor rozpoznáva, že utečenec môže mať „dobré dôvody“, pre ktoré nemohol prísť do krajiny azylu legálne, a zároveň zdôrazňuje, že ľudia v núdzi nemusia pricestovať do krajiny v súlade s domácim právom preto, aby mohli požiadať o azyl. Spoločne so zásadou non-refoulement, právom každej osoby slobodne opustiť krajinu a s právom každého človeka žiadať o azyl, poskytuje tento článok utečencom *právo na (aspoň dočasné) prijatie* do krajiny za účelom posúdenia jeho žiadosti o azyl.⁹

„Štátom nevyplýva z medzinárodného práva povinnosť prijať na svoje územia cudzích štátnych príslušníkov. Štáty sa masovému prílivu bránia, a to prostredníctvom inštrumentov faktických i právnych. Medzi nelegálnymi migrantmi sa však môžu nachádzať i potenciálni utečenci (v takom prípade ide o tzv. zmiešané prúdy), voči ktorým majú štáty minimálne povinnosť nekonať v rozpore so zásadou non-refoulement.

Hathaway rozlišuje medzi *prostriedkami fyzického zatlačenia* a medzi *právnymi prostriedkami*. Do prvej skupiny zaraďuje napríklad odopretie prístupu do krajiny, politiku zatlačovania, uzavierania hraníc, hromadného navrátenia. Právne nástroje bránenia v prístupe utečencom k ochrane nazýva mechanizmami „non-entrée“. Sú nimi napríklad zavedenie vízových požiadaviek, nevhodné použitie konceptu tretej bezpečnej krajiny alebo prvej krajiny azylu, určenie krajiny ako bezpečnej krajiny pôvodu, použitie pojmov zjavne neodôvodnených žiadostí o ochranu, sankcie pro dopravcov, re-

⁹ Številová, Z. Prečo nemôžeme utečencov vracat do Líbye a iné otázky. <https://euractiv.sk/section/spravodlivosť-a-vnutro/opinion/preco-nemozeme-utencov-vracat-libye-ine-otazky/> (Dostupné 1. novembra 2019).

admisné dohody a zadržovanie na mori. Tieto mechanizmy môžu byť odôvodnené v prípade *nelegálnej migrácie*, nesmú však vyústiť do *odopretia prístupu potenciálnych utečencov k procedúram posúdenia ich utečeneckého statusu*.

Nejde pritom o navrátenie v pravom zmysle slova, pretože osoba ešte nevstúpila na územie zmluvného štátu. Aplikácia uvedeníh praktík na zmiešané prúdy osôb bez rozlišovania, či sa medzi nimi nachádzajú žiadatelia o azyl, však popiera zmysel Ženevského dohovoru.¹⁰ Takéto praktiky nemožno považovať za legitímne, ak bránia tomu, čo Ženevský dohovor umožňuje – aby si utečenec mohol reálne uplatniť svoje právo na azyl v krajine, do ktorej sa chce uchýliť. Z čl. 33 Ženevského dohovoru sice nevyplýva nárok utečenca na vstup na územie zmluvného štátu, ale vyplýva z neho nárok na *riadny procesný postup*, v ktorom sa jeho žiadosť o udelenie azylu posúdi a bez ktorého by mohlo dôjsť k jeho navráteniu v rozpore s funkciou, ktorú právo azylu plní a pre ktorú vôbec existuje.

Je zrejmé, že Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09, nepovažoval spôsob, akým konali orgány štátu Dohovoru za legitímny v boji proti nelegálnej migrácii na otvorenom mori v situácii, keď viedol k neselektívnemu vydaniu osôb do štátu, v ktorom im hrozilo, že budú podrobené mučeniu alebo neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, alebo trestu.

Právo utečenca na riadny procesný postup, bez ktorého by mohlo dôjsť k jeho navráteniu v rozpore s čl. 3 Dohovoru. Súčasné poňatie statusu utečencov a práv z neho vyplývajúcich (teda i zákaz navrátenia) vychádza z *individuálneho posúdenia žiadosti žiadateľov o medzinárodnú ochranu*. Dôraz sa súčasne kladie na *prístup k spravodlivému a efektívnemu procesu*.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že také konanie orgánu štátu, ktoré *zbavuje osobu jeho práv utečenca*

¹⁰ Smutná, A. *Princip non-refoulement v mezinárodním právu a právu Evropské unie: srovnání*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2012, s. 34 – 36. <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/118951/> (Dostupné 1. novembra 2019).

a v konečnom dôsledku vedie k porušeniu čl. 3 Dohovoru, je v rozpore so záväzkom štátu Dohovoru.

O zbavenie práv utečenca ide nielen v prípade, keď orgán štátu postupuje v rozpore s procedúrou posúdenia utečeneckého statusu (nezákonné zamietnutie žiadosti o udelenie azylu), ale aj v prípade, keď koná spôsobom, v dôsledku ktorého odníme fakticky, a tým aj právne možnosť konkrétnej osobe uplatniť si svoje právo na azyl v konaní pred príslušným orgánom štátu (t. j. podať žiadosť o udelenie azylu). Vzhľadom na legitímne dôvody na udeľovanie azylu (pozri § 8 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov) v takých prípadoch je zásada non-refoulement vždy dotknutá (ne)konaním orgánu.

Ukázalo sa to aj v už spomínanej veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09. Sťažovatelia namietali, že v dôsledku postupu talianskych orgánov sa stali obeťou svojvoľného odopretia vstupu (refoulement) v rozpore s Dohovorom. Uviedli, že im v dôsledku toho nebola poskytnutá možnosť napadnúť ich navrátenie do Líbye a podať žiadosť o medzinárodnú ochranu talianskym úradom a boli vrátení do krajiny, kde sú vážne dôvody domnievať sa, že by mohli byť vystavení zaobchádzaniu v rozpore s Dohovorom. Aký bol v tejto veci rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva, už vieme.

Obdobne súd vyhodnotil postup litovských orgánov voči sťažovateľom – ruskej rodine s malými deťmi, ktorá utiekla v apríli 2017 z Čechenska do Bieloruska a pokúšala sa požiadať o medzinárodnú ochranu i na hraničných priechodoch s Litvou (rozsudok vo veci *M. A. a ostatní proti Litve* z 11. decembra 2018, sťažnosť č. 59793/17).

Sťažovatelia namietali, že pohraničná stráž ich žiadosti ani raz neprevzala a oni boli na základe rozhodnutia o odopretí vstupu bez akéhokoľvek posúdenia vrátení späť do Bieloruska.

Súd rozhodol, že došlo k porušeniu čl. 3 Dohovoru na tom skutkovom základe, že sťažovateľom nebolo umožnené podať na hraničnom priechode žiadosť o azyl a ich navrátením do Čechenska im hrozilo skutočné nebezpečenstvo zlého zaobchádzania.

Súd videl porušenie Dohovoru v tom, že čl. 3 ukladá zmluvným

stranám povinnosť nevyhostiť cudzinca do štátu, v ktorom existujú závažné dôvody sa domnievať, že mu hrozí skutočné nebezpečenstvo zlého zaobchádzania (rozsudok *Paposhvili proti Belgicku* z 13. decembra 2016, sťažnosť č. 41738/10). To platí aj v prípade *nepriameho refoulement*. Navracajúci štát je povinný zabezpečiť, že sprostredkujúca krajina poskytne dostatočne záruky, že jednotlivca nenavráti do krajiny pôvodu bez posúdenia hrozieb, ktorým by tam čelil. O to viac to platí vtedy, ak sprostredkujúca krajina nie je zmluvnou stranou Dohovoru (takou je Bielorusko – poznámka autorky). Sťažovatelia tak boli navrátení do Bieloruska bez akéhokoľvek posúdenia ich žiadosti o azyl.

V tomto konaní bolo predmetom sporu, či žiadatelia skutočne na hraničných priechodoch žiadosti o medzinárodnú ochranu podali. Obdobne ako vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09, i v tomto prípade súd pristúpil k riešeniu tejto otázky „materiálnym“ spôsobom.

V prípade *M. A. a ostatní proti Litve* z 11. decembra 2018, sťažnosť č. 59793/17:

- uviedol, že konanie sťažovateľov zodpovedá ich tvrdeniu, že na hraničné priechody s Litvou prišli za účelom podania žiadosti o medzinárodnú ochranu, keď sa sami pohraničnej strážii prihlásili a nesnažili sa zatajiť, že nemajú povolenie na vstup na územie (rozsudok vo veci *R. H. proti Švédsku* z 10. septembra 2015, sťažnosť č. 4601/14),
- zdôraznil dôležitosť tlmočenia na zabezpečenie prístupu k azylovému konaniu,
- poukázal na vyjadrenie UNHCR, podľa ktorého na podanie žiadosti o azyl sa nevyžaduje špecifická forma, a tiež na odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy, aby pohraničná stráž bola vycvičená za účelom identifikácie žiadateľov o azyl.

Z oboch citovaných prípadov vyplýva, že orgány štátu majú zohľadniť špecifickú situáciu, v ktorej sa žiadatelia o azyl nachádzajú, a zaobchádzať s nimi ako so zraniteľnými osobami. Formalistický výklad pravidiel nemá v takýchto prípadoch miesto a nesmie byť ani prekážkou na začatie konania o medzinárodnej ochrane.

Oba prípady majú spoločné aj to, že otvárajú tému, či je potrebné v situácii, keď cudzinec žiada o azyl na hraniciach a nenachádza sa tak na území štátu, odlišovať „vyhostenie“ od „odopretia vstupu“. Súd sa neodklonil od svojej predchádzajúcej judikatúry, keď potvrdil jurisdikciu štátu na jeho hraniciach i právo migrantov na individuálne posúdenie ich prípadov. Vo svojich rozhodnutiach nepodporil užší výklad pojmu „vyhostenie“, ktoré by nezahŕňalo situáciu neprijatia či odopretia vstupu cudzincovi na hraniciach.

Právo utečenca na podmienky zaistenia, ktoré neporušujú čl. 3 Dohovoru. Porušenie čl. 3 Dohovoru sa v rozsudkoch Európskeho súdu pre ľudské práva spája s problematikou nevyhovujúcich podmienok detencie, keď tie môžu predstavovať neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Ide o špeciálny záväzok štátu zabezpečiť, aby keď sú osoby „úplne v jeho moci“, neboli vystavené podmienkam v rozpore s čl. 3 Dohovoru.¹¹

Vzhľadom na funkciu zaistenia žiadateľov o udelenie azylu ako administratívneho opatrenia dočasnej povahy, ktoré však predstavuje verejnomocenské obmedzenie osobnej slobody, v týchto prípadoch sťažovatelia namietajú porušenie čl. 5 v spojitosti s čl. 3 Dohovoru.

Či v spojitosti so zaistením došlo k porušeniu čl. 3 Európsky súd pre ľudské práva posudzuje aj s prihliadnutím na *osobitosti konkrétneho prípadu* (povaha zásahu, spôsob vykonania zásahu, dĺžka zásahu, miesto zásahu, fyzické a psychické účinky zásahu, fyzické a mentálne osobitosti obete).

Vo veci *Z. A. a ostatní proti Rusku* z 28. marca 2017, sťažnosť č. 61411/15, rozhodol, že vzhľadom na *neprimerane dlhý čas* núteného pobytu sťažovateľov, ktorí boli žiadateľmi o azyl, v tranzitnom priestore medzinárodného letiska v Moskve a vzhľadom na podmienky, ktorým boli vystavení, došlo k porušeniu čl. 3 Dohovoru.

Štyria sťažovatelia (pôvodom z Iraku, Palestíny, Somálska a Sýrie) boli nútení pobývať v tomto priestore v čase od 5 do 23 mesiacov

¹¹ Kratochvíl, J. in: Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 418.

od okamžiku, keď im ruské colné orgány zamietli vstup na územie Ruskej federácie. V priebehu tohto času požiadali o azyl, vyčerpali dostupné prostriedky nápravy, avšak neúspešne. Sťažovatelia namietali, že pobytom v tranzitnom priestore boli nezákonne pozbavení slobody a že podmienky, v ktorých sa nachádzali, dosiahli intenzitu zlého zaobchádzania zakázaného článkom 3 Dohovoru.

Súd pripomenul, že štát musí zabezpečiť, aby bola osoba zbavená slobody v podmienkach, ktoré sú zlučiteľné s rešpektom k ľudskej dôstojnosti, spôsob a metódy vykonania opatrenia jej nesmú pôsobiť utrpenie alebo úzkosť prekračujúcu nevyhnutnú mieru utrpenia, ktorá je zbaveniu slobody vlastná, a musí byť dostatočne zabezpečené jej zdravie a blahobyt (rozsudok *Muršić proti Chorvátsku* z 20. októbra 2016, sťažnosť č. 7334/13). Uviedol, že tranzitný priestor letiska ako verejný priestor, v ktorom chýba základné vybavenie, *nie je vhodný na dlhodobý pobyt*. S odvolaním sa na svoju predchádzajúcu judikatúru považoval za *neprijateľné, aby bola osoba zbavená slobody v podmienkach, keď dôjde k úplnému zlyhaniu štátu postarať sa o jej základné potreby*. Pobyt v takých podmienkach počas dlhšej doby nielen narušil dôstojnosť sťažovateľov, ale spôsobil im i závažné duševné utrpenie a poníženie. Z tohto dôvodu šlo o neľudské a ponižujúce zaobchádzanie zakázané v čl. 3 Dohovoru.

Naopak podmienky zaistenia sťažovateľov v prijímacom stredku a následne na lodiach v prístave mesta Palermo v rámci imigračnej krízy na ostrove Lampedusa v roku 2011, Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku (vec *Khlaifia a ostatní proti Taliansku* z 15. decembra 2016, sťažnosť č. 16483/12) nevyhodnotil ako rozporné s čl. 3 Dohovoru.

V odôvodnení rozsudku zopakoval, že zlé zaobchádzanie musí dosiahnuť určitý minimálny stupeň závažnosti. Posúdenie intenzity je relatívne a závisí od okolností konkrétneho prípadu (pozri rozsudok vo veci *Írsko proti Spojenému kráľovstvu* z 18. januára 1978, sťažnosť č. 5310/71). Súd pritom zohľadňuje faktory, medzi ktoré patrí taktiež dôvod a kontext, v ktorom došlo k zlému zaobchádzaniu, a tiež či obeť bola v zraniteľnej situácii (rozsudok vo veci *Bouyid proti Belgicku* z 28. septembra 2015, sťažnosť č. 23380/09). Tieto

zásady používa aj na posúdenie podmienok v prijímacích a detenčných centrách pre migrantov a žiadateľov o azyl.

V tomto prípade kľúčovú úlohu zohrala skutočnosť, že sťažovatelia neboli nútení byť v uzavretých celách, mohli sa voľne pohybovať po zariadení, telefonovať, nakupovať atď. To do značnej miery zmiernilo utrpenie spojené s preplnenosťou. Sťažovatelia navyše neboli žiadateľmi o azyl, t. j. neboli preto v obzvlášť zraniteľom postavení. Súd prihliadol na ich vek (23 – 28 rokov), absenciu zdravotných ťažkostí a tiež skutočnosť, že v zariadení boli len 3 – 4 dni.

Treba zdôrazniť, že ak ide o *zaistenie maloletých detí*, Európsky súd pre ľudské práva osobitosti konkrétneho prípadu (povaha zásahu, spôsob vykonania zásahu, dĺžka zásahu, miesto zásahu, fyzické a psychické účinky zásahu na obeť) posudzuje s prihliadnutím na *požiadavku účinnej ochrany detí*. Na deti nahliada ako na špeciálnu kategóriu zraniteľných osôb (k tomu pozri ďalej rozsudok vo veci *S. F. a ostatní proti Bulharsku* zo 7. decembra 2017, sťažnosť č. 8138/16).

Právo utečenca nebyť vydaný do krajiny, v ktorej by bol ohrozený jeho život alebo by mu hrozilo iné závažné porušenie ľudských práv. Článok 3 Dohovoru ukladá zmluvným stranám *povinnosť nevyhostiť* cudzinca do štátu, v ktorom existujú závažné dôvody sa domnievať, že mu hrozí skutočné nebezpečenstvo zlého zaobchádzania (rozsudok *Paposhvili proti Belgicku* z 13. decembra 2016, sťažnosť č. 41738/10). To platí aj v prípade tzv. *nepriameho refoulement*, kde navracajúci štát je povinný zabezpečiť, že sprostredkujúca krajina poskytne dostatočne záruky, že jednotlivca nenavrátí do krajiny pôvodu bez posúdenia hrozieb, ktorým by tam čelil.

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je v tomto smere pomerne rozsiahla. Z jej obsahu vyplynuli zásady, ktorých sa pri držiava.

Ide o nasledujúce zásady:

a) Právo nebyť mučený, vrátane práva nebyť vrátený do situácie, kde by mu mučenie hrozilo, *má každý človek, bez ohľadu na svoju osobu alebo činy, ktoré spáchal* (rozsudok vo veci *Chahal proti Spojenému Kráľovstvu* z 15. novembra 1996, sťažnosť č. 22414/93).

b) Ak existujú *závažné dôvody* domnievať sa, že dotyčná osoba by po jej vyhostení do konkrétneho štátu čelila *skutočnému nebezpečenstvu*, že v ňom bude podrobená zaobchádzaniu v rozpore s čl. 3 Dohovoru, je povinnosťou štátu túto osobu do takeého štátu nevyhostiť (rozsudok *Saadi proti Taliansku* z 28. februára 2008, sťažnosť č. 37201/06).

c) Nemusí ísť o hrozbu výlučne zo strany štátnych orgánov, ale i zo strany súkromných osôb. Musí však byť preukázané, že riziko je skutočné a že cieľový štát nie je schopný poskytnúť osobe adekvátnu ochranu a riziku tak predísť (rozsudok vo veci *F. H. proti Švédsku* z 20. januára 2009, sťažnosť č. 32621/06).

d) Zmluvný štát má povinnosť existenciu nebezpečenstva záležo zaobchádzania posudzovať najmä s prihliadnutím k tým skutočnostiam, ktoré mu boli alebo mali byť *známe k okamihu vyhostenia* (rozsudok vo veci *F. G. proti Švédsku* z 23. marca 2016, sťažnosť č. 43611/11).

e) Zmluvný štát musí v konaní zohľadniť dôkazy predložené sťažovateľom, ale tiež všetky ďalšie relevantné skutočnosti. Pokiaľ ide o dôkazné bremeno, žiadateľ i orgán majú spoločnú povinnosť objasniť a zhodnotiť všetky relevantné skutkové okolnosti prípadu v azylovom konaní. Pokiaľ ide o individuálnu situáciu, dôkazné bremeno spočíva v zásade na sťažovateľovi. Súčasne však treba zohľadniť ťažkosti, s ktorými sa môže žiadateľ o azyl pri obstarávaní dôkazov stretnúť.

f) Odlišný prístup sa uplatňuje pri hodnotení všeobecnej situácie v štáte pôvodu. Na tieto účely majú imigračné orgány plný prístup k informáciám. Z tohto dôvodu musia orgány štátu vyhodnocovať všeobecnú situáciu v štáte pôvodu *proprio motu* (t. j. z vlastnej iniciatívy – poznámka autorky).

g) Skutočnosť, že určitá osoba bola v minulosti podrobená zlému zaobchádzaniu, výrazne posilňuje budúce nebezpečenstvo zaobchádzania v rozpore s čl. 3 Dohovoru v situácii, keď sťažovateľ predložil konzistentnú a vierohodnú verziu udalostí, ktoré sú v súlade s informáciami získanými z dôveryhodných a objektívnych zdrojov o situácii v cieľovej krajine.

Zásada ochrany najlepších záujmov dieťaťa

Európsky súd pre ľudské práva za špeciálne kritérium na posudzovanie toho, či došlo zo strany orgánov štátu Dohovoru k porušeniu zákazu podľa čl. 3, zohľadňuje fyzické a mentálne osobitosti obete, ako je pohlavie, vek, zdravotný stav.

Opakovane zdôrazňuje, že prijaté opatrenia štátmi, ktoré majú pozitívny záväzok zabezpečiť, aby jednotlivci neboli podrobovaní mučeniu alebo neľudskému zaobchádzaniu zo strany orgánov verejnej moci, musia umožňovať najmä účinnú ochranu detí a iných zraniteľných osôb a musia obsahovať primerané opatrenia k zabráneniu zlého zaobchádzania, o ktorom štátne orgány vedeli alebo mali vedieť.¹²

Dohovor o právach dieťaťa nie je inštrumentom o utečencoch, i keď obsahuje komplementárne a rámcové pravidlá o ochrane a pomoci maloletým utečencom. Deti majú univerzálne práva s dospelými, majú však taktiež svojbytné práva, ako i osobitné práva ako utečenci. Medzinárodné dokumenty podčiarkujú osobitné potreby maloletých utečencov. Tieto špeciálne potreby sú podmienené tromi činiteľmi: jeho závislosťou, zraniteľnosťou a vývojom (požiadavkami zdravého rastu a vývoja v rozdielnom veku).¹³

Práve z týchto objektívnych dôvodov pozornosť orgánov štátu musí byť sústredená na to, aby zaobchádzanie s maloletými utečencami, ktorí sa podrobujú konaniu o medzinárodnej ochrane, v každom jeho štádiu zohľadňovalo ochranu ich najlepších záujmov.

V spojitosti s možným porušením čl. 3 Dohovoru predmetom rozhodovania Európskeho súdu pre ľudské práva sú podmienky, v ktorých sa maloletý utečenec nachádza a ktoré pri zanedbaní povinnosti štátu alebo pri porušení všeobecne požadovaného štandardu sa javia ako rozporné s touto zásadou a v konkrétnych prípá-

¹² Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 195.

¹³ Jílek, D. in: Jílek, D. a kolektív. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 63.

doch môžu dosiahnuť hranicu, ktorá predstavuje úroveň následku zakázaného čl. 3 Dohovoru.

Súdna judikatúra v tomto ohľade nerozlišuje, či ide o maloletého bez sprievodu alebo o maloletého v sprievode rodiča. Negatívny vplyv podmienok, v ktorých sa nachádza, sa posudzujú *samostatne*, s prihliadnutím na špecifické potreby maloletého cudzinca – žiadateľa o azyl.

Tak to bolo aj vo veci *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgicku* z 19. januára 2010, sťažnosť č. 41442/07. Šlo v ňom o prípad, keď belgické orgány odmietli povoliť sťažovateľom zostať v Belgicku. Hoci deti neboli oddelené od matky, samotná skutočnosť nepostačovala na zbavenie sa zodpovednosti belgických orgánov chrániť deti a prijať nevyhnutné opatrenia v súlade s ich pozitívnymi povinnosťami podľa čl. 3 Dohovoru. Súd poukázal na čl. 22 Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý vyzýva členské štáty prijať primerané opatrenia na to, aby dieťaťu uchádzajúcemu sa o štatút utečenca, či je sprevádzané rodičom, alebo nie, bola poskytnutá primeraná ochrana a humanitárna pomoc. S ohľadom na nízky vek detí, trvanie ich zaistenia a ich zdravotný stav preukázaný lekárskymi potvrdeniami počas zaistenia, súd rozhodol, že podmienky, v ktorý boli deti zaistené v tranzitnom centre 127 bis, dosiahli minimálnu úroveň závažnosti zakladajúcej porušenie čl. 3 Dohovoru. Vo vzťahu k matke však naplnenie tohto dôsledku nevyslovil.¹⁴

V prípade maloletého bez sprievodu je možné porušenie čl. 3 Dohovoru aj vo vzťahu k jeho rodičovi, ktorý môže byť taktiež dotknutý vo svojom práve konaní orgánov štátu. Takto vyhodnotil súd postup belgických orgánov vo veci *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgicku* z 12. októbra 2006, sťažnosť č. 13178/03. Išlo o spôsob, akým vykonali orgány zadržanie päťročnej dcéry na letisku v Bruseli, ktoré cestovalo do Demokratickej republiky Kongo so svojím strýkom bez cestovných dokladov. Spôsob, akým orgán konali vo vzťahu k matke, súd posúdil ako nedostatočné a vzhla-

¹⁴ Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 31 – 32.

dom na strach a úzkosť matky ako výsledok zadržanie jej dcéry za porušujúce čl. 3 Dohovoru.

Základnými *hľadiskami na posúdenie podmienok*, v ktorých sa dieťa nachádza pod jurisdikciou štátu zodpovedným za dodržanie štandardov vyplývajúcich z medzinárodných záväzkov vo vzťahu k zraniteľným osobám, sú *bezpečnosť, hygiena, strava, prístup k zdravotnej starostlivosti*. Ak nie sú dodržané, Európsky súd pre ľudské práva ich označuje ako *podmienky nevhodné pre deti*.

