

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. Dagmar Lantajová, PhD.

AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA I

*Zborník príspevkov
z česko-slovenskej vedeckej konferencie*

6. november 2018
Bratislava, Slovenská republika



Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave 2019

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov
zodpovedajú autori.

© Autori, 2019
© Mgr. Denis Bede – autor fotografií

ISBN 978-80-568-0188-8

OBSAH

Predhovor	7
Vedecký výbor konferencie	9
Organizačný výbor konferencie	9
Zoznam účastníkov konferencie, ktorí vystúpili s referátom	9
Fotografie z rokovania	10
Program konferencie	12
Sekcia: Medzinárodnoprávne aspekty ochrany dieťaťa v konaní o medzinárodnej ochrane	15
<i>doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.</i> Právo na azyl – kolektívny výkon individuálneho práva alebo kolektívne právo?	26
<i>Mgr. Martina Delinčáková</i> Najlepšie záujmy detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, a ich právo na zlúčenie rodiny v Európe	45
<i>Mgr. Irena Drdúlová</i> Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě	71
Sekcia: Medzinárodné aspekty súdnej ochrany a procesnoprávnej ochrany v konaní o medzinárodnej ochrane	91
<i>JUDr. Ľubica Masárová, PhD.</i> Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie	92

<i>Mgr. Bc. Alžbeta Králová</i> Rozsah soudního přezkumu v azylových věcech po rozsudku Alheto	112
<i>Mgr. Eva Lásková</i> Azylové právo v judikatuře českých soudů	132
<i>JUDr. Michal Aláč, PhD.</i> Osobitosti azylového konania	145
Sekcia: Ochrana základných práv osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu	161
<i>doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D., Mgr. Soňa Ondrášiková</i> Právo na rodinný život v kontextu migračných predpisů EU: některé strukturální úvahy	162
<i>Mgr. Martina Sukovská</i> Právo žiadateľov o medzinárodnú ochranu na bezplatnú právnú pomoc v právnom poriadku Slovenskej republiky	184
<i>JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.</i> Ochrana migrantov na sociálnych sieťach	201
<i>prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.</i> Podávanie a vybavovanie sťažností ako prejav práva na dobrú správu vecí verejných v súvislosti s činnosťou Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž	219
<i>doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.</i> Nariadenie Dublin IV a súvisiace zmeny azylového systému Európskej únie	239
<i>JUDr. David Kryška, Ph.D.</i> Právo azylu v SSSR	277

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala 6. novembra 2018 česko-slovenskú vedeckú konferenciu venovanú medzinárodnoprávnym a európskym aspektom azylového práva.

Záštitu nad odborným vedeckým podujatím prevzala doc. JUDr. Mgr. Andrea Olšovská, PhD., dekanica Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

Išlo o prvé z troch plánovaných odborných podujatí, ktoré sa majú – v súlade s cieľmi projektu VEGA – zamerať na definovanie kladov a nedostatkov, aktuálnych otázok a výziev pre zákonnú úpravu v Slovenskej republike.

Vystúpenia a diskusia v rámci okrúhleho stola sa venovali úvahám o ďalšom vývine práva na azyl. Témami tohto roku v rámci projektu boli:

- medzinárodné a európske právne aspekty azylového práva,
- judikatúra európskych súdov,
- zhodnotenie transpozície práva Európskej únie do právnych poriadkov členských štátov, súlad vnútroštátnej právnej úpravy s povinnosťami vyplývajúcimi členským štátom Európskej únie z medzinárodného práva.

Príspevky účastníkov sa ťažiskovo zamerali na ochranu základných práv osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu.

Rezonovali predovšetkým témy ochrana práv dieťaťa, ochrana práva na rodinný život, ochrana práva na bezplatnú právnu pomoc ako aj základných práv a slobôd migrantov v súvislosti so zabezpečením ochrany vonkajšej hranice Európskej únie. Mimoriadne zaujímavý príspevok bol venovaný problematike ochrany migrantov na sociálnych sieťach.

Účastníkmi konferencie boli zástupcovia z právnických fakúlt univerzít v Českej republike (Univerzita Palackého v Olomouci, Masarykova univerzita v Brne, Karlova univerzita v Prahe) z právnických fakúlt v Slovenskej republike (Univerzita Komenského v Bratislave, Trnavská univerzita v Trnave).

Pozvanie prijali aj zástupcovia praxe – Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Kancelárie verejného ochrancu práv Českej republiky a Centra právnej pomoci.

Úprimne ďakujem všetkým, ktorí nás podporili svojou osobnou účasťou, vystúpením alebo zaslaním príspevku.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
vedúca projektu VEGA č. 1/0200/18

V Trnave 4. marca 2019

Vedecký výbor konferencie

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
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD., Právnická fakulta UK v Bratislave
doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D., Právnická fakulta UP v Olomouci
doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc., Právnická fakulta UK v Bratislave

Organizačný výbor konferencie

prof. JUDr. Soňa Košičiarová,
JUDr. Michal Aláč, PhD.
Mgr. Denis Bede

Zoznam účastníkov konferencie, ktorí vystúpili s referátom

JUDr. Michal Aláč, PhD.
Mgr. Martina Delinčáková
Mgr. Irena Drdúlová
prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Mgr. Bc. Alžbeta Kráľová
Mgr. Eva Lásková
Mgr. Soňa Ondrášiková
JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.
doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.
Mgr. Martina Sukovská
doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

Fotografie z rokovania



Fotografie z rokovania



Program konferencie

Registrácia účastníkov konferencie: 9.00 – 9.30 hod.

Otvorenie konferencie a privítanie účastníkov

Sekcia: Medzinárodnoprávne aspekty ochrany dieťaťa v konaní o medzinárodnej ochrane

Predsedajúci: doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.

doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

Právnická fakulta UK v Bratislave

Právo na azyl – kolektívny výkon individuálneho práva alebo kolektívne právo?

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.

Právnická fakulta UP v Olomouci

Právo dieťaťa bez doprovodu na opatrovníka

Mgr. Martina Delinčáková

Právnická fakulta UP v Olomouci

Najlepšie záujmy detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a ich právo na zlúčenie rodiny v Európe

Mgr. Irena Drdúlová

Právnická fakulta UP v Olomouci

Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě

Prestávka: 10.30 – 11.00 hod.

Sekcia: Medzinárodné aspekty súdnej ochrany a procesnoprávnej ochrany v konaní o medzinárodnej ochrane

Predsedajúci: prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.