Ochrana maloletých žiadateľov o azyl – právo na dôstojné a humánne podmienky zaistenia, ktoré neporušujú čl. 3 Dohovoru. Dodržanie požiadaviek a zaistenie sa posudzuje na základe konkrétnych okolností prípadu, vždy však cez optiku najlepších záujmov detí. Vo všeobecnosti sa vychádza zo skutočnosti, že to, čo je spôsobilá znášať dospelá osoba, dieťa znáša oveľa ťažšie, či už telesne alebo duševne.

Vo veci *Rahimi proti Grécku* z 5. júla 2011, sťažnosť č. 8687/08, rozhodol súd o nedostatočnej starostlivosti a nezákonnom zadržaní maloletej osoby bez sprievodu žiadajúcej o azyl: prípad sa týkal podmienok, za ktorých sa maloletá osoba z Afganistanu, ktorá nelegálne vstúpila do Grécka, zadržovala v zaisťovacom zariadení pre dospelých v Pagani na ostrove Lesbos.

Európsky súd pre ľudské práva vyhodnotil podmienky v centre, najmä pokiaľ ide o ubytovanie, hygienu a infraštruktúru za natoľko zlé, že podkopávali ľudskú dôstojnosť. Prihliadol na skutočnosť, že sťažovateľ (vzhľadom na svoj vek a osobné okolnosti) sa nachádzal v mimoriadne zraniteľnom postavení a orgány pri jeho zadržovaní nezhľadňovali jeho individuálne okolnosti. Preto hoci zaistenie trvalo iba dva dni, samotné podmienky žiadateľa predstavovali ponížujúce zaobchádzanie v rozpore s čl. 3.¹⁵

¹⁵ Drdúlová, I. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: *Aktuálne otázky azylového práva I*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. Košičiarová, S. (ed.) Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 80 – 81.

Obdobne súd postupoval vo veci *S. F. a ostatní proti Bulharsku* zo 7. decembra 2017, sťažnosť č. 8138/16, keď vyslovil, že *maloletí synovia sťažovateľov boli kvôli podmienkam v zaisťovacom zariadení pohraničnej polície vystavení neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu v zmysle čl. 3 Dohovoru*. Zdôraznil, že hoci Bulharsko je pohraničný štát Európskej únie, nemuselo čeliť stavu núdze v súvislosti s príchodom migrantov, v dôsledku ktorého by nebolo možné poskytnúť aspoň minimálne prijateľné podmienky zaistenia cudzincov v zariadeniach na krátkodobý pobyt. „Ani masívny príliv migrantov však nemôže štát zbaviť povinnosti zabezpečiť osobám pozbaveným osobnej slobody podmienky rešpektujúce ich ľudskú dôstojnosť, napriek extrémne zložitej situácii, v ktorej sa nachádzajú.“

Ochrana maloletých žiadateľov o azyl – právo na dôstojné a humánne podmienky mimo zaistenia, ktoré neporušujú čl. 3 Dohovoru. Z rozsudku vo veci *Khan proti Francúzsku* z 28. februára 2019, sťažnosť č. 12267/16, vyplynulo, že štát je v plnej miere zodpovedný za účinnosť opatrení, ktoré je povinný uskutočňovať s cieľom dodržať medzinárodné záväzky, najmä ak ide o maloletých žiadateľov o azyl bez sprievodu. Nedostatočnosť konkrétnych opatrení v spojení s konkrétnymi podmienkami, v ktorých sa dieťa nachádza, ho vystavuje porušeniu čl. 3 Dohovoru.

Sťažovateľ namietal, že v dôsledku zanedbania povinností francúzskymi orgánmi chrániť maloletých cudzincov bez sprievodu došlo voči nemu k porušeniu čl. 3 Dohovoru, lebo vnútroštátne orgány neprijali dostatočné opatrenia na jeho ochranu pred vypratáním utečeneckého tábora v Calais a po ňom.

Sťažovateľ mal v čase príchodu do Francúzska 11 rokov a v priebehu vypratania tábora v Calais 12 rokov. Po vypratání tábora sa mnoho jeho obyvateľov, vrátane sťažovateľa, presunulo do inej časti Calais, čo podmienky ich života ešte viac zhoršilo. Sťažovateľ žil 6 mesiacov v prostredí pre deti zjavne nevhodnom, vyznačujúcim sa najmä nedostatkom hygieny, bezpečnosti a stability. Táto situácia dosiahla úroveň ponižujúceho zaobchádzania podľa čl. 3 Dohovoru.

Súd vychádzal z toho, že zaobchádzanie musí dosiahnuť určitý stupeň závažnosti, aby bol čl. 3 Dohovoru aplikovateľný. Posúdenie závažnosti závisí od všetkých okolností prípadu, najmä ak ide o dĺžku trvania a jeho následky, prípadne i pohlavie, vek a zdravotný stav (*Rahimi proti Grécku* z 5. júla 2011, sťažnosť č. 8687/08). Pokiaľ ide o maloletého migrujúceho cudzinca, rozhodujúci je *stav extrémnej zraniteľnosti dieťa*, ktorému treba priznať väčšiu dôležitosť než skutočnosti, že sa na území štátu zdržiava nezákonne.

Vláda v konaní namietala, že príslušný orgán ochrany detí bol pripravený sťažovateľa prevziať do starostlivosti, avšak sťažovateľ sa nedostavil a nebolo ho možné nájsť. Súd síce uznal, že orgány štátu nezostali úplne nečinné, ale nebol presvedčený o tom, že podnikli všetko, čo bolo možné od nich na ochranu sťažovateľa rozumne očakávať.

LITERATÚRA

- Berthotyová, E. *Judikatúra v azylových veciach. Judikatúra v azylových veciach*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 256 s. ISBN 978-80-89603-67-1.
- Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 215 s. ISBN 978-80-8168-591-0.
- Димитрова-Симеонова, С. Наказателноправна защита срещу незаконната миграция. In: *Юридически сборник, ТОМ XXVI*. Бургас: Бургаски свободен университет, Център по юридически науки, 2019. 453 s. ISSN 1311-3771, s. 246 – 250.
- Drdulová, I. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. Košičiarová, S. (ed.) Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 290 s. ISBN 978-80-568-0188-8, s. 71 – 89.
- Jílek, D. a kolektiv. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019. 230 s. ISBN 978-80-7502-336-0.
- Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- Маргаритова-Вучкова, С. Промениите в законодателството и практиката по

отношение на експулсирането на чужденци след делото AL NASHIV V. BULGARIA. In: *Юридически сборник, ТОМ XXVI*. Бургас: Бургаски свободен университет, Център по юридически науки, 2019. 453 s. ISSN 1311-3771, s. 104 – 115.

Нейкова, М. *Гражданското общество-фактор на сигурността в държавата*. Авангард Прима, С., 2018.

Нейкова М. *Понятието „Национална сигурност“ – съвременни аспекти*. МК-ЦЮН, 2017.

Kontaktné údaje autorky:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

Slovenská republika

JUDIKATÚRA MEDZINÁRODNÝCH KVÁZI-SÚDNYCH ORGÁNOV V OBLASTI OCHRANY ĽUDSKÝCH PRÁV UTEČENCOV

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Kľúčové slová: zmluvné orgány – kvázi-súdne orgány – utečenci – ľudské práva

Key words: Treaty Bodies – Quasi-judicial Authorities – Refugees – Human Rights

Anotácia: Ľudské práva patria každému človeku bez rozdielu rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženského, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodového alebo iného postavenia. Je teda úlohou štátov zabezpečiť dodržiavanie ľudských práv vo vzťahu k všetkým osobám nachádzajúcim sa na jeho území. Platí to aj pre utečencov, a preto aj oni majú právo v prípade porušenia ich ľudských práv podať oznámenie tzv. zmluvným orgánom, ktoré majú charakter kvázi-súdnych orgánov. Cieľom príspevku je poukázať na možnosť podať sťažnosť týmto orgánom, ako aj analyzovať ich judikatúru v prípadoch porušenia ľudských práv vo vzťahu k utečencom.

Summary: Human rights belong to everyone, regardless of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. It is therefore the task of States to ensure respect for human rights in respect of all persons in its territory. This also applies to refugees and therefore in case of their violation they have the right to submit a communication of their human rights to treaty bodies having the character of quasi-judicial authorities. The aim of the paper is to point out the possibility of complaining to these authorities as well as analyzing their case law in cases of human rights violations in relation to refugees.

Úvod

Ľudské práva sú práva, ktoré patria každému človeku na základe jeho samotnej podstaty. Ľudské práva sú nezrušiteľné, ne-

odnateľné, neodcudziteľné a nepremlčateľné. Ľudské práva patria každému človeku bez rozdielu rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženského, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodového alebo iného postavenia. Ľudské práva patria aj utečencom.

O obsahu ľudských práv sa dozvedáme prostredníctvom rôznych koncepcií. Každú koncepciu ľudských práv môžeme považovať za výpočet konkrétnych ľudských práv. Kým niektoré koncepcie sa vyznačujú jednoduchým vymenovaním jednotlivých ľudských práv, iné ich majú podrobnejšie rozpracované. Cieľom tohto príspevku je analýza medzinárodnej, resp. univerzálnej koncepcie ľudských práv, ktorá je všeobecná a akceptujú ju takmer všetky štáty svetového spoločenstva. Tvoria ju viaceré dohovory prijaté na pôde Organizácie Spojených národov, z ktorých deväť dohovorov umožnilo vytvoriť tzv. zmluvné orgány (*treaty bodies*), ktoré majú charakter kvázi-súdnych orgánov. Jednotlivci môžu tieto orgány požiadať formou individuálneho oznámenia o posúdenie, či niektorý štát porušil ľudské práva uvedené v danom dohovore. Hoci tieto orgány ochrany ľudských práv najmä občania európskych štátov nevyužívajú tak často ako Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu, aj tieto orgány sa zaoberali viacerými oznámeniami, ktoré namietali porušenie ľudských práv. Podobne postupovali aj utečenci.

I. Ľudské práva a základné slobody

Na pôde Organizácie Spojených národov bola v roku 1948 prijatá Všeobecná deklarácia o ľudských právach. Na jej prijatí sa aktívne zúčastnil Karel Vašák, český právnik, ktorý po komunistickom prevrate v Československu v roku 1948 emigroval do Francúzska. Dr. Vašák ako prvý rozčlenil ľudské práva do troch kategórií. Nazval ich podľa hesla Francúzskej revolúcie *Liberté* – sloboda (prvá generácia občianskych a politických práv), *Égalité* – rovnosť (druhá generácia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv) a *Fraterni-*

té – bratstvo (tretia generácia práv solidarity).¹ Rozčlenenie základných ľudských práv a slobôd na jednotlivé generácie neznamena, že prvá generácia je dôležitejšia ako druhá či tretia generácia, všetky generácie ľudských práv a slobôd chápeme ako vzájomne od seba závislé.

Prvú generáciu práv možno považovať za ovplyvnenú filozofiou liberálneho individualizmu a ekonomickou a sociálnou doktrínou *laissez-faire*. Do prvej generácie zaraďujeme práva a slobody, ktoré sú upravené v článkoch 3 až 21 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, t. j. občianske a politické práva. Pri dodržiavaní občianskych práv je úloha štátu vnímaná skôr ako negatívna, pretože úlohou štátu je neobmedzovať jednotlivca na týchto právach. Pri uplatňovaní politických práv je dôležitá počiatočná aktivita jednotlivca. Medzi občianske práva deklarácia zaraďuje napr. právo na život, na ľudskú dôstojnosť, na slobodu a osobnú bezpečnosť, právo vlastniť majetok, právo na slobodu pohybu, myslenia a náboženstva a medzi politické práva možno zaradiť slobodu presvedčenia a prejavu, zhromažďovania a združovania, volebné právo. Tieto práva sú upravené aj v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach z roku 1966.²

Druhú generáciu ľudských práv tvoria hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktoré Všeobecná deklarácia ľudských práv upravuje vo svojich článkoch 22 až 27 a medzi ktoré zaraďuje právo na prácu, na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky, na rovnaký plat za rovnakú prácu bez akejkoľvek diskriminácie, na ochranu pred nezamestnanosťou, na spravodlivú a primeranú odmenu, právo zakladať odborové organizácie a pristupovať k nim. Medzi tieto práva patria aj právo na odpočinok, na primeranú životnú úroveň, na sociálne zabezpečenie, vzdelanie či kultúrny život. Na osobitnú starostlivosť a pomoc majú nárok matka a deti. Ľudské

¹ Horná, D., Petöcz, K. (eds.) *Slovník ľudských práv. Príručka pre Olympiádu ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2013, s. 35. ISBN 978-80-223-3522-5, dostupné na https://www.olp.sk/docs/SLOVNIK_LP.pdf (15. 12. 2019).

² Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 120/1976 Zb.

práva druhej generácie sa do popredia dostali po prvej svetovej vojne, na ich zabezpečenie je potrebná činnosť štátu a reflektujú potrebu rovnakého zaobchádzania a rovnakých podmienok, ktorých zabezpečenie je úlohou štátu. Tieto práva sú vyjadrením požiadaviek na sociálnu rovnosť. Osobitnú úpravu týchto práv môžeme nájsť aj v Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966.³

Solidárne alebo skupinové práva sú práva tretej generácie, ktoré súvisia s globálnymi problémami vyskytujúcimi sa vo svete. Je to širší okruh práv nad rámec prvej a druhej generácie, na ich zabezpečenie je potrebná spolupráca osôb aj štátov. Hovorí o nich aj Všeobecná deklarácia ľudských práv vo svojom čl. 28: *„Každý má právo na to, aby vládol taký sociálny a medzinárodný poriadok, v ktorom by sa práva a slobody vyhlásené v tejto deklarácii uskutočňovali v plnom rozsahu.“* Patria sem napr. právo na zdravé životné prostredie, na prírodné zdroje, na mierový život, právo národov na sebaučnenie. Niektoré z týchto práv závisia aj od ekonomického stupňa vývoja konkrétneho štátu, a preto viaceré práva sú upravené v nezáväzných dokumentoch.

II. Univerzálna ochrana ľudských práv

Na pôde Organizácie Spojených národov boli okrem Všeobecnej deklarácie ľudských práv prijaté aj medzinárodné dohovory o ochrane ľudských práv i osobitne práv utečencov. Dohovor o právnom postavení utečencov (Ženeva 8. júl 1951) a Protokol o právnom postavení utečencov (New York 31. január 1967) chránia osobu, ktorá uteká z vlastného štátu kvôli svojmu prenasledovaniu práve vlastným štátom, alebo kvôli vojne vo vlastnom štáte, ktorý tak nie je schopný poskytnúť tejto osobe ochranu. Predmetné dokumenty ustanovujú, kto je utečenec (osoba, ktorá sa nachádza mimo svojej krajiny pôvodu a má opodstatnené obavy z prenasledovania

³ Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 120/1976 Zb.

z rasových, náboženských, národnostných, politických dôvodov, alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine, a vzhľadom na tieto obavy nemôže, alebo nechce využiť ochranu svojej krajiny) a aké základné práva musia štáty utečencom poskytnúť. Oba dokumenty sa považujú za základnú a zároveň zásadnú medzinárodno-právnu úpravu práv utečencov.

Dôležité je si však uvedomiť, že práva utečencov nie sú chránené len týmito medzinárodnými dohovormi, ale aj ďalšími dohovormi upravujúcimi ochranu ľudských práv, lebo aj utečenec je ľudská bytosť, ktorej patria ľudské práva a slobody.

V rámci univerzálneho systému ochrany ľudských práv rozoznávame aj tzv. zmluvné orgány (*Treaty Bodies*), ktoré sú vytvorené v súlade s týmito základnými dohovormi:

- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (New York 19. decembra 1966) – publ. pod č. 120/1976 Zb.
- Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (New York 10. decembra 2008 – publ. pod č. 120/1976 Zb.
- Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (New York 21. decembra 1965) – publ. pod č. 95/1974 Zb.
- Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (New York 18. decembra 1979) – publ. pod č. 62/1987 Zb.
- Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu a trestaniu (New York 10. decembra 1984) – publ. pod č. 143/1988 Zb.
- Dohovor o právach dieťaťa (New York 20. novembra 1989) – publ. pod č. 104/1991 Zb.
- Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (New York 18. decembra 1990)
- Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (New York 13. decembra 2006) – publ. pod č. 317/2010 Z. z.
- Medzinárodný dohovor o ochrane všetkých osôb pred nedobrovoľným zmiznutím (New York 20. decembra 2006) – publ. pod č. 12/2015 Z. z.

Zmluvy o ľudských právach sú zmluvami s integrálnou obligačnou štruktúrou. V zmluvách sú obsiahnuté ciele a na ich realizáciu sa štáty zaväzujú. Práva, ktoré sú obsiahnuté v daných zmluvách, sú určené len jednotlivcom a povinnosti vyplývajú pre štáty (a to v prípade korelatívneho vzťahu jednotlivec verzus štát).

III. Kvázi súdne orgány ochrany ľudských práv – tzv. zmluvné orgány

Na základe vyššie uvedených dohovorov boli vytvorené tieto výbory, ktoré majú charakter kvázi-súdnych orgánov:

- Výbor pre ľudské práva
- Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva
- Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie
- Výbor pre odstránenie diskriminácie žien
- Výbor proti mučeniu
- Výbor pre práva dieťaťa
- Výbor pre migrujúcich pracovníkov
- Výbor pre práva osôb so zdravotným postihnutím
- Výbor pre nedobrovoľné zmiznutia

Výbory majú obligatórnu jurisdikciu, ktorá ustanovuje povinnosť zmluvnej strany dohovoru (štátu) predkladať správy o implementácii dohovoru, o prijatých legislatívnych opatreniach v súvislosti s jeho vykonávaním a o dosiahnutom pokroku v uplatňovaní predmetných ľudských práv na území príslušného štátu. Výbory prerokovávajú tieto periodické správy v časovo stanovených intervaloch. Okrem obligatórnej jurisdikcie majú výbory aj fakultatívnu jurisdikciu, na základe ktorej sú oprávnené prijímať a posúdiť medzištátne sťažnosti – oznámenie jedného štátu o tom, že iný štát si neplní svoje záväzky v súlade s ustanoveniami konkrétneho dohovoru. Zároveň štáty môžu vyhlásiť, že akceptujú procedúru prejednávania individuálnych oznámení – sťažnosti fyzických osôb o porušení niektorého z práva uvedeného v konkrétnom dohovore zo strany štátu. Výbory tak plnia funkciu kvázi-súdnych orgánov.

Možnosť jednotlivcov (ale i štátov) priamo sa obrátiť na medzinárodné orgány v prípade porušenia zmluvných záväzkov štátov v danej oblasti je najúčinnjšia forma ochrany ľudských práv. K záväzkom štátov v danom prípade patrí i vykonanie nápravy, resp. odškodnenie poškodených. Tieto zmluvy umožňujú jednotlivcom v prípade porušenia ich ľudských práv a základných slobôd obrátiť sa na medzinárodné organizácie a dovoliť sa nápravy v rámci sporu proti svojmu vlastnému štátu (na rozdiel od iných druhov zmlúv, ktoré takúto možnosť poskytujú len štátom). Pred rokom 1989 sme mohli pozorovať neochotu štátov bývalého socialistického bloku súhlasiť s mechanizmom riešenia sporov v oblasti dohôd o ľudských právach a jurisdikciou orgánov postihujúcich porušovanie ľudských práv. Po páde železnej opony tieto štáty zmenili svoj prístup k ochrane ľudských práv a slobôd, odvolaním výhrad, resp. konkrétnymi vyhláseniami či prístupmi k opčným protokolom zabezpečili pre svojich občanov plnohodnotnú medzinárodnoprávnú ochranu ich práv tak na univerzálnej, ako aj regionálnej úrovni

Vo všeobecnosti platí, že individuálne oznámenie (sťažnosť) musí spĺňať podmienky ustanovené dohovorom (resp. opčným protokolom) a rokovacím poriadkom konkrétneho výboru: Porušenie práva sa musí priamo a osobne vzťahovať na sťažovateľa (alebo skupinu jednotlivcov), osobu pod jurisdikciou štátu, ktorá sa môže nechať v konaní zastupovať na základe plnej moci (nemožno teda použiť *tzv. actio popularis*). Oznámenie musí byť v písomnej forme, nesmie byť anonymné a nesmie byť súčasne predmetom konania iného medzinárodného orgánu. Oznámenie musí osoba pod jurisdikciou štátu podať v lehote šiestich mesiacov od vyčerpanie všetkých dostupných vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Oznámením nesmie byť zneužitie samotné právo na jeho predloženie, jeho obsah musí byť zlučiteľný s ustanoveniami dohovoru s dodržaním príslušnosti *ratione materiae*, *ratione temporis*, *ratione loci* a *ratione personae* (ktorá v sebe obsahuje splnenie požiadaviek aktívnej a pasívnej legitímácie sťažovateľa). Oznámením môže osoba namietiť porušenie iba tých práv, ktoré sú uvedené v konkrétnom dohovore.

Konanie pred výborom je tajné a písomné, rozhodnutie výboru je pre sťažovateľa konečné, neexistuje voči nemu žiaden opravný prostriedok. Napriek tomu, že rozhodnutie výboru – názor, nie je záväzné pre štát, štáty ho rešpektujú a uložené opatrenia štáty plnia, pretože majú silnú morálnu autoritu. Výbory v rámci niektorých svojich prijatých názorov uvádzajú, že štát sa stal zmluvnou stranou dohovoru (resp. paktu či príslušného opčného protokolu), a tým uznal právomoc výboru určiť, či došlo k porušeniu dohovoru, alebo nie. Zmluvný štát sa zároveň zaviazal zabezpečiť všetkým jednotlivcom na svojom území a pod svojou jurisdikciou práva uznané v dohovore a poskytnúť účinný a vynútiteľný opravný prostriedok v prípade zistenia porušenia dohovoru. Výbory tak uložia štátu povinnosť informovať konkrétny výbor v lehote 90 dní o prijatých opatreniach zabezpečujúcich účinnosť jeho názoru a zverejniť (*Oznámenie – Communication No. 1051/2002, Mansour Ahani v. Canada*⁴). Výbory zistenia týkajúce sa štátom prijatých opatrení publikujú každoročne vo svojej výročnej správe.

IV. Judikatúra kvázi súdnych orgánov

Pri snahe urobiť si stručný prehľad judikatúry zmluvných orgánov sme z databázy zistili, že výbory – kvázi-súdne orgány prijali celkovo 547 individuálnych oznámení, ktoré sa týkali utečencov. Pri takmer 400 oznámeniach (395) prijali výbory tzv. názory („Views“), z toho Výbor proti mučeniu prijal 247 názorov, Výbor pre ľudské práva 144 názorov a Výbor pre práva dieťaťa 4 názory. Zároveň bolo prijatých 140 rozhodnutí o neprípustnosti.⁵ Ak berieme do úvahy, že kvázi-súdne orgány prijali viac ako 2 600 názorov, tak približne v 1/6 prípadov sa namietalo porušenia ľudských práv žiadateľov o azyl. Podľa iného zdroja kvázi-súdne orgány rozhodli 389 prípadov, pričom Výbor proti mučeniu 177, Výbor pre ľudské

⁴ CCPR/C/80/D/1051/2002

⁵ Bližšie pozri na: <https://juris.ohchr.org/search/results> (navštívené 14. 2. 2020).

práva 197, Výbor pre odstránenie diskriminácie žien 4, Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie 8 a Výbor pre práva dieťaťa 3 prípady.⁶

V rámci Výboru proti mučeniu bolo predložených vyše 60 oznámení proti Švajčiarsku (66) a Švédsku (63), zhruba o polovicu menej proti Kanade (28), Austrálii (27), Dánsku (18) a Holandsku (16). V prípadoch boli namietané najmä porušenie zákazu mučenia a iného krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, princípu non-refoulement a nepriznanie postavenia utečenca. Výbor v prípadoch proti Švajčiarsku rozhodoval najmä o porušení princípu non-refoulement a o nepriznaní postavenia utečenca inter alia, v prípadoch *K. T. v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 118/1998),⁷ *H. A. D. v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 126/1999),⁸ *Balabou Mutombo v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 013/1993),⁹ *Adam Harun v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 758/2016),¹⁰ *M. N. v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 259/2004)¹¹ Výbor dospel k názoru, že vyhostením osoby nedošlo k porušeniu ustanovení dohovoru, ale boli aj prípady, keď toto porušenie Výbor uznal, napr. v prípadoch *A. N. v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 742/2016),¹² *Gamal El Rgeig v. Switzerland* (Oznámenie – Communication No. 280/2005).¹³ Podobná skladba prípadov je aj proti Švédsku.