JUDr. Lubica Masárová, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave

Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie

Mgr. Bc. Alžbeta Králová

Kancelária verejného ochrancu práv

Rozsah soudního přezkumu v azylových věcech po rozsudku Alheto

Mgr. Eva Lásková

Právnická fakulta MU v Brne

Azylové právo v judikatuře českých soudů

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave

Osobitosti azylového konania

JUDr. Michal Maslen, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave

Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie a dokazovanie v konaní o azyle

Prestávka (12.15 – 13.15 hod.)

Sekcia: Ochrana základných práv osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu

Predsedajúci: doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D., Mgr. Soňa Ondrášiková

Právnická fakulta UP v Olomouci

Právo na rodinný život v kontextu migračných predpisů EU: některé strukturální úvahy

Mgr. Martina Sukovská
Centrum právnej pomoci, Kancelária Košice
*Právo žiadateľov o medzinárodnú ochranu na bezplatnú právnu pomoc
v právnom poriadku Slovenskej republiky*

JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Ochrana migrantov na sociálnych sieťach

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
*Podávanie a vybavovanie sťažností ako prejav práva na dobrú správu vecí
verejných v súvislosti s činnosťou Európskej agentúry pre pohraničnú
a pobrežnú stráž*

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
*Nariadenie Dublin IV a súvisiace zmeny azylového systému Európskej
únie*

JUDr. David Kryška, Ph.D.
Právnická fakulta UK v Prahe
Právo azylu v SSSR

Diskusia a závery konferencie

Ukončenie konferencie – 15.00 hod.

S E K C I A :

Medzinárodnoprávne aspekty
ochrany dieťaťa
v konaní o medzinárodnej ochrane

PRÁVO NA AZYL, MIGRÁCIU, ÚTEK – KOLEKTÍVNY VÝKON INDIVIDUÁLNEHO PRÁVA ALEBO KOLEKTÍVNE PRÁVO?¹

doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

Kľúčové slová: medzinárodné právo – európske právo – ochrana ľudských práv – právo na azyl – právo na migráciu – právo na útek

Key words: international law – European law – human rights protection – right to asylum – right to migration – right to refuge

Anotácia: Ochrana ľudských práv a právo na azyl. Nový vývoj v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva – súčasná utečenecká a migračná kríza v Európe. Hromadné presídľovanie osôb do EÚ z ich pôvodnej vlasti. Úvahy *de lege ferenda* – prechod od práva na azyl chápaného ako individuálne ľudské právo, k právu na azyl chápanému ako kolektívne právo? Právne aspekty Globálneho rámca OSN pre bezpečnú, riadenú a legálnu migráciu.

Summary: Human Rights protection and the Right to Asylum. New developments in the material sources of law - the current refugee and migration crisis in Europe. Collective transfer of persons from their homeland to the EU. Considerations *de lege ferenda* – transition from the right to asylum perceived as an individual human right, to the right to asylum perceived as a collective right? The legal aspects of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the light of the Right to Asylum.

Úvod

Medzinárodnoprávna ochrana ľudských práv, právo na azyl, práva utečencov, právo na migráciu sú spojené nádoby. V súvislosti s vývojom migračnej a utečeneckej krízy v Európe, narastajúcimi

¹ Prepracovaný a doplnený text autorovho príspevku „Právo na azyl – kolektívny výkon individuálneho práva alebo kolektívne právo?“ publikovaného v *Societas et Iurisprudentia* [elektronický dokument]. Roč. 6, č. 3 (2018), s. 19 – 35 [online], ISSN (online) 1339-5467.

počtami osôb migrujúcich vo svete a dožadujúcimi sa ochrany, sa vynára otázka, či v medzištátnej praxi nevzniká zárodok nového kolektívneho práva na azyl, kolektívneho práva na migráciu či práva utečencov ako kolektívnych práv. Ukazuje sa, že riešenie nahromadených problémov na báze individuálneho práva a individuálneho prístupu len čiastočne umožňuje dosiahnuť efektívny výsledok. Hromadné presídľovanie osôb migrujúcich do priestoru EÚ z ich pôvodnej vlasti, zmietanej krvavými vnútornými či medzinárodnými ozbrojenými konfliktmi, je realitou súčasných medzinárodných vzťahov. Navyše až na niektoré výnimky subjektívne právo na azyl, právo migrovať či právo na útek nie je všeobecne uznávaným právom na úrovni „hard law“ noriem medzinárodného práva. Napomohlo by riešeniu problému, ak by sa právo na azyl, právo migrovať či právo na útek v budúcnosti predefinovalo v nových kodifikovaných normách medzinárodného práva z individuálneho práva jednotlivca na kolektívne právo? Znamená vyššie spomenutý masový pohyb osôb v rámci štátu či medzi štátmi kolektívny výkon individuálneho ľudského práva alebo ide o výkon rodiaceho sa nového kolektívneho práva?

Samozrejme, táto téma je nielen vysoko aktuálna, ale aj zložitá, komplexná, mnohorozmerná a interdisciplinárna. Jej odborné posúdenie si vyžiada dlhý čas. Rovnako bude potrebné dlhodobo vyhodnocovať medzištátnu prax (*usus longaevus*) a skúmať do akej miery budú štáty ochotné všeobecne uznať vznik práva na azyl, na migráciu či na útek ako nového kolektívneho ľudského práva zakotveného v obyčajových pravidlách medzinárodného práva (*opinio iuris*).

1. Právo na azyl

Právo na azyl je politicky akceptované vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, avšak Medzinárodné pakty o ľudských právach z roku 1966 ho v takejto forme neupravujú. Právna úprava *de lege lata* v prípade azylantov je striktné založená na individuálnej žiadosti a individuálnom preverovaní každého jednotlivého

žiadateľa o azyl zo strany teritoriálneho štátu. Ako treba v tomto kontexte chápať privítacie výroky európskych politikov adresované utečencom zo Sýrie a iných krajín, vyjadrené v druhej osobe množného čísla a nie v prvej osobe jednotnom čísla, napríklad výrokmi „Vitajte“? Nie je to určitý nepriamy náznak zmeny postoja v ponímaní práva na azyl ako kolektívneho ľudského práva?

Koncepcia práva na azyl ako kolektívneho ľudského práva tretej generácie zatiaľ nemá oporu v základných prameňoch medzinárodného práva (medzinárodné zmluvy, medzinárodná obyčaj, všeobecne uznávané zásady medzinárodného práva), a taktiež ani v pomocných prameňoch medzinárodného práva (judikatúra medzinárodných súdov, náuka medzinárodného práva). Právo na azyl sa stále chápa prevažne len ako politicky deklarované individuálne subjektívne právo patriace do prvej generácie ľudských práv.

To však nezabraňuje otvoreniu priestoru na odborné úvahy *de lege ferenda*, ktoré prehodnocujú tradičné ponímanie práva na azyl vo svetle nového vývoja.