V rámci Výboru pre ľudské práva je situácia iná, tu bolo podaných napr. 55 oznámení o porušovaní práv Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) pro-

⁶ Bližšie pozri na: <https://www.refworld.org/type/CASELAW.html#SRTop211> (navštívené 14. 2. 2020).

⁷ CAT/C/23/D/118/1998.

⁸ CAT/C/24/D/126/1999.

⁹ CAT/C/12/D/13/1993.

¹⁰ CAT/C/65/D/758/2016.

¹¹ CAT/C/37/D/259/2004.

¹² CAT/C/64/D/742/2016.

¹³ CAT/C/37/D/280/2005, CAT/C/37/D/280/2005/Corr.1.

ti Dánsku, 24 oznámení proti Kanade, 16 oznámení proti Austrálii a 11 oznámení voči štátom v Afrike, ale aj 2 oznámenia voči Českej republike či jedno oznámenie voči Slovensku. Oznamovatelia vo väčšine prípadov namietali hlavne porušenie práva na život, zákazu mučenia a iného krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, práv cudzincov, práva na spravodlivý proces, práv detí, princípu *non-refoulement*, nepriznanie postavenia utečenca svojvoľné zatknutie či zadržanie.

Oznámenie – Communication No. 935/2000 Ibrahim Mahmoud v. Slovensko sa týkalo porušenia článkov 2 (povinnosť štátu rešpektovať práva uznané v pakte), 14 (právo na spravodlivý súdny proces) a 26 (právo na rovnosť a rovnakú zákonnú ochranu bez diskriminácie) paktu. Sťažovateľom bol sýrsky občan Ibrahim Mahmoud, ktorý prišiel na Slovensko v roku 1992 študovať na Farmaceutickej fakulte UK v Bratislave, kvôli chorobe ukončil štúdium v roku 1998 a následne mu Odbor hraničnej a cudzineckej polície KR PZ zrušil povolenie na pobyt formou verejného rozhodnutia (nebolo doručené oznamovateľovi, ktorý tak o ňom nevedel a nemohol sa tak voči nemu odvolať) a neskôr mu aj MV SR zakázalo opätovný vstup na územie Slovenska na tri roky. I. Mahmoud sa odvolal, toto odvolanie bolo zamietnuté, podal návrh na Najvyšší súd SR o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia MV SR. Najvyšší súd rozhodol na neverejnom zasadnutí, pričom pri vynesení rozsudku mal byť prítomný aj oznamovateľ. To však nebolo možné, keďže v daný deň bola v budove NS SR nahlásená bomba a ten bol evakuovaný vrátane oznamovateľa a jeho právneho zástupcu. Rozsudok napokon doručili oznamovateľovi o šesť týždňov neskôr. I. Mahmoud podal návrh na Ústavný súd SR, v ktorom namietal nedodržanie verejného vyhlásenia rozsudku NS SR. Ústavný súd žiadosti nevyhovel. Okrem toho oznamovateľ požiadal o štatút utečenca Migračný úrad MV SR, ktorý jeho žiadosť zamietol pre nepreukázanie existencie opodstatneného strachu z prenasledovania z dôvodu svojej rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo politického názoru po jeho návrate do Sýrie. Proti tomuto rozhodnutiu sa oznamovateľ odvolal, nasledovalo preskúmanie

odvolania ministrom vnútra SR a preskúmanie sťažnosti Najvyšším súdom SR, ktorý sťažnosti nevyhovel. Počas konania pred NS SR nebol prítomný právny zástupca oznamovateľa, ktorý požiadal o tlmočníka, keď ho NS SR na pojednávaní vyzval, aby sa vyjadril k sťažnosti. NS SR tlmočníka neposkytol preto, že nebolo potrebné preukázať fakty a sťažnosť zamietol. Oznamovateľ vo svojej sťažnosti Výboru pre ľudské práva tvrdil, že tým vyčerpal všetky dostupné vnútroštátne prostriedky nápravy. Výbor po preskúmaní sťažnosti a po oboznámení sa so stanoviskom Slovenskej republiky dospel k záveru, že oznámenie je neprípustné podľa článku 2 a článku 5 ods. 2 písm. b) Opčného protokolu s odôvodnením, že rozhodnutie cudzineckej polície o zrušení povolenia na pobyt bolo nahradené rozhodnutím opustiť územie Slovenskej republiky; že v sťažnosti oznamovateľa na doručenie rozsudku NS SR o odmietnutí povolenia na pobyt sa oznamovateľ nesťažoval na postup jeho vypočutia Najvyšším súdom SR, ale len na nemožnosť byť prítomný na vynesení rozsudku, ktorý mu bol neskôr doručený; že oznamovateľ v prípade konania o azyl nevyčerpal všetky dostupné vnútroštátne prostriedky nápravy.¹⁴

Veľmi zaujímavá je aj judikatúra predovšetkým Výboru pre ľudské práva vo vzťahu k Dánsku, nielen relatívne vysokým počtom prípadov riešených Výborom, ale aj ich obsahom. Častými oznamovateľmi sú občania Afganistanu, ktorí sa pokúšajú začať nový život mimo svojej vlasti. Často je to formou žiadosti o azyl. V prípade, že im nie je vyhovené, využívajú aj možnosť individuálneho oznámenia vo vzťahu k zmluvným orgánom. Vo svojich žiadostiach uvádzajú, že v prípade neudelenia azylu a deportácie do štátu pôvodu Dánsko nedodrží princíp *non-refoulement* a bude ohrozené ich právo na život, hrozí im mučenie a iné kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie či trestanie. Nie je výnimkou, že po podaní žiadosti sa oznamovatelia snažia zmeniť svoje vieroyznanie, čo považujú za dôvod na obnovu konania, ako aj za dôvod, prečo by nemali byť vrátení do krajiny pôvodu. Otázky viery

¹⁴ CCPR/C/72/D/935/2000.

a s tým súvisiace dodržiavanie slobody vierovyznania je natoľko rozsiahly problém, že sa ním zaoberal aj úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov v dokumente s názvom *Usmernenia UNHCR o oprávnenosti posudzovať potreby medzinárodnej ochrany žiadateľov o azyl z Afganistanu* prijatom 6. augusta 2013,¹⁵ ktorý je jednoznačne nápomocný vnútroštátnym orgánom posudzujúcim žiadosti o azyl v konaniach, ktorých účastníkmi sú občania Afganistanu. Medzi oznámenia, kde došlo k obnove konania na základe zmeny vierovyznania môžeme zaradiť napr. prípad *M. J. K. v. Dánsko (Oznámenie – Communication No. 2338/2014)*¹⁶ alebo *S. A. H. v. Dánsko (Oznámenie – Communication No. 2419/2014)*.¹⁷ V oboch prípadoch občania Afganistanu po zamietnutí žiadosti o azyl zmenili svoju vieru (stali sa kresťanmi), o čom predložili dôkazy, ktoré však neboli dostatočne presvedčivé na to, že by Odvolacia rada pre utečencov zmenila rozhodnutie o zamietnutí azylu. Výbor sa stotožnil so stanoviskami Dánska v oboch prípadoch a dospel k názoru, že v prípade *S. A. H. v. Dánsko* premiestnenie oznamovateľa do Afganistanu by neporušilo jeho práva stanovené v čl. 6 a 7 paktu. V prípade *M. J. K. v. Dánsko* oznámenie vyhlásil za neprípustné podľa čl. 2 a 3 Opčného protokolu k paktu. Podobne sa skončilo aj prerokovanie Oznámenia v prípade *J. D. proti Dánsku (Communication No. 2204/2012)*,¹⁸ kde oznamovateľka, štátna príslušníčka Číny, sa sťažovala na porušenie článkov 2 (povinnosť štátu rešpektovať práva uznané v pakte), 6 (právo na život), 7 (zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania), 14 (právo na spravodlivý súdny proces), 18 (právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva), 26 (právo na rovnosť a rovnakú zákonnú ochranu bez diskriminácie) a 27 (práva príslušníkov menšín chápané ako individuálne – právo na vlastnú kultúru, vlastné náboženstvo a používanie vlastného

¹⁵ UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, HCR/EG/AFG/13/01, dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/51ffdc34.html> (14. 1. 2020).

¹⁶ CCPR/C/119/D/2338/2014.

¹⁷ CCPR/C/121/D/2419/2014.

¹⁸ CCPR/C/118/D/2204/2012.

jazyka), ak by ju Dánsko násilne vyhostilo do Číny. V čase podania oznámenia, po zamietnutí jej žiadosti o azyl, čakala na vyhostenie v detenčnom zariadení. V Číne bola niekoľkokrát zatknutá a zadržaná za praktizáciu svojej viery Falun Gong. Opustila Čínu a v Dánsku požiadala o azyl. Oznamovateľka už v Číne prestala verejne praktizovať svoju vieru, jej odchod z Číny až tri roky po prepustení z väzenia bol legálny, mala platné cestovné doklady Číny pri jej ceste do Európy, kde až po vyše roku požiadala o azyl a v rámci azylového konania nedokázala vierohodne presvedčiť kompetentné orgány o tom, že jej návrat do Číny by porušil práva uvedené v pakte.

Za v podstate typický prípad namietania porušenia ľudských práv a základných slobôd žiadateľa o azyl, ktorému bola jeho žiadosť zamietnutá možno považovať *H. A. v. Dánsko (Oznámenie – Communication No. 2328/2014)*, v ktorom bol občan Afganistanu v čase predloženia oznámenia vo výkone väzby a čakal na deportáciu do Afganistanu. Namietal, že násilnou deportáciou do Afganistanu by Dánsko porušilo jeho práva vyplývajúce mu z čl. 6 (právo na život), 7 (zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania) a 14 (právo na spravodlivý súdny proces) paktu. Následne podal ďalšie oznámenie, v ktorom uviedol aj porušenie čl. 13 (právo na zákaz svojvoľného vyhostovania cudzincov) Paktu. Po predložení oznámenia Výbor požiadal Dánsko, aby nedeportovalo oznamovateľa dovtedy, kým daný prípad neprerokuje, čomu dánska strana vyhovel. Oznamovateľom bol etnický Hazar šiitskej moslimskej viery z provincie Wardak, ktorého otec vlastnil obchod, tri autá a ktorý bol spokojný s prestavbou a vývojom v krajine, o čom diskutoval s návštevníkmi v obchode. Tým si však znepriatelil Taliban, ktorý ho považoval za špióna a požadoval od neho peniaze. Preto sa otec rozhodol oznamovateľa, najmladšieho syna, poslať do zahraničia, aby ho ochránil. V roku 2008 oznamovateľ nelegálne opustil Afganistan a pricestoval do Grécka, kde bol zadržaný a deportovaný do Turecka. Po návrate do Afganistanu Taliban znásobil svoje finančné nároky, a keďže ich otec oznamovateľa nedokázal splniť, Taliban ho spolu so starším synom uniesol.

Príslušníci Talibanu sa násilne správali aj k matke, sestre a švagrinej oznamovateľa, ktorý tú noc strávil mimo domova. Následne ho matka vyhľadala a požiadala ho, aby v záujme ochrany svojho života opustil Afganistan. Požiadal o azyl v Nórsku, ktorý mu bol zamietnutý, a mal byť vrátený v súlade s nariadením Dublin II do Grécka. Oznamovateľ však bez platných dokladov vstúpil do Dánska, kde taktiež požiadal o azyl kvôli obave o svoj život zo strany Talibanu, čo zdôvodnil tým, že patrí k etnickej menšine Hazarov, ktorú Taliban (etnickí Paštúni) prenasleduje a nemá možnosť ochrany ani zo strany svojej rodiny. Navyše za cestu do Európy by bol považovaný za porušovateľa islamských pravidiel, bol by nútený bojovať buď za vládu, alebo za Taliban a hrozili by mu aj sexuálne útoky vykonávané na mladých mužoch. Odvolával sa pritom aj na už vyššie uvedené *Usmernenia UNHCR o oprávnenosti posudzovať potreby medzinárodnej ochrany žiadateľov o azyl z Afganistanu*. Dánska imigračná služba žiadosť zamietla, toto rozhodnutie potvrdila neskôr aj Odvolacia rada pre utečencov. Ministerstvo spravodlivosti zamietlo žiadosť oznamovateľa o povolenie na pobyt z humanitárnych dôvodov. Autor vo svojom oznámení tvrdil, že tým vyčerpал všetky vnútroštátne prostriedky nápravy. Keďže sa nemohol proti týmto rozhodnutiam odvolať na súdny orgán, bolo podľa jeho názoru porušené právo na spravodlivý proces (čl. 14 Paktu). Dánsko vo svojom stanovisku tvrdilo, že oznámenie treba vyhlásiť za neprípustné, keďže oznamovateľ dostatočne nepreukázal, že by po jeho návrate do Afganistanu boli porušené ustanovenia čl. 6 a 7 paktu či čl. 14 (návrh, aby sa oznámenie v tomto bode vyhlásilo za neprípustné *ratione materiae* podľa čl. 3 Opčného protokolu). Navyše niektoré skutočnosti uvedené v oznámení uviedol oznamovateľ až v rámci rozhovoru s imigračným úradníkom a nie v samotnej žiadosti o azyl. Taktiež je nepravdepodobné, že by mal bojovať v radoch Talibanu, keďže Taliban neverí Hazarom ako vojakom, a keďže sa k nemu pripojilo dostatok dobrovoľníkov, nemá dôvod regrutovať ďalších bojovníkov. Neprípustnosť *ratione materiae* potvrdil aj Výbor s odvolaním sa na svoju judikatúru, podľa ktorej konanie o vyhostení cudzincov nepatrí do rámca určovania „práv

a povinností v súdnom konaní“ v zmysle článku 14 ods. 1, ale riadi sa článkom 13 paktu. Výbor pripomenul, že zmluvné strany paktu majú povinnosť nevydať, nevypovedať a nevyhostiť alebo inak odstrániť osobu z ich územia, ak existujú závažné dôvody domnievať sa, že existuje reálne riziko nenapraviteľnej ujmy, ako to ustanovujú čl. 6 a 7 paktu. Preto treba vziať do úvahy všetky relevantné skutočnosti a okolnosti vrátane všeobecnej situácie v oblasti ľudských práv v krajine pôvodu autora. Advokát oznamovateľa počas posudzovania oznámenia zdôraznil, že Odvolacia rada pre utečencov musela obnoviť konanie v niekoľkých prípadoch žiadateľov o azyl, ktorých žiadosti najprv zamietla, ale nakoniec opätovne prerokovala v dôsledku konania pred Výborom. Zároveň uviedol 11 prípadov, keď v rámci obnovy konania bol daným žiadateľom azyl udelený [*inter alia*, *A. E. v. Denmark*, (CCPR/C/115/D/2320/2013)]. Výbor vo svojom názore uviedol, že sa domnieva, že informácie poskytnuté oznamovateľom nepreukazujú, že by bol vystavený osobnému a skutočnému riziku zaobchádzania v rozpore s článkom 6 alebo článkom 7 paktu v prípade, ak by bol premiestnený do Afganistanu. Výbor v súlade s článkom 5 ods. 4 Opčného protokolu k paktu tvrdí, že premiestnenie autora do Afganistanu by neporušilo jeho práva podľa článku 6 alebo 7 paktu.

Záver

Pri skúmaní judikatúry kvázi-súdnych orgánov sme dospeli k záveru, že hoci názory vydané týmito orgánmi nie sú pre štáty, zmluvné strany paktov, resp. dohovorov, záväzné, judikatúra potvrdila, že tieto názory štáty akceptujú a uložené opatrenia štáty plnia. Dôvodom je určite silná morálna autorita Výborov a ich názorov, ale nemožno obísť ani skutočnosť, že štát, ktorý je zmluvnou stranou týchto medzinárodných zmlúv, zároveň uznal právomoc výboru určiť, či boli, resp. neboli porušené ľudské práva a základné slobody upravené v predmetných zmluvách. Zmluvný štát sa zároveň zaviazal zabezpečiť všetkým jednotlivcom na svojom území

a pod svojou jurisdikciou práva uznané v predmetných zmluvách a poskytnúť účinný a vynútiteľný opravný prostriedok v prípade zistenia porušenia práv. Výbory v tejto súvislosti zvyčajne ukladajú štátu povinnosť informovať konkrétny výbor v určitej lehote o prijatých opatreniach zabezpečujúcich dodržiavanie ustanovení predmetných medzinárodných zmlúv.

Zároveň z ustálenej judikatúry Výboru pre ľudské práva môžeme konštatovať, že konanie o vyhostení cudzincov nepatrí do rámca určovania „práv a povinností v súdnom konaní“ v zmysle článku 14 ods. 1, ale riadi sa článkom 13 paktu. Zároveň zmluvné strany paktu majú povinnosť nevydať, nevypovedať a nevyhostiť alebo inak odstrániť osobu z ich územia, ak existujú závažné dôvody domnievať sa, že existuje reálne riziko nenapraviteľnej ujmy pre danú osobu.

LITERATÚRA

Horná, D., Petöcz, K. (eds.) *Slovník ľudských práv. Príručka pre Olympiádu ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2013, s. 35. ISBN 978-80-223-3522-5, dostupné na https://www.olp.sk/docs/SLOVNIK_LP.pdf (15. 12. 2019)

CAT/C/12/D/13/1993

CAT/C/23/D/118/1998

CAT/C/24/D/126/1999

CAT/C/37/D/259/2004

CAT/C/37/D/280/2005,

CAT/C/37/D/280/2005/Corr.1

CAT/C/64/D/742/2016

CAT/C/65/D/758/2016

CCPR/C/72/D/935/2000

CCPR/C/80/D/1051/2002

CCPR/C/118/D/2204/2012

CCPR/C/119/D/2338/2014

CCPR/C/121/D/2419/2014

UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, HCR/EG/AFG/13/01, dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html> (14. 1. 2020)

Všeobecná deklarácia ľudských práv

Kontaktné údaje autorky:

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

Slovenská republika

AZYL A VYHOSTENIE CUDZINCOV V ROZSUDKOCH EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA VO VECIACH PROTI BULHARSKEJ REPUBLIKE

doc. Dr. Svetla Margaritova-Vučkova, Ph.D

Kľúčové slová: medzinárodná ochrana – utečenec – azyl – národná bezpečnosť – vyhostenie – právo na život a zákaz mučenia – Európsky dohovor o ľudských právach

Key words: international protection, refugee, asylum, national security, expulsion, e the right to life and the prohibition of torture, European Convention of Human Rights

Anotácia: В доклада са анализирани решения на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/ по жалби на чужди граждани и лица без гражданство, които са влезли на територията на Република България (законно или не), потърсили са международна закрила, но такава им е отказана или въпреки че са я получили, впоследствие им е отнета по съображения, че представляват заплаха за националната сигурност. ЕСПЧ констатира, че понятието „национална сигурност“ е твърде неясно и прекомерно разширително прилагано, както и че съдебният контрол по повод издадените актове за експулсиране има твърде формален характер и националната сигурност е поставена като по-висша ценност от правото на живот и забраната за изтезания. Направен е извод, че някои от правата на Конвенцията са неотменими и те не следва да бъдат ограничавани. Посочени са конкретните области, в които Комитетът на министрите установява несъответствие с Европейската конвенция за правата на човека, както предприетите от България конкретни стъпки с цел преодоляване на констатираните проблеми.

Summary: The report analyzes decisions of the European Court of Human Rights on complaints by foreign nationals and stateless persons who have entered the territory of the Republic of Bulgaria (legal or not), have sought international protection, but have been refused or despite being they were subsequently taken away on grounds that they posed a threat to national security. The European Court of Human Rights finds that the concept of „national security“ is too vague and is applied in an excessively broad manner, and that judicial review of expulsion acts issued is too formal and national

security is placed higher than the right to life and the prohibition of torture. It has been concluded that some of the Convention's rights are irreversible and should not be restricted. The specific areas in which the Committee of Ministers finds non-compliance with the European Convention of Human Rights are outlined, as well as the concrete steps taken by Bulgaria to overcome the problems identified.

Въведение

Основната теза в настоящия доклад е, че при конкуренцията между правото на живот и забраната за изтезание, от една страна и националната сигурност – от друга, националните власти нямат право да извършват преценка на основата на пропорционалността, а са длъжни да установят извън всяко разумно съмнение, че чужденец – независимо дали е получил международна закрила (статут на бежанец или хуманитеран статут), или временна закрила, не трябва да бъде експулсиран, ако има опасност да бъде подложен на малтретиране или смърт в приемащата страна.¹ Националната сигурност не може и не трябва да бъде издигана в по-висша ценност от човешкия живот дори и при наличието на заплаха за тероризъм.² Вярно е, че на държавите се признават някои широки дискреционни правомощия, когато става въпрос за оценка на заплахата за националната сигурност и избора на мерки за противодействие то й.³ Както е вярно и това, че всяка една държава има право да

¹ Виж по темата анализа на практиката на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/, посветен на дела, свързани с националната сигурност: *Sécurité nationale et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme*, 2013. - https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf [09. 12. 2019]

² Виж в този смисъл Сайков, Н.: Тероризъм. В: Основни права и свободи. Наръчник. С., 2014., с. 160 и сл.- http://blhr.org/media/documents/HAND-BOOK_2014_FINAL_5.pdf [09. 12. 2019]

³ Виж в този смисъл Пенчев, К.: Незаконната миграция – рискове и заплахи за националната сигурност. В: Юридически сборник. Бургаски свободен

откаже достъп на чужденци до територията си (което по никакъв начин не влиза в обхвата на Конвенцията) и че чужденци, допуснати на чужда територия, нямат право да претендират да не бъдат екстрадирани или депортирани, основавайки се на Конвенцията.⁴ Въпреки всичко в практиката на ЕСПЧ е налице тенденция да се изисква от националните власти да се убедят, че в конкретния случай съществуването на подобна заплаха е разумно обосновано.⁵ Макар да изхождат от разбирането, че договарящите държави имат право да контролират влизането, пребиваването и експулсирането на чужденци и че правото на убежище не е защитено право по ЕКПЧ и протоколите към нея,⁶ органите по Конвенцията са се произнасяли по жалби на лица, че евентуалното им експулсиране или екстрадиция в трета страна би било в нарушение на правото им на живот (чл. 2 от Конвенцията) и правото да не бъдат подлагани на изтезания, нечовешко или унижително отнасяне или наказване (чл. 3 от Конвенцията).⁷

Съдът обръща внимание на качеството на законите, представящи правомощия на властите да експулсират от съответната държава чужди граждани (респ. – лица без гражданство), поради преценка за това, че представляват заплаха за националната сигурност.

университет, том XXVI, 2019, с. 124 и сл.

⁴ Виж: Харис, Д., О'Бойл, М., Бейтс, Е., Уорбрик, К., Бъкли, К.: Право на Европейската конвенция за правата на човека, София, 2015, с. 927 – 928.

⁵ *Janowiec et autres c. Russie* [GC], nos 55508/07 et 29520/09, решение от 21.10.2013 [GC]; *Konstantin Markin c. Russie* [GC], no 30078/06, §§ 144, 147, 148, CEDH 2012.

⁶ *S. R. v. Sweden*, жалба № 62806/00, решение по допустимостта от 23. 04. 2002 г.

⁷ Виж по-подробно в този аспект Гитева, Д.: Някои проблеми на положението на чужденците от гледна точка на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи В: Основни права и свободи. Наръчник, С., 2014., с. 146 и сл. - http://blhr.org/media/documents/HANDBOOK_2014_FINAL_5.pdf [09. 12. 2019] В статията са разгледани въпроси, свързани със стандартите на чл. 2, 3, 4, 5 § 1f, 6, 8, чл. 4 от Протокол 4 и чл. 1 от Протокол 7 от гледна точка на правата на лица, които не са граждани на съответната държава отговорник и които са твърдели нарушения на целия спектър от права и свободи, гарантирани от Конвенцията.