Nejde len o čisto právnu problematiku, skúmanie otázok, ako sú pramene, pravidlá a zásady, kodifikáciu, subjekty, riešenie medzinárodných sporov, judikatúru medzinárodných súdov, otázky zodpovednosti, sankcií alebo donútenia v súvislosti s tvorbou a aplikáciou práva na azyl.

Na vývoj problému pôsobí množstvo iných, mimoprávných faktorov. Potvrďuje sa, že medzinárodné právo alebo vnútroštátne právo je iba jeden z mnohých prostriedkov politiky štátu, ktorými sa štát pokúša nájsť vhodné riešenie vzniknutých problémov. Právo preto nie je akýmsi zázračným všelielkom na vyliečenie neduhov tohto sveta. Právna úprava však môže prispieť k ich vyliečeniu. Samozrejme, za podmienky dobromyseľného prístupu štátov.

Právo na azyl ovplyvňujú, okrem právnych súvislostí, mnohé mimoprávne faktory mocenskej, politickej, vojenskej, bezpečnostnej, ekonomickej, sociálnej a kultúrnej povahy. Osobitne ekonomický faktor je dôležitý, a to nielen z hľadiska potrieb osôb potrebných ochranu (najmä pre tzv. ekonomických migrantov), ale aj pre samotné vyspelé demokratické štáty, naliehavo hľadajúce chýba-

júcu lacnú pracovnú silu v zahraničí v podmienkach stagnujúceho nárastu domácej populácie. V minulosti sa obchod s otrokmi, prax trestov nútených prác v gulagoch, v kolóniách, vyvážanie prostitútok do kolónií a pod. rozvinuli okrem iného aj preto, lebo podnikateľské zámery na novo kolonizovaných územiach v Amerike, Afrike, Ázii, Austrálii a v iných častiach sveta sa nemohli uskutočniť bez prílevu lacnej pracovnej sily, životaschopnej populácie, ktorá by prinášala investorom obrovské zisky pri ekonomickom využívaní prírodných zdrojov uvedených území.

V súčasnosti, v podmienkach demokratického vývoja a ochrany ľudských práv a základných slobôd, keď je zakázaný obchod s otrokmi a humanizovalo sa trestné súdnictvo, je hľadanie lacnej pracovnej sily oveľa zložitejšie. Medializované informácie naznačujú, že činnosť niektorých pracovných agentúr alebo „nadháňáčov“ lacnej pracovnej sily vo svete sa pohybuje na hranici nelegálneho obchodovania s ľuďmi. Tak isto, ak ide o nemorálny obchod s ľudskými orgánmi. Aj v súčasnosti je však získavanie pracovnej sily nevyhnutné, ak sa má zabezpečiť hospodársky rozvoj v rôznych častiach sveta.

Historická analýza potvrdzuje, že azylové právo sa vyvíjalo priamoúmerne s vývojom materiálnych prameňov medzinárodného a vnútroštátneho práva. Historicky novým javom je to, že objektívne právo na poskytnutie azylu sa v súčasnosti spája nielen s aktivitami suverénneho štátu, ale aj v súvislosti s niektorými aktivitami medzinárodných organizácií. Osobitné miesto v tomto smere má EÚ, v rámci agendy ktorej sú prijímané pravidlá o prijímaní azylantov v priestore členských štátov EÚ.

Právo na azyl tvorí súčasť systému všeobecnej ochrany ľudských práv a základných slobôd. Ochrana ľudských práv sa úzko dotýka problematiky štátu ako tradičného subjektu medzinárodného práva, problematiky obyvateľstva štátu, problematiky štátneho územia, problematiky štátnych orgánov pre medzinárodné styky, problematiky medzinárodných orgánov a organizácií, otázok riešenia vnútroštátnych a medzinárodných konfliktov, ako aj problematiky medzinárodného súdnictva. Najširšie pozadie v tomto procese

predstavujú hlavné ciele OSN, najmä záujem o zabezpečenia globálneho mieru a bezpečnosti vo svete.

Pojem azyl sa používa v rôznych významoch, a to v závislosti od toho, či ide o právo na azyl ako subjektívne právo jednotlivca, alebo o právo na azyl, ako objektívne právo štátu alebo iného subjektu medzinárodného práva poskytnúť azyl. Známy je aj tretí obvyklý význam tohto pojmu, ktorý je spojený s právom štátu poskytnúť teritoriálny azyl prenasledovanej osobe v priestore diplomatickej misie. Takýto význam však neprekračuje rámec regionálnej úpravy v rámci medzinárodného práva. Objasnenie alebo určenie významu práva na azyl sa robí prostredníctvom argumentov právnej interpretácie, obsiahnutých vo všeobecnom výkladovom pravidle, v doplnkových pravidlách a jazykových pravidlách interpretácie medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov. Otázne je, či a do akej miery je výklad robený v konkrétnej medzištátnej praxi dobromyseľný. Nedobromyseľnosť výkladu sa prejavuje v nemorálnom odmietaní alebo reštriktívnom výklade existujúcich noriem, čo v konečnom dôsledku vedie k rozporu s predmetom a účelom úpravy práva na azyl ako takeého. Nové javy v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva si vyžadujú čoraz väčšie využitie doplnkových pravidiel výkladu, pretože aplikácia všeobecného výkladového pravidla niekedy ponecháva význam nejasný či dokonca protirečivý. Ide najmä o využitie takých doplnkových prostriedkov výkladu, ako sú prípravné materiály, okolnosti, za ktorých boli prijaté príslušné právne texty, komparácia, analógia, argument *a coherentia*, ako aj argument *a completudine*. Normotvorca na medzinárodnej a vnútroštátnej úrovni sa vzhľadom na prudký vývoj materiálnych prameňov práva niekedy ostáva do polohy „bezmocného zákonodarcu“. Existujúca právna úprava len čiastočne vyhovuje novým výzvam. Prirodzene, v takýchto situáciách potom dochádza na rôznych úrovniach k snahe účelovo prehodnocovať tradičný obsah a rozsah významu obvykle používaných výrazov. V záujme vyššej koherencie právnej úpravy dochádza k pokusom vyriešiť problém nevyhovujúcej alebo absentujúcej právnej úpravy pomocou