В първата част на настоящия доклад е представена накратко правната рамка, действаща в Република България по отношение на бежанците и при какви предпоставки чужденец може да бъде експулсиран от страната ни независимо от неговия статут. Във втората част е представено едно съвсем скорошно решение на Европейския съд по правата на човека срещу България по повод експулсирането на сирийски гражданин, търсец убежище в България, както и анализ на сходни предходни решения на тази международна институция. В заключителната част са разгледани препоръките на тази международна институция, отправени към България, за промяна на законодателството поради установената колизия между Закона за убежището и бежанците и Закона за чужденците в Република България – от една страна, и стандартите, установени от Съда в редица негови осъдителни решения. Посочени са и конкретните стъпки, предприети от българското правителство.

I. Правна рамка по отношение на бежанците и предпоставки за експулсирането на чужденец съгласно българското законодателство

Правната регламентация на предоставяне на убежище е уредена на Конституционно ниво в член 27 от Конституцията на Република България от 1991 г. Той гласи следното:

„1. Чужденците, които пребивават в страната на законно основание, не могат да бъдат гонени от нея или предавани на друга държава против тяхната воля освен при условията и по реда, определени със закон.

2. *Република България дава убежище на чужденци, преследвани заради техните убеждения или дейност в защита на международно признати права и свободи.*

3. Условията и редът за даване на убежище се уреждат със закон.“

На 12 май 1993 г. България се присъединява към Конвенци-

ята от 1951 г. за статута на бежанците (Женевска конвенция) и Протокола от 1967 г., отнасящ се до статута на бежанците, а на 10 август 1993 г. те влизат в сила за страната ни.⁸ През 1999 г. е приет Закон за бежанците, който действа до 2002 г. Действащият понастоящем закон се нарича *Закон за убежището и бежанците* и е приет през 2002 г.⁹ В него е регламентиран редът за предоставянето на международна закрила (която може да се изрази в предоставянето на статут на бежанец и хуманитарен статут) и временна закрила, както и органите, компетентни да осъществяват всяка една от тези процедури. Член 9, ал. (1) и (3) от него предвиждат, че на лицата, принудени да напуснат или да останат извън страната си на произход, защото са изправени пред реален риск да им бъдат причинени смърт или малтретиране в резултат на вътрешен или международен конфликт, трябва да бъде предоставена хуманитарна закрила. Съгласно член 75, ал. (2), когато властите постановят решение по молба за убежище, те трябва да вземат предвид всички релевантни факти относно личното положение на жалбоподателя, страната на произход или връзките с други страни. Този текст също така предвижда, че когато твърденията на кандидата не са подкрепени от доказателства, те трябва да бъдат приети за истина, ако лицето е положило усилия да обоснове молбата си и е обяснило добре липсата на доказателства. Член 58, ал. (7) изисква органите, обработващи молбите за убежище, да получат писмени становища от Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

Член 4, ал. (3) предвижда, че лицата, които са получили закрила в съответствие със закона или са влезли в България, за да търсят такава закрила, не могат да бъдат върнати на територията на страната, където техният живот или свобода са

⁸ Тя е ратифицирана със закон на Народното събрание от 22 април, в сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

⁹ Обн. ДВ. бр.54 от 31 май 2002 г.

изложени на риск поради тяхната расова принадлежност, религия, националност, членство в дадена социална група, политически възгледи или гледни точки или когато те могат да бъдат изправени пред риск от изтезания или други форми на жестоко, нехуманно или унижително отношение или наказание. Въпреки това член 4, ал. (4), който отразява правилото, предвидено в член 33, ал. (2) от Конвенцията от 1951 г., предвижда, че приложението на тази мярка не може да се претендира от чужденци, за които има основание да се приеме, че представляват опасност за националната сигурност. Така се оказва, че между двете ценности – живота и здравето на конкретния индивид и опазването на националната сигурност, приоритет е отдаден на втората и никакви изключения не са допустими, дори и при наличието на предпоставките на чл. 4, ал. (3). Съгласно член 67, ал. (2) от Закона за убежището и бежанците, когато на лицето, което предстои да бъде експулсирано, е предоставен статут на бежанец, решението за експулсиране трябва да бъде отменено. Съгласно член 67, ал. (3) от същия закон обаче горната разпоредба не се прилага, когато има основания да се смята, че чужденецът представлява опасност за националната сигурност, или който веднъж е осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление и представлява опасност за обществото. Следователно, въпреки формално предоставените права на закрила, предвидените изключения са от такъв характер, че при наличието на заплахата за националната сигурност, тези права са неприложими и непротивопоставими на по-висшия според българския законодател интерес – националната сигурност.

Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ) урежда условията и реда, при които чужденците могат да влизат, да пребивават и да напускат Република България.¹⁰ Той се прилага по отношение на всички лица, които не са български граждани, включително и за лицата без гражданство. Членове 39а и

¹⁰ Обн. ДВ. бр.153 от 23 декември 1998г.

следващи регулират принудителните мерки, които могат да се налагат в тази област, а именно: отнемане на правото на пребиваване, организиране на връщане, експулсиране, забрана за влизане на територията на страната или забрана за напускане на територията на страната.

Съгласно чл. 42 и чл. 10, ал. (1) от закона, експулсирането на чужд гражданин се налага, *inter alia*, когато присъствието му на територията на страната създава сериозна заплаха за националната сигурност или обществения ред, или, когато съществуват сведения, че лицето действа срещу сигурността и интересите на страната, член е на престъпна група или организация, или е свързано с терористични и контрабандни дейности, трафик на оръжия, трафик на хора или на нелегални мигранти. Въпреки това в закона изрично е регламентирано, че в заповедите за експулсиране, издадени на това основание, не се посочват фактическите основания за налагане на мярката (член 46, ал. (3)). Това води до ограничаване на ефективното упражняване на правото на защита на засегнатото лице, защото то на практика не може да се информира поради какви причини и въз основа на какви факти властите са направили своята преценка.¹¹

Член 44а от същия закон предвижда, че чужденец, за чието експулсиране е била издадена заповед по причини, свързани с националната или обществената сигурност, не може да бъде експулсиран в страна, където неговият или нейният живот или свобода ще бъдат в опасност или когато той или тя могат да бъдат изправени пред риск от преследване, мъчения или нехуманно или унижително отношение. Съдебната практика обаче приема, че тази преценка може да бъде извършена единствено от Държавната агенция за национална сигурност, а не от

¹¹ Подобни проблеми, съществуващи в Словашкия закон за убежището, са мотивирали Конституционния съд на Словакия да обяви отделни неговите разпоредби за противоконституционни. Вж. Кошичярова, С.: Конституционноправни аспекти на транспонирането на чл. 23 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета в Република Словакия. В: Юридически сборник. Бургаски свободен университет, том XXVI, 2019, с. 76 – 77.

Върховния административен съд (ВАС). ВАС приема, че единствено органите, натоварени с експулсирането, са компетентни да преценят наличието или отсъствието на рисковете, посочени в чл. 44а.

Въпреки императивната забрана на чл. 44а на ЗЧРБ за експулсиране на чужденец в държава, в която животът и свободата му са застрашени, според ЕСПЧ нито този законов текст, нито българското законодателство като цяло, уреждат съществуването на ефективно средство за защита по смисъла на чл. 13 във връзка с чл. 3 от Конвенцията. Според ЕСПЧ, недостатъците на съществуващия в момента механизъм се дължат на: а/ факта, че жалба, в която се правят сериозни твърдения, че експулсирането може да изложи чужденеца на опасност от нарушение на неговите права по чл. 2 и чл. 3 от Европейската конвенция за защита правата на човека /ЕКПЧ/, няма автоматичен суспензивен ефект, т.е. не спира изпълнението на заповедта за експулсиране до приключване на съдебното производство по жалбата срещу такава заповед пред ВАС; б/ факта, че българското право не предвижда подобни жалби да бъдат разглеждани достатъчно задълбочено и от независим орган. Конкретни препоръки на основание чл. 46 от Конвенцията, са формулирани в редица решения.¹²

¹² Вж. *M. and Others v. Bulgaria (Application no. 41416/08, 26 July 2011)*. Г-н М. е получил статут на бежанец на основание твърдението му, че е преминал от исляма към християнството и се страхува от преследване в Афганистан). Формулираните препоръки на Съда са изложени в § 138; *Auad v. Bulgaria, (Application no. 46390/10), 11 October, 2018 § 107* Съдът посочва *inter alia* следното: „Липсата на правна рамка за осигуряване на достатъчни гаранции в тази област позволява на Съда да заключи, че има съществени основания да се счита, че съществува риск за жалбоподателя от нарушение на правата му съгласно член 3. В тази връзка Съдът счита, че е необходимо да повтори, че сериозността и необратимият характер на потенциалните последици са такива, че въпросът призовава за строг контрол.“ Формулираните препоръки на Съда са изложени в § 139 в пет самостоятелни пункта.

II. Практиката на Европейския съд по български жалби, свързани с експулсирането на чужденци

Както беше отбелязано в раздел първи на настоящия доклад, в българското законодателство експулсирането на чужденци поради това, че представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред съществуват редица текстове, които от години търпят критика от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Констатирани са колизии между нормите в Закона за убежището и бежанците и в Закона за чужденците, които пораждат несъответствие със стандартите, установени от Европейския съд по правата на човека. Постановени са немалко на брой осъдителни решения на ЕСПЧ, в които се установяват повтарящи се нарушения на чл. 3, 5, 6, 8 и 13 от ЕКПЧ.¹³

Неслучайно цяла група дела от такъв характер, обединени от водещото сред тях – *C. G. and Others v. Bulgaria*,¹⁴ се намират под засилена процедура на наблюдение от страна на Комитета на министрите (т. е. поне веднъж, а понякога и два пъти годишно, се разглежда напредъкът на съответната държава съобразно направените препоръки на предишна сесия) вече години наред.

Съвсем наскоро, на 10 октомври 2019 г., ЕСПЧ постанови поредното си осъдително решение, в което отбеляза, че не националната сигурност, а рискът от изтезание трябва да се преценява от националния съд при експулсирането на чужденец. Делото *O. D. c. Bulgarie* (жалба № 34016/18) е свързано с издадена заповед за експулсиране на бивш сирийски военен поради преценката на българските власти, че той представлява заплаха за националната сигурност.

¹³ Вж. *Al-Nashif and Others*, no. 50963/99, 20 June 2002; *Musa and Others*, no. 61259/00, 11 January 2007; *Hasan*, no. 54323/00, 14 June 2007; *Bashir and Others*, no. 65028/01, 14 June 2007; *C. G. and Others*, no. 1365/07, 24 April 2008; *Sadaykov*, no. 75157/01, 22 May 2008; *Raza*, no. 31465/08, 11 February 2010; *Kaushal and Others*, no. 1537/08, 2 September 2010 and *Baltaji*, no. 12919/04, 12 July 2011.

¹⁴ Application no. 1365/07, 24 March 2008.

Фактите по случая

През 2011 г. жалбоподателят е призован на редовна военна служба в сирийската армия, където преминава специално обучение да си служи с ракети и като снайперист. Той твърди, че след отказ да изпълни заповед на свой командир за стрелба по превозно средство през 2012 г. дезертира от редовната армия и се присъединява към свободната сирийска армия за девет месеца. През 2013 г. напуска Сирия, заминава за Турция, откъдето преминава нелегално в България. При опита му да пресече българо-румънската граница е задържан, след което е осъден на осн. чл. 279 от НК (за незаконно преминаване на границата) на седем месеца лишаване от свобода условно.

През август същата година той депозира молба да му бъде предоставен статут на бежанец. Държавната агенция за бежанците (ДАБ) спира процедурата по предоставяне на статут през май 2014 г. с мотива, че той не се е явил на определената дата за среща през април. През октомври 2014 г. преписката окончателно е приключена със заповед, в която е отхвърлена молбата му за получаване на статут на бежанец, тъй като жалбоподателят не се е явил в месеците след спиране на процедурата, за да даде обяснение какво му е попречило да се яви в Агенцията. Със заповед от 6 ноември 2013 г. ДАНС разпорежда експулсирането му и забраната да пребивава на територията на страната в следващите 10 години. Двете заповеди са връчени на лицето на 19 ноември 2013 г., когато то е задържано и настанено в център за временно настаняване на бежанци.

Жалбоподателят обжалва двете заповеди пред Върховния административен съд, но жалбите му са оставени без уважение. ВАС анализира подробно ситуацията на жалбоподателя и намира, че той представлява заплаха за националната сигурност, като излага конкретни мотиви. Що се отнася до съществуващия риск за живота на самия жалбоподател, ако се върне в Сирия, съдът признава, че ситуацията там е нестабилна, но намира, че

няма доказателства, че той би бил подложен на малтретиране, ако бъде върнат в родината си.

Жалбоподателят депозира втора молба за предоставяне на хуманитарен статут, която е отхвърлена от ДАБ и заповедта е оставена в сила от Върховния административен съд с окончателно решение от януари 2018 г. По искане на жалбоподателя Съдът постановява привременни мерки на осн. чл. 39 от Конвенцията – той да не бъде експулсиран докато продължава производството пред Европейския съд и на това основание процедурата по експулсиране е спряна.

Преценката на Съда

Съдът преценява, че е подходящо да разгледа жалбата едновременно в светлината на чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията, тъй като тези два текста в случая се сливат с оглед на това, че съществува риск както от езекутиране на лицето, така и от изтезание.¹⁵

Когато Европейският съд разглежда дела, свързани с експулсиране, той винаги изрично припомня, че ясно осъзнава степента на опасността, която тероризмът представлява за обществото и значимостта на проблемите, свързани с борбата с него. Освен това подчертава, че е добре запознат с огромните трудности, с които днес се сблъскват държавите при защитата на своите граждани от терористично насилие.¹⁶ Изправени пред такава заплаха, е легитимно договарящите държави да проявяват голяма твърдост към онези, които допринасят за терористични актове, които не могат при никакви обстоятелства да бъдат оправдани (§ 45 пот решението).

¹⁵ *K. A. B. c. Suède*, no 886/11, § 67, 5 septembre 2013.

¹⁶ *Lawless c. Irlande (no 3)*, 1er juillet 1961, § 28-30, série A no 3, *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A no 25, *Öcalan c. Turquie* [GC], no 46221/99, § 179, CEDH 2005 IV, *Chahal c. Royaume Uni*, 15 novembre 1996, § 79, *Recueil des arrêts et décisions* 1996 V, *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], no 3455/05, § 126, CEDH 2009, et *A. c. Pays Bas*, no 4900/06, § 143, 20 juillet 2010.

Принципите, уреждащи отговорността на договарящите държави в случай на експулсиране, установени в съдебната практика на ЕСПЧ, са обобщени в неговото решение по *делото Саади*:¹⁷

Съдът припомня своята ясно установена позиция, че защитата, предоставена от член 3 от Конвенцията, е абсолютна и случаите на принудително експулсиране биха противоречали на Конвенцията, ако съществува реален риск, основан на сериозни и доказани причини лицето да бъде положено на трети-

¹⁷ *Saadi v. Italy* ([GC], no. 37201/06, ECHR, 28.02. 2008, §§ 124 – 127. (a) Договарящите държави имат правото да контролират влизането, пребиваването и експулсирането на чужденци. Нито Конвенцията, нито нейните протоколи дават право на политическо убежище.

(б) Въпреки това експулсирането от една договаряща държава може да доведе до проблем по силата на член 3 и по този начин да се ангажира отговорността на тази държава по силата на Конвенцията, когато са налице съществени основания, за да се вярва, че заинтересованото лице, ако бъде експулирано, се изправя пред реален риск да бъде подложено на третиране в нарушение на член 3. В такъв случай тази разпоредба предполага задължение да не се експулсира въпросното лице в страна, където то ще бъде изправено пред такъв риск.

(в) При този вид дела Съдът следователно е призван да оцени ситуацията в приемащата страна в светлината на изискванията на член 3. Въпреки това не се поставя въпрос за осъждане или за пораждаване на отговорност на приемащата страна, независимо дали по общото международно право, по силата на Конвенцията или по друг начин. Доколкото съществува или може да възникне каквато и да е отговорност по силата на Конвенцията, то това е отговорност, породена за договарящата страна, по причина, че предприема действие, което има като пряка последица излагането на отделно лице на риск от забранено малтретиране.

(г) Член 3, който забранява по абсолютен начин изтезанията и нечовешкото или унижително третиране или наказание, провъзгласява една от основните ценности на демократичните общества. За разлика от повечето от съществените клаузи на Конвенцията и на протоколи № 1 и 4, член 3 не предвижда изключения и не са допустими изключения от него по силата на член 15, дори в случай на обществена опасност, застрашаваща живота на нацията. Тъй като забраната за изтезания и нечовешко или унижително отношение или наказание е абсолютна, независимо от поведението на жертвата, естеството на каквито и да било престъпления, за които се твърди, че са извършени от жалбоподателя, следователно е без значение.

ране, противоречащо на чл. 3 в държавата по местоназначението му.¹⁸ Той подчертата, че принципният въпрос, на който следва да бъде даден отговор в настоящия случай, е не дали лицето представява заплаха за националната сигурност, а дали е доказано, че има съществени основания да се смята, че жалбоподателят ще бъде застрашен от малтретиране или смърт, ако заповедта за експулсиране бъде изпълнена (§ 47).

В светлината на горепосочените принципи Съдът разглежда и настоящата жалба. В своето решение той анализира два аспекта – общата ситуация в Сирия и индивидуалното положение на жалбоподателя.

Относно първия аспект той се позовава на редица доклади, изготвени от Върховния комисариат за бежанците през 2016, 2017, както и на доклада на Независимата анкетна комисия за Сирия от януари 2019, представен в Комитета по правата на човека на ООН през март 2019 г. (§§ 21 – 24). Съдът отбелязва, че сигурността и хуманитарната ситуация, както и естеството и обхватът на военните действия в Сирия са претърпяли драстично влошаване през периода между пристигането на жалбоподателя в България през юни 2013 г. и окончателното решение, потвърждаващо заповедта експулсиране през август 2014 г., както и в следващите години до повторния отказ да бъде предоставен хуманитарен статут на лицето. Освен това тази ситуация изглежда продължава и до днес. Въпреки всеобщия спад на военните действия, страните в конфликта продължават интензивни бойни действия и се включват в тях безразборно. Включително срещу гражданското население и гражданската инфраструктура се извършват грабежи и преследвания. Освен това са осъществени произволни масови арести и задържания наскоро, в началото на 2019 г., близо до Хомс, родния град на жалбоподателя.

¹⁸ *Saadi c. Italie* [GC], no 37201/06, §§ 140 – 141, CEDH 2008, et *Auad c. Bulgarie*, no 46390/10, 11 octobre 2011, § 95.

На самостоятелна преценка е подложен и индивидуалния риск, на който жалбоподателят би бил изложен, ако се върне в Сирия. Съдът отбелязва, че неговите страхи са свързани с факта, че може да бъде подложен на малтретиране поради това, че е дезертирал от армията. Той констатира, че както националният съд, така и Правителството, не са подложили на съмнение тези твърдения. Същевременно, позовавайки се на докладите, цитирани в решението (виж §§ 21 – 24), той отбелязва, че по отношение на дезертъорите от армията е установено, че те са подложени на екзекуция, произволно задържане, изтезания и нечовешко отнасяне

Съдът въз основа на цялостния анализ заключава, че връщането на жалбоподателя от България в Сирия въз основа на заповедта за експулсиране от 6 ноември 2013 г., потвърдена от Върховния административен съд на 6 август 2014 г., ако бъде приведена в изпълнение, ще доведе до нарушение на членове 2 и 3 от Конвенцията.

Съдът намира също, че жалбоподателят не е разполагал с ефективно вътрешноправно средство за защита, както го изисква чл. 13 и установява нарушение на този текст.

Той посочва, че ефективността на едно средство при ситуацията, която е обект на анализ, съдържа два елемента. Тя най-напред изисква императивно осъществяването на внимателен, независим и прецизен контрол по отношение на всяко едно оплакване, свързано с мотиви, основаващи се на риск от третиране, противоречащо на чл. 3. При това при тази преценка следва да се елиминират всякакви съображения, свързани с националната сигурност, нито дали заинтересованото лице е успяло да докаже реалната опасност на съществуващата заплаха по отношение на него в държавата, където то ще бъде експулсирано. Второто изискване е свързано с преценката дали заинтересованите разполагат със средство, имащо пълен суспензивен ефект. Противно на тезата на Правителството Съдът отбелязва, че *тук въпросът въобще не се поставя на плоскостта на пропорционалността както е при преценката за нарушение на чл. 8.*

Той констатира, че Върховният административен съд е анализирал заповедта на ДАНС единствено от гледна точка на заплахата за националната сигурност. Той въобще не е взел предвид предмета на жалбата от гледна точка на риска, посочен от жалбоподателя, като се е ограничил да посочи, че заплахите, на които се позовава и търсеното от него право за защита, са били неясни. Така ВАС не е направил преценка на общата ситуация в Сирия. Съдът констатира и, че след постановеното от него решение по делото *Auad*¹⁹ българското законодателство не е било променено.

Колкото до процедурата за кандидатстване за хуманитарен статут или статут на бежанец, Съдът отбелязва, че в случай на благоприятен резултат за жалбоподателя той би бил защитен срещу възможно експулсиране. Тази процедура обаче не е била предназначена да контролира законността на заповедта за експулсиране или нейното действие в контекста на оплакванията по членове 2 и 3 от Конвенция. Във всеки случай Върховният административен съд, като отбелязва наличието на сериозна ситуация в Сирия, прилага националното законодателство, според което аргументът свързан със заплахата за националната сигурност надделява над наличието на рискова ситуация в държавата по местоназначение, за да обоснове решението си за отказ за предоставяне на какъвто и да било статут. Следователно това средство не е било от естество да реши въпроса за риска.

Освен това правителството не се позовава на други средства за защита, които са налични съгласно българското законодателство.

Освен наличието на нарушение по чл. 13 Съдът се произнася и по отношение на привременната мярка по чл. 39, като посочва,

¹⁹ *Auad c. Bulgarie*, n° 46390/10, 11 octobre 2011 – лице без гражданство от палестински произход, което пристига нелегално в България, отправя искане да му бъде предоставен статут на бежанец, но такъв му е отказан, като вместо това то получава хуманитарен статут. Два месеца по-късно ДАНС издава заповед за експулсирането му поради заплаха за националната сигурност.

че тя следва да остане поне до влизането в сила на това решение или до постановяването на ново от негова страна.

III. Необходимост от предприемане на генерални мерки

По решение на Народното събрание от 21 септември 2012 г. министърът на правосъдието е длъжен да изготвя и внася в Народното събрание обобщен годишен доклад по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека. От 2014 г. Дирекцията за процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека към Министерството на правосъдието изготвя обобщени доклади, които след решение на Министерския съвет се внасят в българския парламент. До настоящия момент са внесени шест такива доклада. В самостоятелен раздел от всеки един тях се представя анализ на нерешените проблеми, констатирани в осъдителните решения на ЕСПЧ, по които не са предприети всички необходими мерки, предприетите стъпки на съответния етап и се предлагат решения за преодоляването им.

Сред различните групи проблеми неизменно се включва и групата дела, свързани с експулсирането на чужди граждани. Прегледът на повдигнатите в тази част от доклада въпроси води до обезпокоителния извод, че години наред на вниманието на депутатите се поставят едни и същи нерешени проблеми относно експулсирането на чужденци, които изискват законодателни промени, но не се предприемат предлаганите мерки.²⁰

²⁰ Виж: Доклад на министъра на правосъдието по изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека /Приет с Решение на МС № 39 от 23.01.2014 г./, с. 18 – 21: http://www.justice.government.bg/Files/1-vi_Obobshten_doclاد_636425381305499510.pdf[09.12.2019]; Втори обобщен доклад / Приет с решение на МС № 177 от 19 март 2015 г./, с. 23 – 26: http://www.justice.government.bg/Files/2-ri_Obobshten_doclاد_636425381305499510.pdf[09.12.2019]; Трети обобщен доклад /Приет с Решение на МС № 358 от

На 1340-тото заседание на Комитета на министрите на Съвета на Европа, проведено на 12 – 14 март 2019 г. относно групата дела *C. G. and Others v. Bulgaria*²¹ отново бе отбелязано, че липсва какъвто и да било напредък в преодоляването на редица проблеми, които са от комплексен характер.²² Препоръчва се да се извършат съответните законодателни промени в Закона за чужденците и в други български закони, както и да се преосмисли съдебната практика така, че да се осигурят гаранции, че:

(а) дори когато се прави позоваване на националната сигурност като основание за експулсиране, фактическите основания и мотивите на решението следва да подлежат на задълбочен съдебен контрол, при необходимост със съответните процесуални адаптации, свързани с използването на класифицирана информация;

(б) съдът, който разглежда жалбата срещу заповед за експулсиране, следва да следи за баланса между законната цел, преследвана със заповедта за експулсиране и основните човешки права на засегнатите лица, включително правото им на зачитане на техния семеен живот;

(в) страната на местоназначение следва винаги да бъде посочвана в задължителен административен акт, а промяната на местоназначението следва да подлежи на обжалване;

(г) когато при обжалването се установи подлежащо на

12.05.2016 г./, с. 26 – 28: http://www.justice.government.bg/Files/3-ti_Obobshten_doclad_636425381305499510.pdf [09.12.2019]; Четвърти обобщен доклад, с. 21 – 23: http://www.justice.government.bg/Files/4-ti_Obobshten_doclad_636425381305499510.pdf; Пети обобщен доклад, с. 18-20: http://www.justice.government.bg/Files/5-ti_Obobshten_doclad_636730388312858444.pdf [09.12.2019]; Шести обобщен доклад, с. 9 – 12: <http://www.justice.government.bg/Files/637063966006669410.pdf> [09.12.2019]

²¹ Тук са включени следните дела, които са под засилено наблюдение, освен водещото, дало наименованието на наблюдаваната група (което е най-старо и е първо по ред): *Auad c. Bulgaria*; *M. and Others v. Bulgaria*; *Garaev end Others v. Bulgaria*, *Kurilovich and Others v. Bulgaria*, *M. M. v. Bulgaria*.

²² Виж: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22%22%22EXECState%22:%22BGR%22%22%22EXECMMMeetingNumber%22:%221340%22%22%22EXECIdentifier%22:%22004-3769%22%7D>

обсъждане твърдение за съществуване на основателен риск от смърт или нечовешко отношение в страната на местоназначение, жалбата следва да има автоматично суспензивно действие до разглеждане на твърдението; и

(д) твърденията за съществуване на сериозен риск от нечовешко отношение в страната на местоназначение следва да бъдат разглеждани внимателно от съдилищата.²³

На Правителството бе даден срок до 1 декември 2019 г. да представи конкретна информация за подготовката на изменения в законодателството, както и примерен график на приемането му. В противен случай Комитетът на Министрите имаше правомощието да издаде междинна резолюция, каквато практика има, ако се установи сериозен структурен проблем, по който държавата не е предприела мерки в продължителен период от време. До настоящия момент само една такава междинна резолюция е постановена срещу България по повод продължителността на съдебните производства.

В посочения срок Правителството подготви и представи План за действие за изпълнението на решенията по групата дела „*C. G. and others*“, включващ промени в Закона за чужденците с цел да го приведат в съответствие с отправените препоръки от страна на Комитета на Министрите. Все още законопроектът е във фаза на съгласувателна процедура преди да бъде внесен в българския парламент. Притеснителното е, че отново не се предвижда суспензивен ефект на заповедите за експулсиране на чужденци при наличието на заплахата за националната сигурност дори и ако е налице риск от малтретиране. Такъв ефект е въведен само, когато експулсирането е свързано със заплахата за обществения ред. Обсъждат се наред с това и съответни промени в Закона за защита на класифицираната информация, чрез които да се даде възможност на съдилищата да направят публични своите решения, когато експулсирането е свързано с проблеми, засягащи националната сигурност.

²³ Виж *C. G. и други срещу България*, решение от 26. 7. 2011, жалба № 41416/08.

Рано е да се даде оценка доколкото предвидените мерки в Плана за действие на Правителството ще удовлетворат Комитета на министрите и дали ще отпадне наблюдението върху групата дела „*C. G. and others*“. Обнадеждаващото е, че след толкова дълъг период от време се предприемат конкретни стъпки, чрез които се търси разрешение на проблеми, установени от Европейския съд по правата на човека от десетилетие назад.

LITERATÚRA

- Гитева, Д.: Някои проблеми на положението на чужденците от гледна точка на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. В: *Основни права и свободи*. Наръчник. С., 2014, 191 с. -http://blhr.org/media/documents/HANDBOOK_2014_FINAL_5.pdf
- Доклади на министъра на правосъдието по изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека:
- Първи обобщен доклад /Приет с Решение на МС № 39 от 23.01.2014 г./, 27 с.: <http://www.justice.government.bg/Files/1->
- Втори обобщен доклад /Приет с решение на МС № 177 от 19 март 2015 г./, 30 с. http://www.justice.government.bg/Files/2-ri_Obobshten_doclad_636425381305499510.pdf[09.12.2019];
- Трети обобщен доклад /Приет с Решение на МС № 358 от 12. 05. 2016 г./,41 с.: http://www.justice.government.bg/Files/3-ti_Obobshten_doclad_636425381305499510.pdf[09.12.2019];
- Четвърти обобщен доклад,50 с.: http://www.justice.government.bg/Files/4-ti_Obobshten_doclad_636425381305499510.pdf
- Пети обобщен доклад, 42 с.: http://www.justice.government.bg/Files/5-ti_Obobshten_doclad_636730388312858444.pdf[09.12.2019];
- Шести обобщен доклад, 43 с.: <http://www.justice.government.bg/Files/637063966006669410.pdf>[09.12.2019]
- Кошичярова, С. Конституционноправни аспекти на транспонирането на чл. 23 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета в Република Словакия. В: *Юридически сборник*. Бургаски свободен университет, Том XXVI, 2019, ISBN1311-3771.
- Пенчев, К. *Незаконната миграция – рискове и заплахи за националната сигурност*. В: *Юридически сборник*. Бургаски свободен университет, Том XXVI, 2019, ISBN 1311-3771.
- Сайков, Н. Тероризъм. В: *Основни права и свободи*. Наръчник. С., 2014, 191 с. - http://blhr.org/media/documents/HANDBOOK_2014_FINAL_5.pdf
- Харис, Д., О'Бойл, М., Бейтс, Е., Уорбрик, К., Бъкли, К. *Право на Европейската конвенция за правата на човека*. София, Сиела: 2015, 1192 с., ISBN 978-954-28-1728-4.

Sécurité nationale et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. - [https://
www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf)

Kontaktné údaje autorky:

doc. Dr. Svetla Margaritova-Vučkova
Fakulta právnych štúdií
Burgaská slobodná univerzita
Bulv. San Stefano 62
8000 Burgas
Bulharská republika

POVINNOSŤ REŠPEKTOVAŤ PRÁVNÝ NÁZOR SÚDU V AZYLOVOM KONANÍ

JUDr. Miroslava Mittelmannová

Kľúčové slová: účinný opravný prostriedok – povinnosť rešpektovať právny názor súdu, správne súdnictvo – žiadateľ o azyl – Migračný úrad – azyl

Key words: effective remedy – obligation to respect a legal opinion of a court, administrative judiciary – asylum seeker – Migration office – asylum

Anotácia: Referát sa zaoberá povinnosťou Migračného úradu rešpektovať právny názor súdu po tom, ako bolo rozhodnutie o neudelení azylu zrušené a vrátené Migračnému úradu na ďalšie konanie a rozhodnutie. Špeciálna pozornosť je venovaná právu žiadateľa o azyl na účinný opravný prostriedok so zameraním na konkrétny prípad, ktorý bol prelomový v tom, že Migračný úrad, aj napriek odlišnému právnenému názoru, rešpektoval právny názor súdu a žiadateľovi o azyl udelil azyl na území Slovenskej republiky.

Summary: The paper deals with the obligation of the Migration office to respect the legal opinion of the court after the decision on non-granting asylum was cancelled and returned to the Migration office for further proceedings and decision. Special attention is paid to the right of an asylum seeker to an effective remedy focusing on a particular case that was significant in that way that Migration office despite a different legal opinion respected the legal opinion of the court while still having the opposite one. The asylum seeker was subsequently granted asylum within the territory of the Slovak Republic.

Materiálne chápanie právneho štátu (článok 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) vyžaduje, aby verejná správa bola pod kontrolou nezávislej súdnej moci.¹

Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „Migračný úrad“) rozhoduje v rámci zákonom zverenej kom-

¹ Mazák, J. Základy občianskeho procesného práva. IURA EDITION, 2004, ISBN 80-8078-016-1.

petencie o tom, či žiadatelia o udelenie azylu na Slovensku spĺňajú podmienky stanovené zákonom č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) na udelenie medzinárodnej ochrany na území Slovenskej republiky. Migračný úrad je teda vo vzťahu k žiadateľovi o udelenie azylu v štátnom-mocenskom postavení a deklaruje alebo nedeklaruje jeho postavenie azylanta (utečenca). V prípade, že svojím rozhodnutím nedeklaruje postavenie azylanta, má žiadateľ o azyl právo obrátiť sa na príslušný správny súd prostredníctvom podanej správnej žaloby s cieľom preskúmať rozhodnutie Migračného úradu.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“)² ukladá Migračnému úradu povinnosť svedomito a zodpovedne sa zaoberať žiadosťou o udelenie azylu. Okrem toho, že žiadosť by mala byť včas a bez zbytočných prieťahov vybavená, mal by Migračný úrad použiť čo najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k jej správne- mu vybaveniu.

Navyše rozhodnutie Migračného úradu musí podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch by nemali vznikať neodôvodnené rozdiely.

Migračný úrad pri posudzovaní toho, či žiadateľ o azyl spĺňa podmienky na udelenie azylu³ vychádza z ustanovení zákona o azyle.⁴

V prípade ak Migračný úrad neudelí azyl žiadateľovi o azyl, môže sa žiadateľ správnu žalobou domáhať na správnom súde⁵ o preskúmanie rozhodnutia Migračného úradu o neudelení azylu

² Pozri § 3 ods. 4 Správneho poriadku.

³ Zákon o azyle rozoznáva štyri druhy azylov: konvenčný azyl, ústavný azyl, azyl z humanitných dôvodov a azyl za účelom zlúčenia rodiny. Na účely tohto článku sa ďalej budeme zaoberať len konvenčným azylom.

⁴ § 8 písm. a) a b) zákona o azyle, § 9 zákona o azyle, § 10 zákona o azyle.

⁵ Vecne a miestne príslušné sú krajské súde, a to Krajský súd v Bratislave a Krajský súd v Košiciach.

(a ak je to relevantné aj o neposkytnutí doplnkovej ochrany) podľa ustanovení zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

Keďže podanie správnej žaloby má podľa § 213 ods. 1 SSP odkladný účinok, rozhodnutie o neudelení azylu (prípadne aj o neposkytnutí doplnkovej ochrany) nie je vykonateľné a žiadateľ o azyl môže po celú dobu preskúvania rozhodnutia požívať práva⁶ vyplývajúce mu z postavenia žiadateľa o azyl.

V súlade s ustanovením § 191 SSP ods. 1⁷ môže správny súd zrušiť rozhodnutie Migračného úradu z rôznych dôvodov. V súvislosti s týmto článkom je relevantný najmä dôvod „*nesprávne právne posúdenie veci*“.

Súd sa v súvislosti s preskúvaním rozhodnutia v časti o neudelení azylu zameriava predovšetkým na to, ako Migračný úrad vyhodnotil pohovor žiadateľa o azyl, a či výpoveď žiadateľa bolo možné podradiť pod jednotlivé časti definície pojmu azyl, resp. pojmu utečenec, a či prípadné neudelenie azylu je v súlade so zákonom o azyle, právom Európskej únie a Dohovorom o právnom postavení utečencov (ďalej len „Ženevský dohovor“) a s Protokolom o právnom postavení utečencov.⁸

⁶ Napríklad právo na poskytnutie ubytovania, na stravu, vreckové a pod.

⁷ § 191 ods. 1 SSP: ak:

- a) bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu,
- b) ho vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený,
- b) vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- c) je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov,
- d) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci,
- e) skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
- f) došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

⁸ Podľa článku 1A2 Ženevského dohovoru v znení Protokolu sa pojem utečenec „*vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo*

Vo všeobecnosti platí, že na udelenie azylu musí žiadateľ preukázať opodstatnenú obavu z prenasledovania, pričom prenasledovanie musí byť spojené minimálne jedným z piatich dôvodov, a to buď s rasou, národnosťou, náboženstvom, príslušnosťou k určitej sociálnej skupine, alebo s politickým presvedčením.

Ak správny súd dospeje k právnomu názoru, že rozhodnutie Migračného úradu treba zrušiť, zruší ho a vec mu vráti na ďalšie konanie a rozhodnutie. Podľa § 191 ods. 6 SSP: *„Právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.“* Ak teda správny súd zruší rozhodnutie Migračného úradu odôvodňujúc, že vec bola nesprávne právne posúdená, nemá Migračný úrad inú možnosť, len v ďalšom konaní postupovať v súlade s právnym názorom súdu, a to aj napriek svojmu odlišnému právnomu názoru na vec. To, že orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané, je ako základný princíp konania pred správnym súdom uvedené aj v § 5 ods. 10 SSP.⁹

V niektorých prípadoch môže správny súd vykonať aj samostatné dokazovanie. V takom prípade musí Migračný úrad vziať do úvahy aj ustanovenie § 191 ods. 5 SSP: *„Ak správny súd zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy vo veci, v ktorej sám vykonával dokazovanie, zahrnie orgán verejnej správy v ďalšom konaní tieto dôkazy medzi podklady na vydanie nového rozhodnutia alebo opatrenia.“*

z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť“.

⁹ § 5 ods. 10 SSP: *„Orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané.“*

V uplynulom roku sa pred Migračným úradom právoplatne skončilo jedno z najdlhšie trvajúcich azylových konaní v histórii samostatnej Slovenskej republiky.

Podstatou tejto žiadosti bola skutočnosť, že žiadateľ o azyl bol konvertitom na kresťanstvo a odpadlíkom od islamskej viery. Vo všeobecnosti nedodržiaval moslimské zvyky a tradície a mal problémy s náboženskou políciou v Iráne. Prípacom sa až štyrikrát zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý opakovane preskúmaval podstatné časti jeho žiadosti, a to najmä otázky konvertovania na kresťanstvo a prenasledovania. V súvislosti s konverziou Najvyšší súd SR v rozsudku¹⁰ v roku 2015 uviedol, že *„...odvolací súd sa priklonil k názoru navrhovateľa, že ak bolo a z administratívneho spisu odporcu neoplýva opak, je preukázané, že najneskôr počas pobytu na Slovensku navrhovateľ konvertoval na kresťanskú vieru, čo bolo i medializované a tým bola umožnená identifikácia navrhovateľa orgánmi Iránu, je možné konštatovať, že podmienky navrhovateľa ako utečenca sa zmenili po jeho odchode z krajiny pôvodu a v súčasnosti je nutné posúdiť, či nie je utečencom na mieste a nie je mu potrebné poskytnúť medzinárodnú ochranu v zmysle medzinárodných zmlúv a dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná“*.

Po tom, ako sa prípad opakovane dostal pred Najvyšší súd Slovenskej republiky, súd k otázke konvertovania žiadateľa jasne uviedol, že *„z predloženého materiálu je zrejmé, že navrhovateľ preukázateľne prijal kresťanskú vieru“*.¹¹

Okrem konvertovania sa Najvyšší súd SR v tomto prípade opakovane zaoberal aj tým, či žiadateľovi hrozí prenasledovanie v Iráne. V rozsudku¹² Najvyššieho súdu z roku 2014 sa uvádza, že *„pokiaľ ide o materiály nachádzajúce sa v spisoch, použité v predmetnom konaní, tie nevylučujú nebezpečenstvo prenasledovania konvertitov. Problémy spravidla nemajú tí, ktorí svoju vieru nedávajú verejne najavo. Od*

¹⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 22. mája 2013, sp. zn.: 10 Sža/12/2013 zo dňa 22. mája 2013.

¹¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 12. augusta 2014, sp. zn.: 1 Sža/16/2014.

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 12. augusta 2014, sp. zn.: 1 Sža/16/2014.

žiadateľa o azyl či doplnkovú ochranu ale nie je možné žiadať, aby zabránil svojmu prenasledovaniu v krajine pôvodu tým, že sa vzdá prejavov svojej viery“.

O rok neskôr sa Najvyšší súd Slovenskej republiky opätovne zaoberal aj prenasledovaním žiadateľa o azyl, keď v rozsudku¹³ uviedol: „Záver odporcu o tom, že navrhovateľovi nehrozí prenasledovanie z náboženských dôvodov za konvertovanie na kresťanstvo a nemanželský vzťah, ktorý štátne orgány vyšetrovali, je podľa odvolacieho súdu neudržateľný s poukazom na doteraz zistený skutkový stav a informácie o krajine pôvodu, ktoré ako sám krajský súd správneho orgánu vytkol, používa selektívne a vyberá v prevažnej miere tie, ktoré sú v jeho neprospech.“ Rovnako súd v tomto rozsudku uviedol, že „nebolo však žiadnym spôsobom vyvrátené tvrdenie navrhovateľa, že konvertoval na kresťanskú vieru už počas pobytu v Iráne“, a že „odporca sa nevyrovnal s obavami z prenasledovania za konverziu v spojení s hrozbou stíhania za nemanželský vzťah“.

Tento prípad bol charakteristický tým, že Migračný úrad mal opačný právny názor ako žiadateľ o azyl aj ako Najvyšší súd Slovenskej republiky. Z dôkazov založených do spisu, ako aj z informácií o krajine pôvodu vyplývali skutočnosti, ktoré vyvracali právny názor Migračného úradu, preto Najvyšší súd SR opakovane napadnuté rozhodnutia zrušoval.

Vo všeobecnosti mal žiadateľ o azyl k dispozícii opravný prostriedok,¹⁴ ktorý aj opakovane využíval. V jeho prípade však opravný prostriedok začal byť neúčinný, pretože Migračný úrad nerozhodoval v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu a naďalej mal opačný právny názor. Opravný prostriedok však musí byť účinný „nielen v práve, ale aj v praxi“.¹⁵

Právo na účinný prostriedok je upravené aj v práve Európskej

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 26. augusta 2015, sp. zn.: 10 Sž/32/2015.

¹⁴ Poznámka: na tento prípad sa vzťahoval ešte zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok. Žiadateľ mal preto k dispozícii opravný prostriedok proti rozhodnutiu Migračného úradu a odvolanie proti rozsudku krajského súdu.

¹⁵ Pozri Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A., op. cit, s. 1214 s odkazom na rozsudok ESLP vo veci Kudla proti Poľsku.

únie. Podľa článku 47 Charty základných práv Európskej únie¹⁶ „každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom“.

Právom na účinný opravný prostriedok, konkrétne v azylových veciach, sa zaoberá aj tzv. prepracovaná Procedurálna smernica (ďalej len „Procedurálna smernica“).¹⁷ Podľa článku 46 ods. 1 písm. a) Procedurálnej smernice: „Členské štáty zabezpečia, aby žiadatelia mali právo na účinný opravný prostriedok pred súdom proti rozhodnutiu o ich žiadosti o medzinárodnú ochranu...“

Podľa článku 46 ods. 3 Procedurálnej smernice: „V záujme dosiahnutia súladu s odsekom 1 členské štáty zabezpečia, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc* vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.“

Judikatúra Súdneho dvora¹⁸ považuje právo na účinný opravný prostriedok za *všeobecnú zásadu práva Únie*, pričom sa táto zásada vzťahuje tiež na členské štáty, ak vykonávajú právo Únie, a to s ohľadom na všetky práva zaručené právom Únie.¹⁹

Žiadateľ o azyl za účelom dosiahnutia účinnosti opravného prostriedku, ktorý mal dispozícií, využil právne možnosti, ktoré mu poskytovalo právo Európskej únie. Požiadal Najvyšší súd Slovenskej republiky, aby sa obrátil na Súdny dvor Európskej únie s predložením predbežnej otázky podľa článku 267 ZFEÚ vo veci výkladu článku 46 ods. 3 Procedurálnej smernice.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

¹⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie).

¹⁸ Vec 222/84 Johnston, Zb. 1986, s. 1651; pozri tiež rozsudok z 15. októbra 1987 vo veci 222/86 Heylens, Zb. 1987, s. 4097 a rozsudok z 3. decembra 1992 vo veci C-97/91 Borelli, Zb. 1992, s. I-6313.

¹⁹ Pozri vysvetlivky k Charte základných práv Európskej únie.

Najvyšší súd SR súhlasil s návrhom žiadateľa a obrátil sa na Súdny dvor Európskej únie s nasledujúcou predbežnou otázkou: „Má sa čl. 46 ods. 3 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 ‚procedurálna smernica‘) vykladať tak, že vnútroštátny súd posudzujúci dôvodnosť potreby medzinárodnej ochrany žiadateľa, môže z dôvodu predchádzajúceho opakovaného zrušenia zamietavého rozhodnutia a vrátenia veci späť správne-
mu orgánu na základe opakovane úspešného opravného prostriedku, ktorý sa tým javí ako neúčinný, sám rozhodnúť o jej udelení žiadateľovi, i keď z domácej právnej úpravy takáto právomoc pre súd nevyplýva?“

V rámci konania pred Súdny dvorom Európskej únie v rozsudku Alheto²⁰ sa skonštatovalo, že Procedurálna smernica síce neme-
ní procesné pravidlá, ale, že „článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že súd členského štátu, ktorý rozhoduje v prvom stupni o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o žiadosti o medzinárod-
nú ochranu, je povinný posúdiť tak skutkové a právne okolnosti...“.²¹

Z výkladu Súdneho dvora teda vyplýva, že slovenské súdy majú právomoc posudzovať právne okolnosti azylového prípa-
du a svoj právny názor majú uvádzať aj vo svojich rozhodnutiach. Ak sa právne posúdenie týka odlišného právneho názoru, či osoba spĺňa podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany, tak taký-
to právny názor by mal byť v rozsudku uvedený. V prípade, že súd dospeje k záveru, že osoba je hodná medzinárodnej ochrany v súlade s článkom 46 ods. 3, rozsudok by mal obsahovať posú-
denie potreby medzinárodnej ochrany, a teda odôvodnenie, že osoba splnila podmienky na udelenie/poskytnutie medzinárodnej ochrany. Podľa názoru Európskej komisie „správny súd je povinný zaujať stanovisko v otázke, či konkrétny žiadateľ potrebuje medzinárodnú

²⁰ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204382&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1558439>

²¹ Bod 118 rozsudku Alheto.

ochranu“.²² Takéto explicitné posúdenie právnych okolností, ako aj samotnej potreby medzinárodnej ochrany totiž správny orgán výrazne limituje v ďalších možných spôsoboch rozhodovania. Súdny dvor Európskej únie ďalej v rozsudku Alheto zdôraznil, že „článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 by však bol zbavený akéhokoľvek potrebného účinku, ak by sa pripustilo, že po vyhlásení rozsudku, v ktorom súd prvého stupňa vykonal v súlade s týmto ustanovením posúdenie potreby medzinárodnej ochrany žiadateľa v plnom rozsahu a ex nunc podľa smernice 2011/95, môže uvedený orgán prijať rozhodnutie, ktoré je v rozpore s týmto posúdením alebo môže nechať uplynúť značnú dlhú dobu, ktorá môže zvýšiť riziko, že nastanú skutočnosti, ktoré si budú vyžadovať nové aktualizované posúdenie“. Čiže ak by správny orgán nepostupoval v ďalšom konaní v súlade správnym názorom súdu a opätovne by vydal rozhodnutie v rozpore s týmto rozsudkom, porušil by tým právo navrhovateľa na účinný opravný prostriedok.

Najvyšší súd Slovenskej republiky preto vo veci žiadateľa o azyl, o ktorej opätovne rozhodoval po tom, ako vec bola prerušená na základe predloženia predbežnej otázky Súdnemu dvoru EÚ, vo svojom rozsudku explicitne uviedol svoj jasný právny názor na vec, čím Migračnému úradu nedal žiadny priestor na iné rozhodnutie, keď uviedol: „V predmetnej právnej veci odvolací súd, rešpektujúc vyššie uvedené zásady a špecifiká konania o medzinárodnej ochrane, najmä zásadu ‚benefit of doubt‘, dospel k záveru o tom, že v prípade navrhovateľovej žiadosti možno dôvodne konštatovať naplnenie predpokladov pre udelenie azylu z náboženských dôvodov.“²³

Právna veta konštatujúca, že „naplnenie predpokladov pre udelenie azylu z náboženských dôvodov“ bola tak zásadná, že Migračný úrad sa rozhodol postupovať v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu SR, hoci naďalej mal opačný právny názor, ktorý v rozhodnutí aj explicitne uviedol, a azyl udelil konštatujúc: „Napriek tomu, že Migračný úrad do predmetného azylového konania zabezpečil množstvo

²² Písomné pripomienky Európskej komisie, bod 18, zo dňa 16. júna 2017 zaslané právnej zástupkyňi Súdnym dvorom EÚ.