extenzívneho alebo reštriktívneho výklad pojmov platného azylového práva. Ide o formu „glosovania“ či „post-glosovania“ staršej právnej úpravy v prechodnom období, keď staré pravidlá vychádzajú z užívania, a nové právne pravidlá ešte neboli kodifikované v zmluvnej podobe alebo ešte nevznikli ako medzinárodná obyčaj v dôsledku dlhodobého všeobecného uznávania štátmi. Na základe neprimeranej aplikácie argumentu *a fortiori* niekedy dochádza k neprimeranému zovšeobecňovaniu obsahu a rozsahu významu používaných výrazov, s cieľom podporiť alebo oslabiť normatívnu kvalitu pertraktovaných problémov. V takýchto prípadoch je veľmi dôležitá miera dobromyseľnosti výkladu, ktorá zohľadňuje základné strategické poslanie medzinárodného práva ako nástroja na posilnenie mieru, bezpečnosti a na podporu širokej medzinárodnej spolupráce na cieľoch a princípoch Charty OSN. Štáty sa snažia pomocou doplnkových prostriedkov výkladu existujúceho azylového práva pohotovo reagovať na súčasné a s dostatočným predstihom reagovať na budúce požiadavky praxe. Prispievajú tak k úsiliu o pokrokový rozvoj medzinárodného práva alebo európskeho práva v oblasti azylu. Štáty tak robia individuálne, skupinovo alebo spoločne, napríklad na pôde relevantných medzinárodných orgánov a organizácií, ktorých sú členom. K formovaniu nového obsahu a rozsahu pojmov v oblasti azylového práva najprv aktívne a potom pozitívne prispieva činnosť zainteresovaných mimovládnych organizácií, vrátane mimovládnych medzinárodných organizácií podporujúcich rozvoj kolektívnych práv tretej generácie. Bude treba overiť si, či v súvislosti s hromadnou migráciou produkujúcou v krátkom časovom období stovky tisícok utečencov, azylantov alebo iných osôb, potrebuje naliehavú pomoc, stále ide z ich strany len o kolektívny výkon tradičného individuálneho práva na azyl ako práva prvej generácie ľudských práv, alebo či sa v praxi nevytvárajú zárodky kvalitatívne nového kolektívneho práva na azyl ako súčasť tretej generácie ľudských práv, teda kolektívnych ľudských práv. V súčasnosti môžeme hovoriť, že sa nachádzajú niekde na úrovni zárodočného práva (tzv. Soft Law, Embryonic Law, Droit de Naissance).

Právna analýza na úrovni *de lege lata* potvrdzuje, že mnohé otázky azylového práva sú upravené v základných či pomocných prameňoch medzinárodného práva, európskeho práva či vnútroštátneho práva. Súčasne však vznikajú nové výzvy, ktoré súvisia s prudkým vývojom v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného, európskeho a vnútroštátneho práva, ktoré nie sú dostatočne upravené normami medzinárodného práva.

Ďalšia okolnosť, ktorú treba posúdiť v súvislosti s formovaním nového kolektívneho práva na azyl je to, či súčasne s tým vzniká aj kolektívna povinnosť štátov poskytnúť žiadateľom kolektívny azyl. Domnievame sa, že určitý náznak prechodu od uplatňovania individuálneho práva jednotlivca na azyl k uplatňovaniu práva na azyl ako kolektívneho práva možno pozorovať v súvislosti s posudzovaním právnych aspektov utečeneckej a migračnej krízy v Európe. Začína sa rodiť kolektívne chápaná povinnosť štátov Európskej únie prijať určené počty utečencov na základe oficiálnych kvót pridelených členskému štátu z vyššej úrovne EÚ. Zmena filozofie prístupu k utečencom na úrovni EÚ vyplýva z uvedomenia si naliehavých potrieb v globalizujúcom sa svete. Dnes prísne lpenie na princípe zvrchovanej rovnosti jednotlivých štátov a zákaze nezasahovania už nemá také pevné miesto v medzinárodných vzťahoch ako v minulom storočí. V 20. storočí prísne rešpektovanie zásady suverenity štátu a zásady zákazu zasahovania do vnútorných vecí štátu tvorili základný kameň výstavby medzinárodného právneho systému v podmienkach ideologicky alebo inak mocensky rozdeleného sveta. Prísne rešpektovanie uvedených zásad sa dnes stáva prekážkou pre to, aby svet bol schopný dlhodobo čeliť globálnym výzvam 21. storočia. V hre je prežitie ľudskej civilizácie. Globálne problémy ľudstva neriešené v 20. storočí sa dnes už v plnej miere prejavujú v oblasti životného prostredia, čerpania svetových zásob surovín, znižovaní kvality zdravia svetovej populácie, nedostatku potravín a všeobecne v potencionálnom ohrození zachovania svetového mieru a bezpečnosti a v iných oblastiach. Navyše vznikajú nové globálne problémy, ktoré treba riešiť na základe nového prístupu. Patria

sem aj otázky spojené s azylovým právom a masovými transfermi obyvateľstva na medzinárodnej úrovni.

Presun azylovej problematiky z oblasti prvej generácie ľudských práv do oblasti tretej generácie ľudských práv by bol vážny krok na ceste k hľadaniu optimálnejšieho právneho usporiadania otázok súvisiacich s teóriou, tvorbou dodržiavaním a aplikáciou azylového práva v podmienkach 21. storočia.

V tomto zmysle postavenie azylantov by bolo porovnateľné s obsahom a obsahom úpravy iných kolektívnych práv v medzinárodnom práve, nech sa zatiaľ akokoľvek posudzujú z hľadiska ich normatívnej kvality.

I. Zmluvná úprava

a) Všeobecné medzinárodné právo

Azylanti z hľadiska *de lege lata* nepredstavujú kolektív a právo na azyl (v ktoromkoľvek význame pojmu) nie je zatiaľ kolektívnym právom.

Napriek rôznym pokusom sa za kolektívne práva v súčasnosti stále nepovažujú napríklad ani menšinové práva, ktoré sa vzťahujú na individuálny alebo kolektívny výkon individuálnych ľudských práv a základných slobôd osôb patriacich k národnostným, rasovým, etnickým alebo iným menšinám.

Na úrovni všeobecného medzinárodného práva, subjektívne právo jednotlivca na azyl má povahu „soft law“. Ako „hard law“ nie je zakotvené v žiadnej platnej mnohostrannej medzinárodnej zmluve univerzálnej povahy. Existuje len na úrovni regionálnej právnej úpravy.