²³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 19. novembra 2018, sp. zn.: 1 Sža/20/2016.

relevantných informácií k prípadu, vykonal so žiadateľom postupne sedem pohovorov a dôkladnou analýzou prípadu opakovane dospel k záveru, že v jeho prípade neboli splnené zákonom stanovené dôvody pre udelenie azylu podľa § 8 zákona o azyle, je migračný úrad viazaný právnym názorom vyjadreným v rozsudku najvyššieho súdu číslo 1 Sžal/20/2016 z 19. 11. 2018, právoplatným 8. 1. 2019 a vykonateľným, 8. 2. 2019, a preto sa žiadateľovi podľa § 8 písm. a) zákona o azyle udeľuje azyl na území SR.”²⁴

Na záver je dôležité uviesť, že využitím opravného prostriedku sa azylová vec dostáva do kompetencie súdov a Migračný úrad stráca svoje štátno-mocenské postavenie a stáva sa stranou súdneho konania. Z vertikálnej pozície, v ktorej stojí Migračný úrad nad žiadateľom o azyl, sa v konaní pred súdom dostáva do horizontálnej pozície. Po zrušení svojho rozhodnutia súdom už Migračný úrad nemá „výsostné“ postavenie v azylovom konaní, ale je limitovaný právnym názorom súdu, ktorý jeho rozhodnutie zrušil. Ak by Migračný úrad v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd by opätovne zrušil rozhodnutie Migračného úradu z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť Migračnému úradu pokutu, pretože nerešpektoval názor súdu, čím porušil právo žiadateľa o azyl na účinný opravný prostriedok.

Kontaktné údaje autorky:

JUDr. Miroslava Mittelmannová
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Katedra medzinárodného práva a európskeho práva
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

²⁴ Rozhodnutie Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ČAS: MU-341-219/PO-Ž-2010 zo dňa 12. marca 2019.

ПРАВО НА АЗЫЛ, НЕЛЕГÁLНА МИГРÁCИЯ А ХРОЗБИ ПРЕ НÁРОДНÚ БЕЗПЕЧНОСТЪ

prof. D.Sc. Maria Nejкова, PhD.

Klíúčové slová: nelegálna migrácia – azyl – národná bezpečnosť

Key words: illegal migration – asylum – national security

Anotácia: Referát skúma právo na azyl ako základné ľudské právo. Osobitná pozornosť je venovaná problematike nelegálnej migrácie a hrozieb z nej plynúcich pre národnú bezpečnosť.

Summary: The paper examines the right to asylum as a fundamental human right. Particular attention is given to the illegal migration and the threats to the national security.

Националната уредба относно правото на убежище и статута на бежанец е регламентирана в:

- приетата на 16 април 1879 година Първа българска конституция, където правото на свобода и закрила на всяко човешко същество е въздигнато в основно човешко право,
- Законът за убежището и бежанците (обн. ДВ, бр. 54 от 31. 05. 2002 г., в сила от 30. 11. 2002 г., многократно изменян, последно изменение и допълнение ДВ, бр. 103 от 27. 12. 2016 г.), който определя условията и реда за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република България, както и техните права и задължения. Законът въвежда общата категория „закрила на чужденци на територията на Република България“. Тя включва убежище, международна закрила и временна закрила (чл. 1, ал. 2 ЗУБ).

От своя страна „международната закрила“ е регламентирана в Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Женева на 28 юли 1951 г., и Протокола за статута на бежанците

от 1967 г.,¹ на международни актове по защитата правата на човека и на ЗУБ и включват статут на бежанец и хуманитарен статут. Според Илиева правната уредба на проблематиката на правото на убежище и миграцията в ЕС е в процес на преразглеждане, а ролята на правозащитните и правоохранителни органи в държавите-членки на ЕС значително нараства. Оценката как се прилагат съществуващите инструменти беше представена в „План по политиката на убежище“ на Европейската комисия през юни 2008 г.² В документа се подчертава, че причините за подкопаване изграждането на обща европейска система на убежище са три: липсата/недостатъчната хармонизация на стандартите за защита чрез по-нататъшно уеднаквяване на законодателството по убежището в държавите-членки; ефективно и добре подкрепяно практическо сътрудничество; нарастваща солидарност и отговорност между държавите-членки, както и между ЕС и трети страни.

Понастоящем т. нар. „Дъблинска система“ се гради основно върху следните актове:

- Регламент 604/2013, приет на 26 юни 2013 г.,³
- Регламент 2725/2000, т. нар. ЕВРОДАК действаше до 20 юли 2015 г., когато бе заменен с Регламент (ЕС) 603/2013⁴. От 11 декември 2018 г. той беше отменен от Регламент (ЕС) 2018/1726 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година относно Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), за изменение на Регламент (ЕО) № 1987/2006

¹ Ратифицирани със закон, обнародвани, ДВ, бр. 36 от 1992 г., доп., бр. 30 от 1993 г. – ДВ, бр. 88 от 1993 г.

² Policy Plan on Asylum. An integrated Approach to Protection across the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 17. 6. 2008, COM (2008) 360 final.

³

⁴

и Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1077/2011,⁵

- Директива за процедурата по убежище (Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури на предоставяне и отнемане на международна закрила-преработен текст⁶),
- Директива за условията за приемане (Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила⁷),
- Директива за квалификацията (Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определяне на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила⁸).

Всички държави-членки на ЕС прилагат Дъблинското законодателство и неговите изменения, както и страните от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕФТА), извън ЕС: Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн.

През 2016 г. Европейската комисия прие Съобщение (Communication)⁹ с което започва процес на реформи в Общата европейска система на убежище (Common European Asylum

⁵

⁶ 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, Официален вестник L 180/60, 29. 6. 2013.

⁷ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, Официален вестник L 180/96, 29. 06. 2013.

⁸ Официален вестник L 337/9, 20. 12. 2011. OJ L 337, 20. 12. 2011, p. 9 – 26.

⁹ Communication from the Commission to the European parliament and the Council toward a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, Brussels, 06 .04. 2016, Com (2016) 197, final.

System). В Съобщението Комисията признава, че неконтролираният приток на мигранти през 2015 г. е поставил на изпитание не само отделни държави-членки, но цялата обща европейска система на убежище. Общата европейска система на убежище се състои от нормативна част и от подкрепящ офис: the European Asylum Support Office (EASO), който подпомага имплементирането на правната уредба и политическия диалог между държавите-членки. Кризата показва слабости на цялата Дъблинска система.

В Съобщението се предлага създаване чрез Регламент на Европейска гранична и брегова охрана (European Border and Coast Guard).

През май 2016 г. представители на Съвета на ЕС, Европейския парламент и Европейската комисия започнаха разговори в „триалог“ относно бъдещата Европейска агенция за гранична и брегова охрана, след евродепутатите от Комитета по гражданските свободи в Европейския парламент.¹⁰

През юни 2016 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие относно новата Европейска агенция за гранична и брегова охрана. Постоянните представители на държавите-членки одобриха съглашението на 22 юни 2016.¹¹

Считаме, че основният проблем пред Дъблинската система е, че тя на практика *не функционира*.

В Съобщението на Европейската комисия от 7 април 2016 г. се признава, че мигрантите отказват да подават молби за убежище и да се подчинят на задължението за идентификация в държавата, в която първо пристигат, след което се придвижват към държавата, в която желаят да подадат молба за убежище. По този начин се образуват т. нар. *вторични движения от мигранти*, които не са подали молба за убежище в държавата, в която първо са пристигнали. От своя страна, това доведе до възстановяване на граничния контрол от държави, в които този

¹⁰ Agence Europe, 31. 5. 2016.

¹¹ Bulletin Quotidien Europe 11579, 24. 6. 2016, p. 19.

наплив е голям. Европейската комисия признава, че и преди тази криза, Дъблинската система е проявявала сериозни слабости именно при вторичните движения на мигранти.

Проблем представляват и трудностите при доказване отговорността на държава-членка да разгледа молба за убежище, което води до нарастване броя на отказите да се приеме трансфер на молителя (искащия убежище). Дори когато държава-членка приема искане за трансфер, само в една четвърт от случаите такъв ефективно се осъществява. А след осъществяване на трансфера много често има вторични движения към държавата, от която лицата са трансферирани. Ефективността на системата е подкопана също от сегашното правило за прехвърляне на отговорността между държави-членки след определено време.

На Европейския съвет през 2018 г. европейските лидери не успяха да потигнат прелом по вътрешните аспекти на миграцията по европейската политика на убежище, останаха различията по отношение на реформата на Дъблинската система.

Последните няколко десетилетия от човешката история безспорно се характеризират със засилена глобализация. Гражданите на една държава са вече граждани на света, възможностите за тях са необятни, а границите за реализирането им – отдавна премахнати. Миграцията е явление с много измерения, породено от множество фактори, сред които икономически условия, социални и политическите и др.

Относно понятието незаконна, нелегална миграция или миграция, неотговаряща на съответните правни норми съществува известна неопределеност и вследствие на това в ЕС липсва общо признат термин. Под нелегална миграция се разбира движение между държавите, което излиза извън рамките на правното регулиране на страните по произход, транзитните и приемащите страни. Нелегалната миграция като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите

нямат необходимите документи. От гледна точка на страните на произход нелегалността се разкрива, например, в случаите когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата.

Въпреки че мигрантите са само малка част от това, което бяха през 2015 г., когато близо два милиона души достигнаха до Европа, миграцията все още е основен проблем на европейските граждани. Основен генератор на миграционни потоци към страната ни са държавите с наличие на военни и между-етнически конфликти от Близкия и Среден изток и Северна Африка. Тъй като няма съществени предпоставки за промяна на политическата и социално - икономическа обстановка в тези региони, ЕС е притегателна сила за населението. България е транзитна страна по Балканския път от Азия до Западна Европа. Въпреки това, зачестяват случаите, които я превръщат в крайна дестинация като евентуалната възможност за получаване на българско гражданство се използва в последствие за установяване в страни от Централна и Западна Европа.

Относно възможните рискове и заплахи за националната сигурност. Членството на Република България в ЕС, както и в НАТО, води до появата на нови предизвикателства пред националната сигурност на страната. Поради заеманото географско положение, границите на България се оказаха и външни граници на Общността, поради което се превърнаха в обект на множество транзитни, миграционни, контрабандни и криминални потоци. Близостта на страната ни до „горещите“ точки на конфликти, допълнително засили рисковете и заплахите пред системата за националната сигурност. Миграционните процеси са свързани с предизвикателствата на съвсем нова среда за сигурност, касаеща външните и вътрешни заплахи за страната ни, не само като нация, но и като страна членка на Европейският съюз.

Интензивният миграционен натиск в дългосрочна перспектива може да доведе до създаване на условия за трайна про-

мяна в демографската и етно-религиозната структура на населението в страната-приемник и на тази основа да се създадат предпоставки за възникване на противоречия и конфликти. Способността на държавите да контролират миграционните потоци и да регулират правото на влизане и пребиваване на чужденци е в центъра на вниманието на много държави в Европейския съюз, особено през последните години, когато значително нараства и делът на нелегалните имигранти. Основен въпрос е как да се контролира миграцията и последващите от нея заплахи и рискове за националната сигурност на държавите като в същото време се запазят отворени границите за хора, стоки, услуги и капитали.

Неконтролираните миграционни процеси биха могли да повлияят и евентуално да застрашат териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред и нормалното функциониране на институциите в държавата, както и да се създадат условия за застрашаването на основните права и свободи на гражданите.

Възможните рискове за възникване на неблагоприятни и нежелани последици от незаконните миграционните процеси, са:

- риск от създаване на етническо напрежение или такова на религиозна или икономическа основа;
- риск от разпространяване на инфекциозни заболявания и епидемии;
- риск от установяване в Република България чужденци, съпричастни към престъпната дейност на международни терористични или престъпни организации;
- риск от създаване на условия за свободно движение в ЕС на чужди граждани от „рискови страни“, съпричастни към дейността на терористични формирания, т. нар. „пътуващи бойци“;
- риск от „уронване на престижа“ и дискредитиране на страната ни, предвид поетите ангажменти по охрана на външната граница на ЕС и външнополитическите приори-

тети за включването на Република България в Шенгенското пространство;

- риск по отношение на евентуален демографски срив в българското общество.

Основни заплахи за националната сигурност:

- Заплахата от извършване на терористичен акт срещу обекти в страната ни или използване на територията ѝ за терористична дейност срещу трети страни;
- Заплаха от криминализиране на незаконни мигранти и повишени нива на криминална и организирана престъпност на територията на Република България;
- Заплаха от използване на каналите за незаконна миграция за генериране на други форми на трансгранична организирана престъпност /трафик на хора, наркотици, оръжие, общоопасни средства, културно исторически ценности и др/;

Заключение

Като външна граница на ЕС, България е максимално заинтересована от възприемане на единен общеевропейски подход в търсене на солидарно решение на проблема чрез сътрудничество между държавите членки. Изграждането на терминологичен апарат и приемането на Европейска стратегия за справяне с миграцията е повече от необходимо.

LITERATÚRA

- Димитрова, С. Наказателноправни мерки за гарантиране на националната сигурност. *Юридически сборник*, 2017. ISSN 1311-3771.
- Димитрова, С. Разграничение между незаконно прекосяване на държавната граница и други престъпления. Международна научна конференция „Восточно-европейские исследования: экономика, образование и право“. Одесский торгово-экономический институт Киевского национального торгово-экономического университета, Одесса, Украина и Бургаски свободен университет, Volume 1, 7 – 8 юни, 2018., с. 212 – 217, ISBN 978-619-7125-43-6.

- Илиева, И. Миграцията – предизвикателство пред международното публично право, правото на ЕС и българското законодателство. *Юридически сборник*, 2019. ISSN 1311-3771.
- Пенчев, К. Незаконната миграция – рискове и заплахи за националната сигурност. *Юридически сборник*, 2019. ISSN 1311-3771.
- Маргаритова, С. Промените в законодателството и практиката по отношение на експулсирането на чужденци след делото *Al Nashif v. Bulgaria*. *Юридически сборник*, 2019. ISSN 1311-3771.
- Кощичярова, С. Конституционноправни аспекти на транспонирането на чл. 23 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета в Република Словакия. В: *Юридически сборник*. Бургаски свободен университет, Том XXVI, 2019, ISSN 1311-3771.
- Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02002R1030-20080519>
- Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=BG>.
- Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32006R0562>
- Регламент (ЕО) № 380/2008 на Съвета от 18 април 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32008R0380>
- Регламент № 439/2010 за създаването на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0022>
- Регламент (ЕС) № 1077/2011 НА Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:286:0001:0017:BG:PDF>
- Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013R0603>
- Среда за сигурност – рискове и заплахи за националната сигурност за 2010 г.
- Ратифицирани със закон, обнародвани, ДВ, бр. 36 от 1992 г., доп., бр. 30 от 1993 г. – ДВ, бр. 88 от 1993 г.
- Policy Plan on Asylum. An integrated Approach to Protection across the EU, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions,

- Brussels, 17.6.2008, COM (2008) 360 final.
- 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, Официален вестник L 180/60, 29. 6. 2013.
- Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, Официален вестник L 180/96, 29. 6. 2013.
- Официален вестник L 337/9, 20. 12. 2011. OJ L 337, 20. 12. 2011, p. 9 – 26.
- Communication from the Commission to the European parliament and the Council toward a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, Brussels, 6. 4. 2016, Com (2016) 197, final.
- Bulletin Quotidien Europe 11579, 24. 6. 2016, p. 19.

Kontaktné údaje autorky:

prof. D.Sc. Maria Nejkova, PhD.
Fakulta právnych štúdií
Burgaská slobodná univerzita
Bulv. San Stefano 62
8001 Burgas
Bulharská republika

**PALESTÍNSKI UTEČENCI
POD OCHRANOU AGENTÚRY OSN
PRE POMOC A PRÁCU NA PODPORU
PALESTÍNSKÝCH UTEČENCOV
NA BLÍZKOM VÝCHODE (UNRWA)
V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA
EURÓPSKEJ ÚNIE A NAJVVYŠŠIEHO SÚDU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Mgr. Martina Sukovská

Kľúčové slová: palestínski utečenci v konaní o udelenie azylu – Agentúra OSN pre pomoc a prácu na podporu palestínskych utečencov na Blízkom východe – Súdny dvor Európskej únie – Ženevský dohovor z roku 1951 – kvalifikačná smernica – vylúčenie z medzinárodnej ochrany – zánik pomoci – individuálne preskúmanie žiadosti o azyl

Key words: Palestine refugees in asylum procedure – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – Court of Justice of the European Union – the 1951 Geneva Convention – the Qualification Directive – exclusion from international protection – cessation of protection – individual review of an application for asylum

Anotácia: Referát sa zaoberá judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky týkajúcej sa osobitného právneho postavenia palestínskych utečencov ako žiadateľov o azyl v členskom štáte Európskej únie, za ktorých sa považujú osoby, ktorých obvyklým pobytom v období od 1. júna 1946 do 15. mája 1948 bola Palestína a ktorí stratili svoj domov a živobytie v dôsledku vojenského konfliktu v roku 1948. Tieto osoby sú oprávnené na pomoc a služby Agentúry OSN pre pomoc a prácu na podporu palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA). Na pomoc UNRWA sú oprávnení aj potomkovia pôvodných palestínskych utečencov.

Referát sa predovšetkým zaoberá dôvodmi a podmienkami vylúčenia palestínskych utečencov z medzinárodnej ochrany v zmysle Ženevského dohovoru z roku 1951 a okolnosťami, za ktorých môžu aj na území Európskej únie získať medzinárodnú ochranu.

Summary: The paper deals with the case law of Court of Justice of The European Union and Supreme court of the Slovak Republic related to special legal status of Palestine refugees applying for asylum in the member states of The EU who are defined as persons whose a normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict. They are eligible for the services of The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). The descendants of Palestine refugees are also eligible for registration.

The paper mostly deals with the reasons and conditions for their exclusion from international protection under the 1951 Geneva Convention.

Palestínski utečenci pod ochranou UNRWA v judikatúre Súdneho dvora EÚ

Palestínski utečenci sú definovaní ako osoby, ktorých obvyklým miestom pobytu bola Palestína v období od 1. júna 1946 až do 15. mája 1948 a ktorí stratili rovnako svoj domov aj prostriedky na živobytie v dôsledku vojenského konfliktu v roku 1948. Služby Agentúry Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA) sú dostupné všetkým, ktorí žijú v oblasti jej pôsobenia a ktorí spĺňajú definíciu palestínskeho utečenca, sú registrovaní touto organizáciou a potrebujú jej pomoc. Rovnako potomkovia palestínskych utečencov z uvedeného obdobia sú taktiež oprávnení na zaregistrovanie sa agentúrou UNRWA. V čase začatia činnosti UNRWA v roku 1950 bolo na pomoc UNRWA odkázaných približne 750 tisíc palestínskych utečencov. Dnes poskytuje UNRWA pomoc približne 5,5 miliónom registrovaných palestínskych utečencov.

Rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 194 (III) z 11. decembra 1948 bola zriadená Uzmierovacia komisia Organizácie Spojených národov pre Palestínu (UNCCP). Podľa odseku 11 druhého pododseku tejto rezolúcie bola poverená, aby utečencom uľahčila návrat do vlasti, opätovné usadenie sa a ekonomické a sociálne pozdvihnutie sa, ako aj úhradu náhrady škody a aby bola v úzkom kontakte s riaditeľom Úradu Organizácie Spojených národov pre pomoc palestínskym utečencom a pros-

treďníctvom neho s príslušnými orgánmi a organizáciami Organizácie Spojených národov.

Rezolúciou č. 302 (IV) Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov o pomoci utečencom z Palestíny z 8. decembra 1949 bola zriadená Agentúra Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Jej mandát bol pravidelne obnovovaný, pričom naposledy sa tak stalo 13.12.2019, keď Valné zhromaždenie OSN predĺžilo mandát UNRWA do roku 2023. Oblasť pôsobenia UNRWA zahŕňa Libanon, Sýrsku arabskú republiku, Jordánsko, Západný breh (vrátane Východného Jeruzalemu) a Pásmo Gazy. Podľa odseku 20 uvedenej rezolúcie č. 302 (IV) Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov poverilo UNRWA, aby sa zosúládila s UNCCP tak, aby jeden alebo druhý mohli lepšie spĺňať svoje príslušné úlohy, najmä pokiaľ ide o odsek 11 rezolúcie č. 194 (III), prijatej Valným zhromaždením 11. decembra 1948. Úlohou UNRWA je prispievať k dobrým životným podmienkam a ľudskému rozvoju palestínskych utečencov. V súlade s odsekom 6 rezolúcie č. 2252 (ES-V) Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov o humanitárnej pomoci zo 4. júla 1967 táto rezolúcia schvaľuje úsilie vynaložené UNRWA poskytovať humanitárnu pomoc v čo najväčšej miere, a to urgentne a dočasne, iným osobám v oblasti, ktoré sú v súčasnosti vysťahované a v dôsledku nedávneho vojnového stavu nevyhnutne potrebujú okamžitú pomoc.

Napriek úsiliu vynaloženému pri riešení situácie palestínskych utečencov k dnešnému dňu nedošlo ani k navráteniu, ani k náhrade škody utečencom, tak ako stanovuje odsek 11 rezolúcie OSN č. 194 (III), a preto je situácia palestínskych utečencov stále predmetom veľkých obáv. O postavení palestínskych utečencov nebolo doposiaľ definitívne rozhodnuté podľa platných rezolúcií Valného zhromaždenia OSN.

Navyše bezpečnostná a humanitárna situácia na palestínskom území a na území pôsobenia UNRWA (ozbrojené boje medzi prívržencami hnutí Hamas a Fatah, vojenská blokáda územia

Pásma Gazy, katastrofálna humanitárna situácia v tejto oblasti v dôsledku blokády, a to vrátane utečeneckých táborov, zlá bezpečnostná situácia v Sýrii, vojenské letecké útoky medzi Izraelom a Palestínou – Pásmom Gazy, uzatvorenie hraníc a obmedzenie, resp. zákaz slobody pohybu medzi palestínskymi územiaми palestínskymi občanmi, ako aj mimo palestínskych území, nepretržitá kontrola obyvateľov a územia Palestíny izraelskými orgánmi, nízka úroveň občianskych práv atď.) podnietila vysoký počet palestínskych utečencov pod ochranou UNRWA k úteku z týchto oblastí, ktorí sa následne v snahe o záchranu svojho života odhodlali vyriešiť svoju situáciu v členských štátoch EÚ, kde sa pred príslušnými štátnymi orgánmi domáhajú priznania medzinárodnej ochrany.

Osobitné právne postavenie tejto skupiny palestínskych utečencov v zmysle medzinárodnej právnej úpravy, no zároveň ich ťaživá životná situácia, v ktorej sa ocitajú v dôsledku spoločenských udalostí nezávislých od ich vôle, postavili vnútroštátne súdy členských štátov pred neľahkú úlohu, aký postoj zaujať pri posudzovaní ich žiadostí o medzinárodnú ochranu. Kvôli tomu sa viackrát obrátili aj na Súdny dvor EÚ, ktorý žiadali o zaujatie stanoviska k výkladu relevantnej únijnej právnej úpravy dotýkajúcej sa postavenia palestínskych utečencov pod ochranou UNRWA.

Základnou medzinárodnou právnou normou upravujúcou postavenie utečencov je Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951, ktorý nadobudol platnosť 22. apríla 1954. Bol doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov, ktorý bol podpísaný v New Yorku 31. januára 1967 a nadobudol platnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).

V zmysle Článku 1 D. Ženevského dohovoru: „Tento dohovor sa nevzťahuje na osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. Ak takáto ochrana alebo pomoc z akýchkoľvek dôvodov zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo podľa platných uznesení Valného zhro-

maždenia Organizácie Spojených národov, vzťahujú sa na ne ipso facto ustanovenia tohto dohovoru.“

Palestínski utečenci, ktorým je poskytovaná pomoc a ochrana UNRWA, sú teda v zmysle citovaného čl. 1 D. Ženevského dohovoru vylúčení z pôsobnosti dohovoru. Tento okruh utečencov je vyňatý aj z postavenia utečenca podľa citovanej kvalifikačnej smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. 12. 2011 o normách na 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. Keďže UNRWA poskytuje palestínskym utečencom na Blízkom východe vzdelávanie, zdravotné a sociálne služby, článok 1 D. Ženevského dohovoru mal zabrániť prekryvaniu sa kompetencií UNHCR a UNRWA a zabezpečiť neprerušenu ochranu palestínskym utečencom.

Únijná právna úprava o postavení palestínskych utečencov pod ochranou UNRWA ako žiadateľov o medzinárodnú ochranu plne reflektuje na článok 1 D. Ženevského dohovoru, keď smernica 2011/95 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 („revidovaná kvalifikačná smernica“) v jej článku 12 ods. 1 písm. a), ktorý sa takisto nachádza v tejto kapitole III, „Vylúčenie“, a stanovuje: „1. Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva sú vylúčení z postavenia utečenca, ak: a) patria do rozsahu pôsobnosti článku 1 písm. D Ženevského dohovoru, ktorý sa týka ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. Ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, tieto osoby

budú oprávnené ipso facto na výhody z ustanovení tejto smernice.“ Revidovaná kvalifikačná smernica v plnom rozsahu prevzala znenie čl. 12 ods. 1 písm. a) jej predchodkyne, ktorou bola smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany („kvalifikačná smernica“).

Práve pre výklad citovaného článku kvalifikačnej smernice a revidovanej kvalifikačnej smernice sa vnútroštátne súdy členských štátov už vo viacerých prípadoch palestínskych žiadateľov o medzinárodnú ochranu obrátili na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o výklad tohto ustanovenia a podali mu návrh na začatie prejudiciálneho konania o výklade článku 12 ods. 1 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, ako aj článku 35 a článku 46 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

C-31/09 Nawras Bolbol

Jedným z prvých prípadov, v ktorých Súdny dvor EÚ musel zaujať stanovisko k posudzovaniu žiadostí o medzinárodnú ochranu palestínskych žiadateľov o medzinárodnú ochranu, bol prípad pani Bolbol.

Tá opustila Pásmo Gazy s manželom v januári v roku 2007 a vstúpila na základe víza na územie Maďarska, kde aj následne dostala povolenie na pobyt. V júni v roku 2007 po polroku podala žiadosť o azyl pre prípad, že by jej povolenie na pobyt nebolo predĺžené, pričom sa odvolávala na situáciu neistoty, ktorá pretrvá-

va v Pásme Gazy kvôli zrážkam medzi hnutím Fatah a Hamas. Vo svojej žiadosti sa odvolávala na čl. 1 D. druhej vety Ženevského dohovoru ako Palestínčanka mimo zóny činnosti UNRWA.

Podľa vnútroštátneho orgánu Maďarska pani Bolbol nevyužila ochranu a pomoc zo strany UNRWA, a preto jej žiadosť o azyl bola zamietnutá, pričom však bolo vo veci pani Bolbol rozhodnuté o neprípustnosti jej vyhostenia kvôli pretrvávajúcej bezpečnostnej situácii v Pásme Gazy.

Maďarský vnútroštátny súd sa vo veci pani Bolbol obrátil na Súdny dvor s nasledujúcimi prejudiciálnymi otázkami na účely uplatnenia článku 12 ods. 1 písm. a) kvalifikačnej smernice Rady 2004/83/ES: „1. Možno sa domnievať, že osobe je poskytovaná ochrana a pomoc zo strany agentúry Organizácie Spojených národov len na základe skutočnosti, že daná osoba má právo na túto ochranu alebo na túto pomoc, alebo je potrebné, aby táto osoba skutočne využila túto ochranu alebo túto pomoc? 2. Je predpokladom zániku ochrany alebo pomoci zo strany agentúry pobyt osoby mimo oblasť činnosti agentúry, skončenie činnosti agentúry, koniec možnosti využívať ochranu alebo pomoc zo strany tejto agentúry, alebo ide o objektívnu prekážku, z dôvodu ktorej osoba, ktorá má právo na ochranu alebo pomoc, ich nemôže využívať? 3. Zahŕňajú výhody vyplývajúce z ustanovení tejto smernice priznanie postavenia utečenca alebo priznanie jednej alebo druhej formy ochrany v rámci pôsobnosti smernice (priznanie postavenia utečenca a poskytnutie subsidiárnej ochrany) podľa voľby členského štátu, alebo to neimplikuje poskytnutie žiadnej z týchto foriem ochrany... automaticky a znamená to len, že dotknuté osoby patria do osobnej pôsobnosti smernice?“

Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou teda pýtal, či je na účely uplatnenia článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice osobe poskytovaná ochrana alebo pomoc agentúry Organizácie Spojených národov, iného ako UNHCR, len na základe skutočnosti, že táto osoba má právo na túto ochranu alebo na túto pomoc, alebo je potrebné, aby táto osoba skutočne využila túto ochranu alebo túto pomoc.

Súdny dvor EÚ k tejto otázke poznamenal, že podľa článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice, ktorá sa nachádza v jej kapitole III týkajúcej sa podmienok vyžadovaných na účely priznania postavenia utečenca, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva nemožno priznať postavenie utečenca, ak „patrí do rozsahu článku 1 D. Ženevského dohovoru, týkajúceho sa ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Úradu Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov“. Článok 1 D. Ženevského dohovoru uvádza, že sa nevzťahuje na „osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc“ takéhoto orgánu alebo odbornej Organizácie Spojených národov. Je nesporné, že UNRWA predstavuje jeden z orgánov a agentúr Organizácie Spojených národov, ktoré sú odlišné od UNHCR a na ktoré odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) smernice a článok 1 D. Ženevského dohovoru, pričom tento posledný uvedený článok vznikol práve vzhľadom na osobitnú situáciu utečencov z Palestíny, ktorým sa poskytuje pomoc alebo ochrana UNRWA. Z „Konsolidovaných inštrukcií na účely spôsobilosti a registrácie“ („Consolidated Eligibility and Registration Instructions“, ďalej len „CERI“) vydaných UNRWA, ktorých v danom čase uplatniteľné znenie bolo prijaté v priebehu roka 2009, vyplývalo, že hoci sa pojem „palestínsky utečenec“ vzťahuje na účely UNRWA na všetky „osoby, ktoré v rámci obdobia od 1. júna 1946 do 15. mája 1948 mali trvalý pobyt v Palestíne a ktoré v dôsledku konfliktu v roku 1948 stratili domov a prostriedky na živobytie“ (bod III.A.1 CERI), iné osoby môžu takisto využívať pomoc alebo ochranu UNRWA. Medzi tieto posledné uvedené osoby patria „neregistrované osoby vystahované v dôsledku udalostí v roku 1967 a následného vojnového stavu“ [bod III.B CERI. (tiež najmä odsek 6 rezolúcie Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967]. Za týchto okolností teda podľa Súdneho dvora EÚ nemožno automaticky vylúčiť, že osoba, ktorá nie je zaregistrovaná v UNRWA, môže patriť medzi osoby zahrnuté do článku 1 D. Ženevského dohovoru, a preto aj článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice.

Pokiaľ ide o zahrnutie osôb premiestnených v dôsledku vojny v roku 1967 do pôsobnosti článku 1 D. Ženevského dohovoru, nemožno podľa Súdneho dvora EÚ tvrdiť, že tento článok 1 D. Ženevského dohovoru, a teda aj článok 12 ods. 1 písm. a) smernice sa týka iba palestínskych utečencov, ktorí sa nimi stali kvôli konfliktu v roku 1948 a ktorí využívali pomoc alebo ochranu UNRWA v čase uzavretia Ženevského dohovoru v pôvodnom znení v roku 1951. Pôvodné znenie Ženevského dohovoru z roku 1951 bolo totiž zmenené protokolom z 31. januára 1967, ktorý sa týkal postavenia utečencov práve s cieľom umožniť evolutívny výklad uvedeného dohovoru a zohľadniť nové kategórie utečencov, iných, ako sú tí, ktorí sa nimi stali v dôsledku „udalostí pred 1. januárom 1951“. Preto s cieľom posúdiť, či sa na osobu vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a) prvá veta smernice, treba podľa Súdneho dvora EÚ preveriť, či postačuje konštatovať, že takáto osoba môže využívať pomoc poskytovanú UNRWA alebo treba preukázať, že naozaj využila túto pomoc. V tejto súvislosti Súdny dvor EÚ následne poukazuje na doslovné znenie Článku 1 D. Ženevského dohovoru, na ktorý odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) smernice, a ktorý sa obmedzuje len na to, že vylučuje z pôsobnosti uvedeného dohovoru osoby, ktoré „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov iných ako UNHCR. Z jasného znenia článku 1 D. Ženevského dohovoru vyplýva, že v ňom uvedená klauzula o vylúčení z postavenia utečenca sa vzťahuje iba na osoby, ktoré naozaj využívali pomoc poskytovanú UNRWA, a treba ju ako takú vykladať doslovne, čiže nemôže sa týkať takisto osôb, ktoré sú alebo boli oprávnené využívať ochranu alebo pomoc tohto orgánu. Hoci registrácia v UNRWA je dostatočným dôkazom o skutočnom využívaní pomoci poskytovanej UNRWA, takúto pomoc možno poskytovať aj v prípade neexistencie takéhoto zaregistrovania, pričom v takom prípade sa musí umožniť príjemcovi, aby o tom poskytol dôkaz akýmkoľvek iným spôsobom.

Súdny dvor EÚ preto na prvú položenú otázku odpovedal tak, že na účely uplatnenia článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety kva-

lificačnej smernice 2004/83 osoba využíva ochranu alebo pomoc agentúry Organizácie Spojených národov, inej ako je UNHCR, vtedy, keď táto osoba naozaj využíva túto ochranu alebo túto pomoc. Osoby, ktoré v skutočnosti nevyužili ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA predtým, ako podali žiadosť o priznanie postavenia utečenca, môžu v každom prípade požiadať o preskúmanie tejto žiadosti na základe článku 2 písm. c) smernice. Keďže pani Bolbol nevyužila ochranu alebo pomoc UNRWA, za týchto okolností vzhľadom na odpoveď na prvú otázku už Súdny dvor EÚ nepovažoval za potrebné odpovedať na ostatné položené otázky.

C-364/11 Mostafa Abed El Karem El Kott a ďalší z 19. decembra 2012

Pán Mostafa Abed El Karem El Kott žil ako palestínsky utečenec v ťažkých materiálnych podmienkach v utečeneckom tábore UNRWA Ein El-Hilweh v Libanone. Za týchto ťažkých životných okolností a po podpálení jeho domu opustil tábor a utiekol z Libanonu, kde si bol istý tým, že by ho našli. Na území Maďarska sa domáhal priznania medzinárodnej ochrany. To mu postavenie utečenca nepriznalo, ale vydalo v jeho prospech zákaz vyhostenia. Pán Radi žil tiež v tábore UNRWA v Libanone, kde mu bol zničený dom v dôsledku ozbrojených bojov medzi libanonskou armádou a islamistickým hnutím Fatah. Keďže v ďalšom utečeneckom tábore nebol dostatok kapacít a v Libanone nemal žiadne práva, opustil Libanon. Na území Maďarska mu nebol rovnako ako v prípade pána El Kott priznaný status utečenca, ale rozhodlo sa, že sa naň vzťahuje zákaz vyhostenia. Tretiemu palestínskemu utečencovi, žiadateľovi o medzinárodnú ochranu, pánovi Kamelovi Ismailovi, síce maďarské orgány nepriznali status utečenca, ale poskytli mu doplnkovú ochranu.

Všetci traja sa v konaní pred vnútroštátnymi orgánmi odvolávali na individuálne okolnosti, za akých boli nútení opustiť zónu pôsobenia UNRWA a žiadali o priznanie postavenia utečenca na

základe článku 1 D. druhého odseku Ženevského dohovoru, teda ustanovenia, na ktoré odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta kvalifikačnej smernice. Tvrdili, že pretože pomoc UNRWA zanikla, toto ustanovenie im automaticky priznáva nárok na priznanie postavenia utečenca.

Vnútroštátny súd na účely posúdenia ich prípadu predložil Súdnemu dvoru EÚ na účely výkladu článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 tieto prejudiciálne otázky: „1. Znamená existencia možnosti dovolávať sa uplatnenia tejto smernice priznanie postavenia utečenca alebo priznanie jednej či druhej formy ochrany v rámci pôsobnosti tejto smernice (postavenie utečenca a poskytnutie doplnkovej ochrany) podľa výberu členského štátu, alebo to znamená automatické priznanie nijakej z týchto foriem ochrany, ale len to, že dotknuté osoby patria do osobnej pôsobnosti smernice? 2. Je predpokladom zániku ochrany alebo pomoci zo strany organizácie pobyt mimo zóny jej pôsobenia, skončenie jeho činnosti, koniec možnosti využívať ochranu alebo pomoc tejto organizácie, alebo prípadne legitímna a objektívne odôvodnená prekážka, ktorá je nezávislá od vôle dotknutej osoby a bráni tomu, aby osoba oprávnená získať ochranu alebo pomoc mohla túto ochranu alebo pomoc využiť?“

Vo vzťahu k prvej otázke Súdny dvor EÚ zdôraznil, že smernica 2004/83 na rozdiel od Ženevského dohovoru, ktorý upravuje len postavenie utečenca, rozlišuje dva samostatné režimy ochrany, konkrétne jednak postavenie utečenca a jednak postavenie vyplývajúce z doplnkovej ochrany, pričom článok 2 písm. e) tejto smernice stanovuje, že na doplnkovú ochranu je oprávnená taká osoba, ktorá nie je oprávnená ako utečenec (nesplňa predpoklady na priznanie postavenia utečenca).

Preto podľa Súdného dvora okrem prípadu, že by sa nebral do úvahy tento rozdiel v ochrane priznanej Ženevským dohovorom a ochrane priznanej smernicou 2004/83, treba chápať pojmy „oprávnené... na výhody z... tejto smernice“ uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vete tejto smernice výlučne ako odkaz na postavenie utečenca, keďže toto ustanovenie vychádzalo z článku

1 D. Ženevského dohovoru a vzhľadom naň treba túto smernicu vykladať. Článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 tým, že odkazuje výlučne na postavenie utečencov, nevylučuje nijakú osobu z doplnkovej ochrany v zmysle článku 2 písm. e) tejto smernice a jej článok 17, ktorý upravuje dôvody vylúčenia z doplnkovej ochrany, nijakým spôsobom neodkazuje na využitie ochrany alebo pomoci takej agentúry ako UNRWA. Vzhľadom na to sa Súdny dvor EÚ domnieval, že vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2004/83 má vykladať v tom zmysle, že možnosť osoby byť „oprávnenou... na výhody... tejto smernice“ znamená, že dotknutá osoba má nárok na automatické priznanie postavenia utečenca, alebo len to, že patrí do osobnej pôsobnosti tejto smernice.

V tomto ohľade Súdny dvor EÚ považoval za potrebné spresniť, že na jednej strane uvedený článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta jednak stanovuje, že ak sú splnené tam uvedené podmienky, dotknutá osoba „budú oprávnené ipso facto na výhody z... tejto smernice“, a jednak článok 1 D. druhý odsek Ženevského dohovoru stanovuje, že v rovnakom prípade sa na uvedené osoby „vzťahujú... ipso facto ustanovenia tohto dohovoru“, v dvoch záväzných jazykových verziách „bénéficient de plein droit du régime de cette convention“ a „shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention“. Pojmy „budú oprávnené ipso facto na výhody z... tejto smernice“ by sa mali vykladať v súlade s článkom 1 D druhým odsekom Ženevského dohovoru tak, že umožňujú dotknutým osobám „ipso facto“ využívať režim tohto dohovoru a „výhody“ ním priznané. Preto sa právo vyplývajúce zo skutočnosti, že pomoc UNRWA zanikne a dôvod vylúčenia sa skončí, nemôže obmedziť výlučne na možnosť dotknutej osoby podať žiadosť o priznanie postavenia utečenca na základe článku 2 písm. c) smernice 2004/83, pričom táto možnosť existuje už pre akéhokoľvek štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza na území niektorého členského štátu. Spresnenie uvedené na konci druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice, podľa ktorého dotknuté osoby „budú oprávnené ipso facto na výhody z tejto smernice“,

by bolo podľa Súdneho dvora EÚ nadbytočné a nemalo by potrebný účinok, ak by jeho zmyslom bolo len pripomenúť, že osoby, ktoré už nie sú vylúčené z postavenia utečenca v dôsledku prvej vety uvedeného odseku 1 písm. a), sa môžu dovolávať ustanovení tejto smernice s cieľom dosiahnuť, aby ich žiadosť o priznanie postavenia utečenca bola posúdená na základe uvedeného článku 2 písm. c). Ďalej z celého znenia druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 vyplýva, že ak bola situácia osôb, ktorých sa uvedené ustanovenie týka, definitívne vyriešená, týmto osobám možno priznať postavenie utečenca v prípade, že sú z nejakého dôvodu prenasledované v zmysle článku 2 písm. c) tejto smernice. Naopak, pokiaľ ide o taký prípad ako vo veci samej, keď sa situácia dotknutých osôb nevyriešila, hoci pomoc týmto osobám z dôvodu nezávislého od ich vôle zanikla, možnosť odvolávať sa „ipso facto na výhody z... tejto smernice“ má podľa Súdneho dvora EÚ nevyhnutne väčší dosah, než je dosah, ktorý vyplýva z nevylúčenia dotknutých osôb z možnosti priznať postavenie utečenca, ak splnia podmienky uvedené v tom istom článku 2 písm. c). V tomto ohľade však Súdny dvor EÚ zároveň spresnil, že na základe možnosti dovolávať sa ipso facto uplatnenia uvedenej smernice v zmysle jej článku 12 ods. 1 písm. a) nevzniká bezpodmienečné právo na priznanie postavenia utečenca. Hoci teda osoba, ktorá má právo dovolávať sa uplatnenia smernice 2004/83 ipso facto, nemusí nevyhnutne preukázať, že sa obáva prenasledovania v zmysle článku 2 písm. c) tejto smernice, ale napriek tomu musí predložiť, ako to urobili aj žalobcovia vo veci samej, žiadosť o priznanie postavenia utečenca, ktorú musia posúdiť príslušné orgány zodpovedného členského štátu. V rámci uvedeného preskúmania musia tieto orgány overiť nielen to, či žiadateľ skutočne využíval pomoc UNRWA a či táto pomoc zanikla, ale aj to, či sa na tohto žiadateľa neuplatňuje niektorá z podmienok vylúčenia uvedených v článku 12 ods. 1 písm. b) alebo článku 12 ods. 2 a 3 tejto smernice. Navyše Súdny dvor EÚ uviedol, že článok 11 ods. 1 písm. f) smernice 2004/83 sa v spojení s jej článkom 14 ods. 1 musí vykladať v tom zmysle, že dotknutá osoba stráca postavenie utečenca, ak je schopná vrátiť sa do zóny pôsobenia UNRWA, v

ktorej mala svoj obvyklý pobyt, keďže zanikli okolnosti, v dôsledku ktorých jej bolo priznané postavenie utečenca.

Vzhľadom na osobitnú situáciu, ktorá je charakteristická pre utečencov z Palestíny, signatárske štáty Ženevského dohovoru rozhodli, že s nimi budú zaobchádzať osobitným spôsobom, ktorý je upravený v článku 1 D tohto dohovoru, na ktorý odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83. Vzhľadom na tieto úvahy Súdny dvor EÚ na prvú otázku odpovedal tak, že „Článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2004/83 sa má vykladať v tom zmysle, že v prípade zistenia príslušných orgánov členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, že podmienka týkajúca sa zániku ochrany a pomoci Úradu Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA) je s ohľadom na žiadateľa splnená, skutočnosť, že môže byť ipso facto „oprávneným... na výhody z... tejto smernice“, spôsobuje uznanie postavenia utečenca týmto členským štátom v zmysle článku 2 písm. c) uvedenej smernice a priznanie postavenia utečenca tomuto žiadateľovi ipso iure pod podmienkou, že sa naňho neuplatňuje odsek 1 písm. b) alebo odseky 2 a 3 tohto článku 12“.

Druhou otázkou sa vnútroštátny súd spýtal, či sa článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2004/83 má vykladať v tom zmysle, že zánik ochrany alebo pomoci inej agentúry alebo orgánu Organizácie Spojených národov, než je HCR, „z akéhokoľvek dôvodu“ sa týka aj situácie osoby, ktorá opustí zónu pôsobenia tejto agentúry alebo tohto orgánu za takých okolností, ako sú okolnosti charakterizujúce odchod každého z trojice žalobcov vo veci samej.

Pri odpovedi na položenú otázku Súdny dvor EÚ najskôr pripomenul, že v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety uvedenej kvalifikačnej smernice je akýkoľvek štátny príslušník tretej krajiny alebo akákoľvek osoba bez štátneho občianstva vylúčená z postavenia utečenca, „ak patrí do rozsahu článku 1 D. Ženevského dohovoru o ochrane alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako HCR – Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov“. Článok 1 D. prvý odsek Ženevského dohovo-

ru uvádza, že sa nevzťahuje na osoby, ktoré „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc „iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je HCR“. Tento dôvod vylúčenia z pôsobnosti uvedeného dohovoru sa musí vykladať doslovne.

UNRWA v súčasnosti predstavuje jedinú inú agentúru alebo jediný iný orgán Organizácie Spojených národov, než je HCR, ktorého sa týkajú článok 12 ods. 1 písm. a) prvá veta smernice 2004/83 a článok 1 D. prvý odsek Ženevského dohovoru. Skutočnosť, že uvedené ustanovenie Ženevského dohovoru, na ktoré odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) prvá veta smernice 2004/83, sa obmedzuje na vylúčenie osôb, ktoré „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc takejto agentúry alebo orgánu Organizácie Spojených národov, zo svojej pôsobnosti, nemožno podľa názoru Súdneho dvora EÚ vykladať v tom zmysle, že jednoduchá absencia alebo dobrovoľný odchod zo zóny pôsobenia UNRWA stačí na to, aby zaniklo vylúčenie z možnosti priznať postavenie utečenca upraveného v tomto ustanovení. Ak by to tak bolo, na žiadateľa o azyl v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2005/85, ktorý podal svoju žiadosť na území niektorého členského štátu, a teda je fyzicky neprítomný na území pôsobenia UNRWA, by sa totiž nikdy neuplatnil dôvod vylúčenia z postavenia utečenca uvedený v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83, dôsledkom čoho by takýto dôvod vylúčenia bol zbavený potrebného účinku. Navyše Súdny dvor EÚ zdôraznil, že priznanie, že dobrovoľný odchod zo zóny pôsobenia UNRWA a v dôsledku toho dobrovoľné vzdanie sa ním poskytovanej pomoci spôsobujú uplatnenie článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2004/83, by bolo v rozpore s cieľom sledovaným článkom 1 D. prvým odsekom Ženevského dohovoru.

Preto treba podľa Súdneho dvora EÚ článok 12 ods. 1 písm. a) prvú vetu uvedenej smernice vykladať v tom zmysle, že dôvod vylúčenia z postavenia utečenca upraveného v tomto ustanovení sa vzťahuje nielen na osoby, ktorým v súčasnosti UNRWA poskytuje pomoc, ale aj na osoby, ktoré skutočne využívali túto pomoc krátko pred podaním žiadosti o azyl v členskom štáte, avšak pod podmienkou, že táto pomoc nezanikla v zmysle druhej vety toho istého

odseku 1 písm. a), t. j. ochrana a pomoc inej agentúry alebo orgánu Organizácie Spojených národov, než je HCR, „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ bez toho, aby sa situácia týchto osôb definitívne vyriešila v súlade s príslušnými rezolúciami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov. Je však nesporné, že situácia príjemcov pomoci poskytovanej UNRWA sa do dnešného dňa ešte definitívne nevyriešila.

Keďže samotný odchod žiadateľa o postavenie utečenca zo zóny pôsobenia UNRWA, a to nezávisle od dôvodu tohto odchodu, nemôže viesť k zániku vylúčenia z postavenia utečenca upraveného v článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vete smernice 2004/83, považuje Súdny dvor za nevyhnutné spresniť, za akých podmienok by sa pomoc poskytnutá UNRWA mohla považovať za zaniknutú v zmysle druhej vety tohto ustanovenia.