Na úrovni všeobecného medzinárodného práva, upravujúceho ochranu ľudských práv,² objektívne právo štátu udeliť na jeho úze-

² K problematike záväzkov štátu a medzinárodných zmlúv týkajúcich sa ochrany ľudských práv bližšie pozri Giba, M. – Valuch, J. Kategorizácia medzinárodných

mí azyl žiadateľovi vyplýva z princípu suverenity štátu. Udelenie azylu však nesmie byť v rozpore s inými medzinárodnými záväzkami štátu podľa platných noriem medzinárodného práva. Predovšetkým nesmie byť v rozpore so záväzkami štátu podľa Charty OSN, ktoré majú prednosť pred záväzkami z iných medzinárodných zmlúv.³

Na úrovni „soft law“, právo jednotlivca na azyl je zakotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948.⁴ Deklarácia bola prijatá vo forme rezolúcie Valného zhromaždenia OSN č. A/RES/217/III. V článku 14 deklarácie sa ustanovuje:

„1. Každý má právo vyhľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním. 2. Tohto práva sa nemožno dovoľávať v prípade stíhania vznikajúceho na základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov.“

Podľa článku 10 Charty OSN „Valné zhromaždenie môže rokovať o všetkých otázkach alebo veciach, ktoré patria do rámca tejto Charty alebo sa týkajú právomocí a úloh orgánov stanovených touto Chartou, a môže, s výnimkou ustanovení článku 12, robiť členom Organizácie Spojených národov, Bezpečnostnej rade alebo obom súčasne odporúčania o takýchto otázkach alebo veciach.“⁵ Rezolúcie Valného zhromaždenia OSN prijímané na základe podľa článku 10 Charty majú teda povahu odporúčania. Pokiaľ ide o vecné riešenie, z hľadiska posudzovania problematiky ľudských práv je významné ustanovenie článku 13 Charty, podľa ktorého „1. Valné zhromaždenie dáva podnet k štúdiu a robí odporúčania za tým cieľom: a) aby sa podporovala medzinárodná spolupráca na politickom poli a aby sa posilňoval pokrok v rozvoji medzinárodné-

Ľudskoprávnych zmlúv v procese ratifikácie. In: *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Pospíšil, I. – Týč, V. a kol. Praha: Leges, 2016, s. 80 – 99.

³ Článok 103 Charty OSN.

⁴ Medzinárodné právo a politika v dokumentoch. Bratislava: Obzor, 1974, s. 555 – 561.

⁵ Tamže, s. 100.

ho práva a jeho kodifikácie; b) aby sa podporovala medzinárodná spolupráca na hospodárskom, sociálnom, kultúrnom, výchovnom a zdravotnom poli a aby sa uľahčilo uskutočňovanie ľudských práv a základných slobôd pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva.“⁶ Z hľadiska predmetu tohto príspevku je vhodné poukázať na pojem „všetkých“, ktorý v tomto ustanovení používa Charta OSN. Zo sémantického hľadiska sa tento pojem obsahovo približuje k obsahu obvyklému významu pojmu „kolektív“.

Medzinárodné pakty o ľudských právach z roku 1966 – subjektívne právo jednotlivca na azyl neupravujú, hoci ich genetickou matkou je práve Všeobecná deklarácia ľudských práv. Jeden z dôvodov vynechania práva na azyl v uvedených dokumentoch bola neochota suverénnych štátov podriaďiť sa medzinárodnému právu. Vývoj po roku 1948 v medzinárodných vzťahov pravdepodobne vyústil do situácie, že zakotvenie práva na azyl v medzinárodných paktoch o ľudských právach nebolo pre niektoré štáty prijateľné.

Právo EÚ

Žiadatelia o azyl v Európskej únii predstavujú osobitnú kategóriu cudzincov, ktorí prichádzajú do EÚ preto, lebo naliehavo potrebujú ochranu. Do tejto kategórie patria v zmysle európskej legislatívy napríklad aj príjemcovia doplnkovej ochrany alebo dočasnej ochrany, utečenci, obeť obchodovania s ľuďmi a pod.⁷

⁶ Charta OSN, článok 13.

⁷ Na území členských štátov EÚ sa nachádzajú aj iné kategórie cudzincov. Ich postavenie nie je predmetom analýzy v rámci tohto príspevku. Ide napríklad o členov rodín občanov členských štátov EÚ, o členov rodín občanov Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) a Švajčiarska, občanov Turecka, občanov štátov, ktoré sú v zmluvnom vzťahu s EÚ, o členov rodín imigrantov, ktorí sú občanmi tretích štátov, o držiteľov modrej karty, o vyslaných pracovníkov alebo výskumných pracovníkov, o študentov, o pracovníkov na sezónnych prácach alebo zamestnancov preložených v rámci pôsobenia nadnárodných spoločností na výkon práce do EÚ. Osobitnú kategóriu vytvárajú migranti alebo príslušníci tretích štátov, ktorí sa protiprávne zdržiavajú na území EÚ.

Charta základných práv Európskej únie zakotvuje subjektívne právo jednotlivca na azyl v článku 18.⁸ Podľa tohto článku, „Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluvy“). Charta nezakotvuje explicitnú povinnosť štátu poskytnúť azyl aj nad rámec vymedzený v článku 18. Z hľadiska azylového práva je účelné spomenúť aj článok 19 charty (ochrana v prípade vysťahovania, vyhostenia alebo extradície), ktorý zakotvuje zásadu *non-refoulement*. V zmysle tejto zásady je zakázané vrátiť naspäť osobu tam, kde existuje opodstatnená obava, že bude vystavená mučeniu, alebo neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Tak isto je dôležité upozorniť na existenciu platnej Smernice o azylových konaniach, ktorá upresňuje príslušný postup v rámci azylového konania.“⁹

Veľmi dôležitou procesnou okolnosťou z hľadiska posudzovania právnych aspektov azylovej problematiky je to, že Európska únia zatiaľ nepristúpila k Európskemu dohovoru o ľudských právach, čím by sa otvárala určitá možnosť žalovať členské štáty EÚ aj na Európskom súde pre ľudské práva za to, že porušujú záväzky v oblasti ochrany ľudských práv. K prístupu k dohovoru ju zaviazala Lisabonská zmluva v roku 2019.¹⁰

Je vhodné dodať, že ak Charta základných práv EÚ obsahuje základné práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným Európskym dohovorm o ľudských právach, zmysel a rozsah týchto práv treba vykladať rovnako ako zmysel a rozsah zodpovedajúcich práv uvedených v tomto dohovore. Na druhej strane to nebráni tomu, aby Charta základných práv EÚ priznala vyšší štandard ochrany zák-

⁸ 2012/C 326/02.

⁹ 2013/32/EÚ.

¹⁰ Podľa článku 6 ods. 2 “The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union’s competences as defined in the Treaties.”

ladných práv ako Európsky dohovor o ľudských právach a išla tak nad jeho rámec, nemôže určite priznať nižšiu ochranu základných práv ako Európsky dohovor o ľudských právach alebo iné medzinárodné dokumenty, ktorých zmluvnou stranou je Únia alebo jej členské štáty.¹¹

Rozhodnúť dobromyseľne o takýchto veciach patrí suverénemu členskému štátu EÚ. Dobromyseľnosť interpretácie dohovoru znamená vychádzať najmä z prezumpcie „neviny“ každého utečenca. Až následne, keď sa preukáže v ďalšom preverovacom konaní, že osoba nespĺňa požadovaný status, prijímať reštriktívne opatrenia. V súčasnosti sme svedkami, že nie každý štát dobromyseľne posudzuje utečencov ako osoby, ktoré utekajú pred prenasledovaním v ich domovine. Navyše rozmach extrémne pravicových hnutí v Európe, ktoré sú nepriateľsky naladené proti utečencom, potvrdzuje, že aj verejnosť v európskych štátoch len čiastočne rozumie strategickému významu ochrany práv utečencov a azyľantov. Prejavy hospodárskej krízy, terorizmu¹² a iné ekonomické faktory podporujú v ľuďoch, obávajújúcich sa o stratu zamestnania a budúcnosť, xenofóbne a rasistické názory, akým Európa bola svedkom v 30. rokoch minulého storočia.

Z hľadiska celkového posudzovania otázky „kolektívnosti“ v oblasti uplatňovania azyľového práva je vhodné uviesť aj článok 19 vyššie spomenutej Charty, ktorý upravuje ochranu v prípade vysťahovania, vyhostenia alebo extradície. Podľa tohto článku „1. Hromadné vyhostenie je zakázané. 2. Nikto nesmie byť vysťahovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému

¹¹ Siman, M. – Slašťan, M. *Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou)*. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012, s. 262.

¹² Bednár, D. Definíčné problémy s pojmom terorizmus v medzinárodnom práve. In: *Míľniky práva v stredo európskom priestore 2013*. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej 21. – 23. 3. 2013 v Častej-Papierničke. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013.

alebo ponížujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“.¹³ V súvislosti s touto formuláciou vzniká otázka, či právo EÚ povoľuje aj „hromadné pozvanie“ utečencov do priestoru EÚ, keď súčasne zakazuje „hromadné vysťahovanie“?

Dôležitá v tomto smere je aj smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov.

Hoci platná právna úprava *de lege lata* vychádza z individuálneho prístupu, domnievame sa rodí nové kolektívne soft law, a to prinajmenšom na politickej úrovni, ak vezmeme do úvahy vyjadrenia politických predstaviteľov EÚ vo vzťahu k utečencom zo Sýrie.

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv

Európsky dohovor o ľudských právach takisto nezakotvuje explicitne právo na azyl. Na druhej strane členské štáty Rady Európy nesmú odmietnuť osobu, ktorá potrebuje ochranu v súvislosti s ochranou niektorých iných ľudských práv a základných slobôd vtedy, ak by bola vystavená vážnemu nebezpečenstvu, mučeniu, neľudskému zaobchádzaniu či dokonca strate života. Pre celkové hodnotenie významu právnej úpravy podľa tohto dohovoru pre posudzovanie azylovej problematiky je dôležité uviesť to, že článok 1 dohovoru explicitne zaväzuje zmluvné štáty dohovoru zabezpečiť každému jednotlivcovi pod ich jurisdikciou práva a povinnosti, ktoré sú zakotvené v dohovore. EDLP obsahuje viaceré ustanovenia vzťahujúce sa na cudzincov (pozri články 1, 2, 3 dohovoru, článok 4 protokolu č. 4, ako aj napríklad článok 1 protokolu č. 7). K týmto a ďalším ustanoveniam dohovoru sa vytvára príslušná judikatúra (predovšetkým pokiaľ ide o články 3, 5, 8, 13). Uvedená judikatúra zahrňuje viaceré rozhodnutia, ktoré sa dotý-

¹³ Tamže.

kajú rôznych aspektov migrácie občanov nečlenských štátov EÚ do priestoru EÚ.

Americký dohovor o ľudských právach

Americký dohovor o ľudských právach z roku 1969 zakotvuje subjektívne právo jednotlivca na azyl v článku 22.

a) Medzinárodná obyčaj

Medzinárodné obyčajové právo neupravuje subjektívne právo jednotlivca na azyl, pretože nie sú splnené podmienky pre vznik platnej medzinárodnej obyčaje. Ako je známe, v zmysle článku 38 ods. 1 písm. b) Štatútu medzinárodného súdneho dvora je obyčaj „dokaz všeobecnej praxe prijímanej za právo“. Teória medzinárodného práva dostatočne jasne zdôvodňuje požiadavky, ktoré musia byť splnené v súvislosti s medzinárodnou obyčajou. Ide o dva základné konštitutívne prvky, ktorými sú dlhodobé používanie pravidla (*Usus longaevus*) a všeobecné uznávanie pravidla v medzištátnej praxi (*Opinio iuris sive necessitatis*).¹⁴

b) Všeobecne uznávané právne zásady

V medzinárodnom práve neexistuje právna zásada všeobecnej povahy, ktorá by explicitne vyjadrovala existenciu subjektívneho práva jednotlivca na azyl.

Na druhej strane Charta OSN v článku 1 (Ciele a zásady) v ods. 3 ustanovuje, že jedným z cieľov Organizácie je „3. uskutočňovať medzinárodnú spoluprácu riešením medzinárodných problémov hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho alebo humanitného rázu podporovaním a posilňovaním úcty k ľudským právam a základ-

¹⁴ Vršanský, P. – Valuch, J. a kolektív. *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 92 – 106.

ným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva“. Takisto v rezolúcii Valného zhromaždenia OSN 2625 (XXV), ktorou bola v roku 1970 prijatá Deklarácia zásad medzinárodného práva týkajúci sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN, sa v rámci interpretácie zásady o povinnosti štátov spolupracovať v súlade s Chartou ustanovuje, že „b) štáty spoločne napomáhajú vytvorenie všeobecnej úcty a rešpektovania ľudských práv a základných slobôd pre všetkých a odstránenie všetkých foriem rasovej diskriminácie a všetkých foriem náboženskej neznášanlivosti“.¹⁵ Z hľadiska tohto príspevku je dôležité poukázať na to, ako úzko spája tento medzinárodný dokument otázku rešpektovania ľudských práv s problematikou rasizmu alebo náboženskej neznášanlivosti. Aj súčasný vývoj v Európe v súvislosti s migračnou a utečeneckou krízou odhaľuje úzku súvislosť uvedených vecí, ktoré sa prejavujú – pozitívne alebo odmietavo – v prístupe jednotlivých štátov či vlád k otázke prijímania utečencov na ich území.

Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe z roku 1975 deklaruje princípy, ktorými sa budú riadiť vzťahy medzi zúčastnenými štátmi. Zásada VII. má názov „VII. Rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd, vrátane slobody zmýšľania, svedomia, náboženstva a presvedčenia“.¹⁶ Právo na azyl možno všeobecne odvodiť z textu interpretácie tejto zásady, najmä zo záväzku štátov dodržiavať platné medzinárodné záväzky v oblasti ochrany ľudských práv.

c) Judikatúra medzinárodných súdov a náuka medzinárodného práva

Aká je situácia v oblasti pomocných prameňov medzinárodného práva? Pri „kolektívnom“ chápaní rozsahu problému je vhodné spomenúť predbežné opatrenie Medzinárodného súdneho dvora z 19. 4. 2017 vo veci „Application of the International Convention for the

¹⁵ Text Deklarácie in: *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe*. Bratislava: Obzor, 1978, s. 138.

¹⁶ Tamže, s. 81.

Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation). Domnievame sa, že obsah predbežného opatrenia nesie niektoré novátorské prvky „kolektívneho hľadiska“. Ako je známe, Medzinárodný súdny dvor v predbežnom opatrení v bode 102 použil vo vzťahu ku Krymským Tatárom pojem „spoločenstvo“.¹⁷ Pre povolený rozsah príspevku neanalyzujeme iné rozhodnutia MSD týkajúce sa problematiky azylového práva.

Pomerne rozsiahla, ale aj významná je judikatúra praxe Európskeho súdu pre ľudské práva, a to hoci právo na azyl nie je priamo zakotvené v Európskom dohovore o ľudských právach. Ako už bolo vyššie spomenuté, niektoré súvislosti azylového práva majú väzbu na dodržiavanie článkov 1, 3, 5, 8 a iné články dohovoru. Povolený rozsah tohto príspevku neumožňuje venovať sa podrobnejšie rozboru jednotlivých prípadom. Navyše sú všeobecne známe. V zásade možno povedať, že uvedené judikáty a rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva zatiaľ neprekračujú rámec tradičného chápania ľudských práv ako individuálnych práv.

2. Právo na migráciu

Medzinárodná organizácia pre migráciu na svojej webovej stránke vymedzuje pojem „migrácia“, „migrant“ a „nelegálna migrácia“ v anglickom jazyku takto:

¹⁷ APPLICATION OF THE INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF THE FINANCING OF TERRORISM AND OF THE INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION (UKRAINE v. RUSSIAN FEDERATION) 19 APRIL 2017 ORDER – 102. Reminding the Russian Federation of its duty to comply with its obligations under CERD, the Court considers that, with regard to the situation in Crimea, the Russian Federation must refrain, pending the final decision in the case, from maintaining or imposing limitations on the ability of the Crimean Tatar community to conserve its representative institutions, including the Mejlis. In addition, the Russian Federation must ensure the availability of education in the Ukrainian language.

„Migration“ – The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification.“

„Migrant – IOM defines a migrant as any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.

IOM concerns itself with migrants and migration-related issues and, in agreement with relevant States, with migrants who are in need of international migration services.

„Irregular migration – Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the perspective of destination countries it is entry, stay or work in a country without the necessary authorization or documents required under immigration regulations. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfil the administrative requirements for leaving the country. There is, however, a tendency to restrict the use of the term „illegal migration“ to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons.“¹⁸

Slovenská stránka Medzinárodnej organizácie pre migráciu uvádza nasledujúce pojmy:

„Migrácia

Pohyb osôb alebo skupín osôb v geografickom a sociálnom

¹⁸ <https://www.iom.int/key-migration-terms>

priestore spojený s prechodnou alebo trvalou zmenou miesta pobytu. Migráciu môžeme kategorizovať nasledujúco:

- zahraničná migrácia – pohyb osôb cez hranice suverénnych štátov spojený s trvalou alebo prechodnou zmenou pobytu;
- vnútorná migrácia – pohyb osôb v rámci jedného štátu spojený s trvalou alebo prechodnou zmenou pobytu;
- dobrovoľná migrácia – slobodný pohyb osôb alebo skupín osôb, napríklad s cieľom zamestnať sa, zlúčiť sa s rodinou, vzdelávať sa a pod.;
- nútená migrácia – nedobrovoľné opustenie krajiny pôvodu pre politické a sociálne problémy, vojnové konflikty, prírodné katastrofy, závažné existenčné a ekonomické problémy alebo iné dlhodobopretrvávajúce krízové situácie;
- legálna migrácia – prekročenie hranice krajiny s platným cestovným dokladom, prípadne aj platnými vízami a povoleniami, ak sa vyžadujú na vstup do krajiny;
- nelegálna migrácia – neoprávnené prekročenie hranice krajiny bez platných cestovných dokladov, víz a povolenia na pobyt, alebo neoprávnené zotrúvanie na území krajiny po skončení platnosti dokladov, víz alebo povolenia na pobyt;
- dlhodobá migrácia – pohyb ľudí, ktorí zmenia krajinu svojho obvyklého pobytu aspoň na jeden rok;
- krátkodobá migrácia – pohyb ľudí, ktorí zmenia krajinu svojho obvyklého pobytu na dlhšie ako tri mesiace, ale kratšie ako jeden rok; s výnimkou prípadov, keď sa presun osoby do inej krajiny týka dovolenky, návštevy priateľov alebo príbuzných, obchodných ciest, liečenia alebo zdravotného ošetrovania alebo náboženskej púte.

Migrant

Podľa definície OSN osoba, ktorá z akýchkoľvek dôvodov zmenila krajinu svojho trvalého, resp. obvyklého pobytu a zo svojej domovskej krajiny sa presťahovala do inej krajiny minimálne na obdobie troch mesiacov. Slovenský právny poriadok však nepoužíva pojem migrant, ale cudzinec.

OSN rozlišuje dve skupiny migrantov podľa dĺžky pobytu:*

- krátkodobý migrant – osoba, ktorá sa sťahuje do inej krajiny ako krajina jej trvalého (obvyklého) pobytu po dobu najmenej troch mesiacov, ale kratšej ako jeden rok;
- dlhodobý migrant – osoba, ktorá sa sťahuje do inej krajiny ako krajina jej trvalého (obvyklého) pobytu po obdobie minimálne jedného roka; s výnimkou prípadov, keď sa presun osoby do inej krajiny týka dovolenky, návštevy priateľov alebo príbuzných, obchodných ciest, liečenia alebo zdravotného ošetrovania alebo náboženskej púte.“¹⁹

Predmetom širokej politickej diskusie v Slovenskej republike a v zahraničí sa stal Globálny rámec OSN pre bezpečnú, riadenú a legálnu migráciu, prijatý aklamáciou 10. decembra 2018 v Marrákeši za účasti 164 členských štátov OSN (Slovenská republika a niektoré ďalšie členské štáty OSN sa nezúčastnili na uvedenej konferencii).