K zániku ochrany a pomoci v zmysle druhej vety uvedeného článku 12 ods. 1 písm. a) vedie podľa jeho názoru nielen samotný zánik tejto agentúry alebo orgánu, ale aj nemožnosť takejto agentúry alebo orgánu splniť svoju úlohu. Z pojmov „ak takáto ochrana alebo pomoc... zanikla“, ktorými sa začína druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83, totiž vyplýva, že na to, aby sa už neuplatňoval dôvod vylúčenia z postavenia utečenca, musí zaniknúť predovšetkým účinná pomoc poskytovaná UNRWA a nemusí zaniknúť samotná agentúra či orgán. Pojmy „z akéhokoľvek dôvodu“, ktorými pokračuje uvedená druhá veta, si vyžadujú, aby sa táto veta vykladala v tom zmysle, že dôvod, pre ktorý pomoc zanikne, môže vyplývať tiež z okolností, ktoré dotknutú osobu nezávisle od jej vôle nútia opustiť zónu pôsobenia UNRWA. Samotnú neprítomnosť v tejto zóne alebo dobrovoľné rozhodnutie opustiť ju však nemožno podľa názoru Súdneho dvora EÚ kvalifikovať ako zánik pomoci. Ak je však uvedené rozhodnutie naopak odôvodnené nutnosťou nezávislou od vôle dotknutej osoby, takáto situácia môže viesť k záveru, že pomoc, ktorá sa poskytovala tejto osobe, zanikla v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2004/83. Tento výklad Súdneho dvora je podľa neho aj v súlade s cieľom uvedeného článku 12 ods. 1 písm. a), ktorým je najmä zaru-

čie nepretržitosť ochrany palestínskych utečencov prostredníctvom účinnej ochrany alebo pomoci a nielen zaručením existencie agentúry alebo orgánu povereného poskytovaním tejto pomoci alebo ochrany.

Na účely určenia, či pomoc alebo ochrana skutočne zanikli, pritom príslušným vnútroštátnym súdom Súdny dvor EÚ ukladá overiť, či je odchod dotknutej osoby odôvodnený dôvodmi vymykajúcimi sa jej kontrole a nezávislými od jej vôle, ktoré ju nútia opustiť túto zónu, a tým bránia využívať pomoc poskytovanú prostredníctvom UNRWA. Pokiaľ ide o preskúmanie okolností vedúcich k odchodu zo zóny pôsobenia UNRWA v konkrétnom prípade, vnútroštátne orgány musia zohľadniť cieľ článku 1 D. Ženevského dohovoru, na ktorý odkazuje článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83, a síce zaručiť nepretržitosť ochrany palestínskych utečencov ako takých, až kým sa ich situácia definitívne nevyrieši v súlade s príslušnými rezolúciami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov. Vzhľadom na tento cieľ sa palestínsky utečenec aj podľa názoru Súdneho dvora EÚ musí považovať za osobu, ktorá je nútená opustiť zónu pôsobenia UNRWA, pretože osobne je v situácii vážneho nebezpečenstva a táto agentúra nie je schopná zaručiť mu v uvedenej zóne životné podmienky, ktoré sú v súlade s úlohou, ktorou je uvedená agentúra poverená. V prípade, keď sa príslušné orgány členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, snažia stanoviť, či dotknutá osoba z dôvodov vymykajúcich sa jej kontrole a nezávislých od jej vôle v skutočnosti už nemala možnosť využívať pomoc, ktorá jej bola poskytovaná pred jej opustením zóny pôsobenia UNRWA, tieto orgány musia pristúpiť k individuálnemu vyhodnoteniu všetkých relevantných skutočností, v rámci ktorého sa možno bude môcť analogicky uplatniť článok 4 ods. 3 smernice 2004/83.

Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy Súdny dvor EÚ na druhú otázku odpovedal tak, že článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov

alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany, sa musí vykladať v tom zmysle, že zánik ochrany alebo pomoci zo strany inej agentúry alebo orgánu Organizácie spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov (HCR), „z akéhokoľvek dôvodu“ sa týka tiež situácie osoby, ktorá po tom, ako skutočne túto ochranu alebo túto pomoc využívala, ju prestane využívať z dôvodov vymykajúcich sa jej kontrole a nezávislých od jej vôle. Príslušným vnútroštátnym orgánom členského štátu zodpovedným za posúdenie žiadosti o azyl podanej takouto osobou prináleží na základe individuálneho preskúmania takejto žiadosti overiť, či uvedená osoba bola nútená opustiť zónu pôsobenia tejto agentúry alebo orgánu, čo platí v prípade, že sa nachádzala v situácii vážneho nebezpečenstva a dotknutá agentúra alebo orgán nebol schopný zaručiť jej v tejto zóne životné podmienky, ktoré sú v súlade s úlohou, ktorá uvedenej agentúre alebo orgánu prináleží.

C-585/16 Serin Alheto

V treťom prípade týkajúcom sa palestínskej utečenkyne sa vnútroštátny súd dožadoval pred Súdnym dvorom EÚ odpovede na otázku, či sa osoba registrovaná agentúrou UNRWA, ktorá opustila Pásmo Gazy, a predtým ako vycestovala do EÚ, sa zdržiavala v Jordánsku, má považovať za dostatočne chránenú v Jordánsku, takže jej žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú v EÚ treba vyhlásiť za neprípustnú.

Pani Alheto sa narodila v roku 1972 v Gaze. Bola držiteľkou pasu vydaného palestínskymi orgánmi a je zaregistrovaná agentúrou UNRWA. V júli 2014 opustila Pásmo Gazy cez tajný tunel spájajúci toto územie s Egyptom a následne sa dostala do Jordánska, kde jej Bulharské veľvyslanectvo udelilo turistické vízum na cestu do Bulharska. V Bulharsku podala žiadosť o azyl. V prípade návratu sa obávala o svoj život pre hrozbu mučenia a prenasledovania kvôli sociálnej činnosti, keďže školila ženy o ich právach, čo je

pre hnutie Hamas kontrolujúce Pásmo Gazy neprijateľné. Navyše v Pásme Gazy dochádza k neselektívnemu násiliu pre ozbrojený konflikt medzi hnutím Hamas a Izraelom.

Bulharský Správny súd Sofia sa teda rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru EÚ okrem iných aj tieto prejudiciálne otázky: „1. Vyplýva z článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice 2013/32 a článkom 78 ods. 2 písm. a) ZFEÚ, že: 1. je prípustné, aby sa žiadosť o medzinárodnú ochranu osoby bez štátnej príslušnosti s palestínskym pôvodom, ktorá je zaregistrovaná ako utečenec agentúrou UNRWA a ktorá pred podaním žiadosti mala pobyt v oblasti pôsobenia tejto agentúry (Pásmo Gazy), posudzovala ako žiadosť podľa článku 1 A. Ženevského dohovoru, a nie ako žiadosť o medzinárodnú ochranu podľa článku 1 D. druhej vety tohto dohovoru za predpokladu, že k prevzatíu príslušnosti na posúdenie žiadosti došlo z iných ako rodinných a humanitárnych dôvodov a posúdenie žiadosti upravuje smernica 2011/95; 2. Je prípustné, aby sa takáto žiadosť neposudzovala s ohľadom na podmienky stanovené v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, a teda aby sa neuplatnil výklad tohto ustanovenia uskutočnený Súdnym dvorom? 5. Má sa pomoc, ktorú poskytuje UNRWA, považovať za inú dostatočnú ochranu v zmysle článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32 z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) v danej krajine, kde táto agentúra pôsobí, ak tento štát uplatňuje zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia v zmysle Ženevského dohovoru v súvislosti s osobami, ktorým táto agentúra pomáha?“

Súdny dvor EÚ si položenú otázku vysvetlil tak, že sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice 2013/32 vykladať v tom zmysle, že vybavovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej osobou, ktorá je zaregistrovaná agentúrou UNRWA, si vyžaduje posúdenie toho, či táto osoba požíva účinnú ochranu alebo pomoc tejto agentúry. Vnútroštátny orgán totiž konkrétne neskúmal to, či ochrana alebo pomoc, ktorú žalobkyni vo

veci samej poskytovala UNRWA v oblasti pôsobenia tejto agentúry, skončila, pričom v dôsledku tejto okolnosti, ak by sa preukázala, by sa jej v Bulharsku mohlo priznať postavenie utečenca v súlade s článkom 1 D. Ženevského dohovoru a s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95.

Ako už bolo skonštatované v predošlej judikatúre Súdneho dvora, z dôvodu osobitného postavenia utečenca zavedeného na uvedených územiach Blízkeho východu pre Palestínčanov sú osoby zaregistrované agentúrou UNRWA v zásade na základe článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice 2011/95, ktorý zodpovedá článku 1 D. prvému odseku Ženevského dohovoru, vylúčené z priznania postavenia utečenca v Únii. V tejto súvislosti z článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95, ktorý zodpovedá článku 1 D. druhému odseku Ženevského dohovoru, podľa Súdneho dvora EÚ vyplýva, že ak žiadateľ o medzinárodnú ochranu v Únii už ďalej nepožíva ochranu ani pomoc UNRWA, táto výnimka sa prestane uplatňovať. Ako to Súdny dvor spresnil, článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2011/95 sa uplatní, ak sa na základe individuálneho posúdenia všetkých relevantných skutočností ukáže, že dotknutý Palestínčan sa nachádza v situácii vážnej osobnej neistoty a že UNRWA, ktorej pomoc dotknutá osoba požadovala, mu nie je schopná zaručiť životné podmienky zodpovedajúce jej poslaniu, takže tento Palestínčan je z dôvodov, ktoré nezávisia na jeho vôli, nútený opustiť oblasť pôsobenia UNRWA. V tomto prípade sa uvedený Palestínčan môže, okrem prípadu, že by sa na neho vzťahoval niektorý z dôvodov vylúčenia uvedený v článku 12 ods. 1 písm. b), článku 12 ods. 2 a v článku 12 ods. 3 tejto smernice, odvolávať ipso facto na túto smernicu bez toho, aby musel nevyhnutne preukázať, že má oprávnenú obavu z prenasledovania v zmysle článku 2 písm. d) tej istej smernice, a to až dotedy, kým sa môže vrátiť na územie, na ktorom mal obvyklý pobyt.

Článok 12 ods. 1 písm. a) revidovanej kvalifikačnej smernice 2011/95 stanovuje jednak dôvod vylúčenia z priznania postavenia utečenca a jednak dôvod ukončenia uplatňovania uvedeného dôvodu vylúčenia, pričom oba môžu byť rozhodujúce pri posudzova-

ní toho, či dotknutý Palestínčan môže získať postavenie utečenca v Únii. Pravidlá uvedené v tomto ustanovení, ako ich vykladá Súdny dvor EÚ, predstavujú *lex specialis*. Na žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú osobou, ktorá je zaregistrovaná agentúrou UNRWA, sa musia uplatniť vnútroštátne predpisy, ktorými sa prebral tento režim, za predpokladu, že táto žiadosť nebola predtým zamietnutá na základe iného dôvodu vylúčenia alebo dôvodu neprípustnosti. Tento záver Súdneho dvora EÚ potvrdzuje aj účel smernice 2011/95. Keďže tá bola prijatá okrem iného na základe článku 78 ods. 2 písm. a) ZFEÚ a jej cieľom je teda podľa tohto ustanovenia zaviesť jednotný azylový režim, je dôležité, aby všetky orgány, ktoré sú v Únii zodpovedné za vybavovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, uplatňovali v prípade žiadateľa, ktorý je zaregistrovaný agentúrou UNRWA, ustanovenia, ktorými sa preberajú pravidlá uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) tejto smernice.

Uplatniť tieto ustanovenia treba podľa Súdneho dvora EÚ aj vtedy, ak žiadosť o medzinárodnú ochranu zahŕňa okrem žiadosti o priznanie postavenia utečenca aj žiadosť o doplnkovú ochranu. Ako totiž vyplýva z článku 10 ods. 2 smernice 2013/32, pri posúdení žiadosti o medzinárodnú ochranu musí príslušný orgán najskôr určiť, či žiadateľ spĺňa podmienky na priznanie postavenia utečenca. Skutočnosť, že pravidlá uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 sa neuplatňujú na časť žiadosti týkajúcej sa poskytnutia doplnkovej ochrany, teda nezbavuje príslušný orgán jeho povinnosti uplatniť najskôr ustanovenia preberajúce uvedené pravidlá, aby sa overilo, či sa má priznať postavenie utečenca.

Vzhľadom na vyššie uvedené Súdny dvor EÚ na prvú otázku odpovedal tak, že „článok 12 ods. 1 písm. a) 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 v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní me-

dzinárrodnej ochrany sa má vykladať v tom zmysle, že vybavovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej osobou, ktorá je zaregistrovaná Agentúrou Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA), si vyžaduje posúdenie toho, či táto osoba požíva účinnú ochranu alebo pomoc zo strany tejto agentúry, za predpokladu, že táto žiadosť nebola predtým zamietnutá na základe dôvodu neprípustnosti alebo na základe iného dôvodu vylúčenia, než je dôvod uvedený v článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vete smernice 2011/95“.

Keďže pani Alheto opustila počas ozbrojeného konfliktu, ku ktorému došlo v júli a auguste 2014 medzi Izraelským štátom a Hamasom, Pásmo Gazy, a našla bezpečie v Jordánsku, kde sa zdržiavala, až pokým neodcestovala do Bulharska, vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru EÚ v jej veci taktiež otázku: „Či sa má pomoc, ktorú poskytuje UNRWA, považovať za inú dostatočnú ochranu v zmysle článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32 v danej krajine, kde táto agentúra pôsobí, ak tento štát uplatňuje zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia v zmysle Ženevského dohovoru v súvislosti s osobami, ktorým táto agentúra pomáha?“

Svojou piatou otázkou sa teda vnútroštátny súd v podstate pýta, či osoba zaregistrovaná agentúrou UNRWA sa musí, ak požíva účinnú ochranu alebo pomoc tejto agentúry v tretej krajine, ktorá nezodpovedá územiu, kde má obvyklý pobyt, ale je súčasťou oblasti pôsobenia uvedenej agentúry, považovať za osobu, ktorá požíva dostatočnú ochranu v tejto tretej krajine v zmysle toho ustanovenia.

Súdny dvor EÚ v tejto súvislosti skonštatoval, že nemožno vylúčiť, že táto agentúra je v Jordánsku schopná poskytnúť osobe, ktorú zaregistrovala, životné podmienky zodpovedajúce jej poslaniu po tom, čo táto osoba utiekla z Pásmo Gazy, pričom Súdnemu dvoru EÚ neprislúcha skúmať povahu mandátu tejto agentúry, ani jej schopnosť ho plniť. V prípade, že osoba, ktorá opustila oblasť pôsobenia UNRWA a podala žiadosť o medzinárodnú ochranu v Únii, požíva v uvedenej oblasti účinnú ochranu alebo pomoc UNRWA, ktorá jej umožňuje bezpečne sa tam zdržiavať v dôstojných životných podmienkach bez toho, aby jej hrozilo riziko vrátenia

na územie svojho obvyklého pobytu dovtedy, kým sa tam nemôže bezpečne vrátiť, nemôže orgán, ktorý je príslušný rozhodnúť o tejto žiadosti, považovať túto osobu za osobu, ktorá bola v dôsledku okolností, ktoré nezávisia od jej vôle, nútená opustiť oblasť pôsobenia UNRWA. Uvedená osoba musí byť v tomto prípade vylúčená z postavenia utečenca v Únii v súlade s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, ako to vykladá judikatúra skôr prijatá. Je na vnútroštátnom súde, aby na základe individuálneho posúdenia všetkých relevantných skutočností posúdil, či v danej veci ide o takýto prípad.

V prípade kladnej odpovede by táto situácia navyše mohla podľa názoru Súdneho dvora EÚ, s výhradou nasledujúcich úvah, viesť k zamietnutiu žiadosti o medzinárodnú ochranu v rozsahu, v akom smeruje k poskytnutiu doplnkovej ochrany. Podľa článku 33 ods. 2 písm. b) smernice 2013/32 totiž členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu v celom rozsahu za neprípustnú, ak krajina, ktorá nie je členským štátom, sa považuje za prvú krajinu azylu pre žiadateľa v zmysle článku 35 tejto smernice. V tejto súvislosti možno podľa samotného znenia článku 35 prvého odseku písm. a) a b) smernice 2013/32 považovať krajinu za prvú krajinu azylu konkrétneho žiadateľa, ak bol tento žiadateľ v tejto krajine uznaný za utečenca a môže naďalej požívať túto ochranu, alebo ak požíva inú dostatočnú ochranu v tejto krajine, vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, za predpokladu, že bude do tejto krajiny prijatý späť. Osoby zaregistrované agentúrou UNRWA majú postavenie „palestínskeho utečenca na Blízkom východe“. Nie je im teda priznané postavenie utečenca osobitne viazané na Jordánske hášimovské kráľovstvo, a teda sa na nich nemôže vzťahovať článok 35 prvý odsek písm. a) smernice 2013/32 len preto, že boli takto zaregistrované a že im táto agentúra poskytuje ochranu alebo pomoc. Naopak Palestínčan zaregistrovaný agentúrou UNRWA, ktorý odišiel z miesta svojho obvyklého pobytu v Pásme Gazy do Jordánska predtým, než pricestoval do členského štátu, v ktorom podal žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa musí považovať za osobu, ktorá požíva v tejto tretej krajine inú dostatočnú ochra-

nu, vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v zmysle článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32, ak po prvé, má záruku, že bude do tejto krajiny prijatý späť, po druhé, že tam požíva skutočnú ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA, ktorú táto tretia krajina uznáva či dokonca reguluje, a po tretie, že príslušné orgány členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu, získali istotu, že sa bude môcť v tejto tretej krajine bezpečne zdržiavať v dôstojných životných podmienkach tak dlho, ako to kvôli rizikám v Pásme Gazy bude nevyhnutné. V takomto prípade totiž Jordánske hášimovské kráľovstvo ako nezávislý štát, ktorého územie je odlišné od územia obvyklého pobytu dotknutej osoby, je v dôsledku toho, že sa zaviazalo prijať späť dotknutú osobu, uznáva účinnú ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA na svojom území a dodržiava zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia aktérom ochrany v zmysle článku 7 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 a splňa všetky podmienky vyžadované v článku 35 prvom odseku písm. b) smernice 2013/32, aby patrilo pod pojem „prvá krajina azylu“ v zmysle tohto ustanovenia.

Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy Súdny dvor EÚ na piatu otázku odpovedal tak, že „článok 35 prvý odsek písm. b) smernice 2013/32 sa má vykladať v tom zmysle, že ak osoba zaregistrovaná agentúrou UNRWA požíva účinnú ochranu alebo pomoc zo strany tejto agentúry v tretej krajine, ktorá nezodpovedá územiu, kde má obvyklý pobyt, ale je súčasťou oblasti pôsobenia uvedenej agentúry, považuje sa za osobu, ktorá požíva dostatočnú ochranu v tejto tretej krajine v zmysle toho ustanovenia, ak táto krajina:

- sa zaväzuje prijať dotknutú osobu späť po tom, čo táto osoba odišla z jej územia, aby požiadala o medzinárodnú ochranu v Únii, a
- uznáva uvedenú ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA a dodržiava zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia a umožňuje tak dotknutej osobe bezpečne sa zdržiavať na jej území v dôstojných životných podmienkach tak dlho, ako to z dôvodu rizík na území jej obvyklého pobytu bude nevyhnutné“.

Palestínski utečenci pod ochranou UNRWA v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Slovenská právna úprava vzťahujúca sa na postavenie palestínskych utečencov pod ochranou UNRWA ako žiadateľov o azyl vychádza vo svojom ustanovení § 13 ods. 4 písm. a) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle v platnom znení zo znenia čl. 1 D. Ženevského dohovoru, ako aj z čl. 12 ods. 1 písm. a) kvalifikačnej smernice. Výklad týchto právnych noriem a ich ustanovení vzťahujúcich sa na palestínskych utečencov pod ochranou UNRWA ako žiadateľov o azyl v členských štátoch EÚ, ktoré podal Súdny dvor EÚ v jeho vyššie citovaných rozsudkoch, sa v plnom rozsahu premietol aj do rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Tá síce nie je v počte prípadov bohatá, keďže palestínski utečenci pod ochranou UNRWA netvoria na území Slovenska početnú skupinu žiadateľov o azyl, no napriek tomu v prejednávanych prípadoch Najvyšší súd Slovenskej republiky predložil príslušným správnym orgánom posudzujúcim žiadosti o medzinárodnú ochranu a správnym súdom nižšieho stupňa jasné výkladové pravidlá. Najvyšší súd v svojej judikatúre zaujal stanovisko k tomu, akým spôsobom treba posudzovať žiadosť o azyl palestínskeho utečenca pod ochranou UNRWA; akým spôsobom vyhodnocovať efektívnosť a dostupnosť pomoci UNRWA; akým spôsobom vyhodnocovať dôvody odchodu žiadateľa zo zóny pôsobenia UNRWA, ako aj humanitárne podmienky v táboroch UNRWA z hľadiska dodržiavania čl. 3 Európskeho dohovoru, a napokon dôsledky týchto okolností vo vzťahu k ich možnosti získať azyl na území Slovenskej republiky, resp. ipso facto výhody Ženevského dohovoru z roku 1951 alebo naopak vylúčenia z pôsobnosti dohovoru.

Vo veci prejednávanej pod sp. zn. 1Sža/43/2011 posudzoval Najvyšší súd Slovenskej republiky prípad palestínskeho utečenca, ktorý pred podaním žiadosti o azyl na území Slovenska žil v oblasti pôsobenia UNRWA v Libanone. Z Libanonu utiekol pred hnutím Fatah, ktoré ho podľa jeho tvrdení hľadalo pre nepravdivé obvinenie. Vo veci sp. zn. 1Sža/5/2012 rozhodoval najvyšší súd prípad

žiadateľa o azyl – palestínskeho utečenca z Pásma Gazy a rovnako aj vo veci sp. zn. 1SŽa/5/2011. Vo všetkých týchto prípadoch najvyšší súd vychádzal z výkladových stanovísk Súdneho dvora EÚ prijatých vo veci C-31/09 Bolbol.

Následne vo veci sp. zn. 10SŽa/1/2015 sa na Najvyšší súd Slovenskej republiky obrátil vo svojej azylovej veci palestínsky utečenec, ktorý bol v roku 2007 v Palestíne v Pásme Gazy v tábore UNRWA Beach Camp postrelený, a preto utiekol a požiadal o azyl na území Slovenska. V konaní pred slovenskými orgánmi a tiež aj pred správnym súdom vypovedal o vojenskej blokáde Pásma Gazy a oblasti pôsobenia UNRWA, rovnako poukázal na zlé humanitárne podmienky v tábore UNRWA a celkovú zlú bezpečnostnú situáciu v oblasti pôsobenia UNRWA v Pásme Gazy. Najvyšší súd Slovenskej republiky po preskúmaní jeho prípadu uložil Migračnému úradu skúmať a následne správne vyhodnotiť dôvody odchodu žiadateľa zo zóny pôsobenia UNRWA a náležite vyhodnotiť, či vzhľadom na tvrdené a všeobecné známe skutočnosti o Pásme Gazy nešlo v predmetnej veci o nútený a nie dobrovoľný odchod žiadateľa z oblasti pôsobenia UNRWA. Najvyšší súd pri svojom rozhodovaní v predmetnej veci teda v plnom rozsahu rešpektoval právne závery Súdneho dvora EÚ, ku ktorým dospel vo veci C-364/11 El Karem El Kott a i. a v plnom rozsahu na ne v odôvodnení svojho rozsudku odkázal.

Navyše Najvyšší súd Slovenskej republiky v súvislosti s humanitárnou situáciou v táboroch UNRWA a bezpečnostnou situáciou v Pásme Gazy aplikoval na prejednávajúcu vec a dal do pozornosti vnútroštátnych orgánov a súdu nižšieho stupňa rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, konkrétne vo veci Sufi and Elmi v. The United Kingdom z 28. júna 2011, a to z hľadiska možného porušenia čl. 3 Európskeho dohovoru v prípade návratu žiadateľa na územie Pásma Gazy, kde by mohol byť mučený alebo podrobený krutému či neľudskému zaobchádzaniu.

Kontaktné údaje autorky:

Mgr. Martina Sukovská
Centrum právnej pomoci
Kancelária Košice
Murgašova 3
040 41 Košice
Slovenská republika

Soňa Košičiarová (ed.)

**AKTUÁLNE OTÁZKY
AZYLOVÉHO PRÁVA II**

*Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*

Zodpovedný redaktor Jozef Molitor
Grafická úprava a zalomenie Jana Janíková
Obálka Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo TYPUS UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 296. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0330-1