Prijatie dokumentu si vyžiadali potreby medzištátnej praxe, potreba riešiť situáciu najmä migrantov, ktorí migrujú vo svete bez zaručenia bezpečnosti, organizácie pohybu a nelegálne. Škála situácií súvisiacich s pohybom migrantov je však oveľa širšia, pretože konkrétna prax zahŕňa aj situácie, keď pohyb migrantov je bezpečný, avšak chýba mu dobrá organizácia či právne základy, keď pohyb migrantov nie je bezpečný, avšak dobre organizovaný a nezákonný, keď je zákonný avšak nie bezpečný ani organizovaný, keď je legálny, avšak nie bezpečný ani organizovaný a pod.

Z hľadiska odbornej medzinárodnoprávnej analýzy Globálneho rámca treba zdôrazniť najmä tieto skutočnosti:

Účastníci konferencie vyjadrili v úvodnej vete odhodlanie „významne prispieť k posilneniu spolupráce v oblasti medzinárodnej migrácie vo všetkých jej rozmeroch“. To podľa nás znamená, že aj odhodlanie významne prispieť k posilneniu spolupráce v právnom rozmere. V tomto zmysle Globálny rámec môže slúžiť ako politický základ na formulovanie budúcich právnych záväzkov vrátane formulovania práva na migráciu ako kolektívneho práva.

¹⁹ <https://iom.sk/sk/pre-media/zakladne-pojmy-o-migracii.html#migracia>

Bod 1. preambuly dokumentu deklaruje, že „1. Tento globálny rámec spočíva na cieľoch a princípoch Charty Organizácie Spojených národov“.²⁰ To podľa nás znamená, že všetky relevantné právne záväzné ustanovenia Charty OSN, najmä ciele a zásady OSN, sú právne záväzné aj v kontexte Globálneho rámca.

Interpretácia zásad Charty OSN sa musí v kontexte Globálneho paktu uskutočňovať v súlade s Deklaráciou zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN.²¹ V bode 2. deklarácie sa uvádza, že „uvedené zásady sú vo svojom výklade a vykonávaní navzájom zviazané a každá zásada sa musí posudzovať v kontexte s druhými zásadami (...)“²² Ako potvrdzuje medzištátna prax, niekedy dochádza, na škodu veci, k politicky motivovanému „čierno-bielemu“ nedobromyseľnému účelovému výkladu Globálneho rámca.

Článok 2 ods. (5) Charty ustanovuje, že „(5) Všetci jej členovia poskytnú OSN všemožnú pomoc pri každej akcii, ktorú urobí v súlade s ustanoveniami tejto Charty, a vystríhajú sa poskytovať pomoc ktorémukoľvek štátu, proti ktorému robí OSN preventívnu alebo donucovaciu akciu“. Toto ustanovenie je dôležité z hľadiska zabezpečenia medzinárodného mieru a bezpečnosti v prípade, že otázky migrácie vyvolajú vážne medzištátne spory, ohrozenie mieru, porušenie mieru alebo povedú k útočným činom alebo inému konaniu nezlučiteľnému s cieľmi a zásadami Charty OSN.

Článok 2 ods. (7) Charty ustanovuje, že „(7) Nijaké ustanovenie tejto Charty nedáva OSN právo zasahovať do vecí, ktoré podstatne patria do vnútornej právomoci štátov, ani nezaväzuje jej členov, aby takéto veci podrobovali riešeniu podľa tejto Charty. Táto zásada však neprekáža, aby sa použili donucovacie opatrenia podľa kapitoly VII“. Táto zásada vylučuje možnosť, aby Globálny rámec bol inter-

²⁰ Text Charty OSN in: Vršanský, P. – Valuch, J. – Bednár, D. *Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného*, 1. časť. Bratislava: Wolters Kluwer s. 7 n.

²¹ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN 2625 (XXV).

²² Text zásad in: Tomko, J. – Kopšo, A. *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch – Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe*. Bratislava: Obzor, 1978, s. 141.

pretovaný a aplikovaný v rozpore s vôľou zvrchovaných a rovných štátov v tých otázkach, ktoré sa výsostne týkajú ich vnútorných záležitostí. Globálny rámec opakovane zdôrazňuje význam suverenity štátu a medzinárodného práva na riešenie otázky migrácie.

Článok 51 Charty ustanovuje, že „Ak dôjde k ozbrojenému útoku proti členovi OSN, nijaké ustanovenie tejto Charty nebráni prirodzenému právu na individuálnu alebo kolektívnu sebaobranu, kým Bezpečnostná rada neurobí potrebné opatrenia na zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti (...)“. Toto ustanovenie je dôležité z hľadiska zachovania obrany členských štátov v prípade, keď v dôsledku migračnej krízy dôjde k útoku na tieto štáty zo strany iného štátu alebo skupiny štátov. Bezpečnostná rada pritom môže v zmysle článku 39 Charty OSN určiť, že aj iné konanie než priama agresia zo strany iného štátu, môže naplniť obsahové znaky pojmov ohrozenie mieru, porušenie mieru či útočného činu. Za takéto konanie by sa mohlo považovať napríklad také konanie alebo zanedbanie štátu, ktorého dôsledkom by bola masová migrácia do iného štátu, ktorá by spôsobila ohrozenie vnútornej bezpečnosti a obranyschopnosti tohto štátu.

Článok 102 ods. (1) Charty ustanovuje, že „(1) Každá zmluva a každá medzinárodná dohoda, ktorú uzavrie niektorý člen OSN (...), čo najskôr sa zapíše do registra pri Sekretariáte, ktorý ich zverejní“. Toto ustanovenie podporuje tvrdenie, že Globálny rámec nie je medzinárodnou zmluvou. Nepredvída sa jeho registrácia pri Sekretariáte OSN.

Článok 102 ods. 2) Charty ustanovuje, že „(2) Nijaká strana zúčastnená na zmluve alebo medzinárodnej dohode, ktoré by neboli zapísané podľa ustanovení odseku 1 tohto článku, nemôže sa ich dovolávať pred nijakým orgánom Organizácie“. Toto ustanovenie takisto vylučuje, aby právne spory o výklad alebo aplikáciu Globálneho rámca, keďže nejde o medzinárodnú zmluvu, mohli byť predložené na rozhodnutie Medzinárodnému súdnemu dvoru, alebo aby sa posudzovali pred iným orgánom OSN.

Článok 103 Charty OSN ustanovuje, že „Ak by došlo k stretu záväzkov OSN podľa tejto Charty s ich záväzkami podľa akejkoľ-

vek inej medzinárodnej dohody, majú prednosť záväzky podľa tejto Charty“. To znamená, že záväzky podľa Globálneho rámca, vrátane tých, ktoré sú právne záväzné, lebo odkazujú na už platné normy medzinárodného práva, majú nižšiu normatívnu kvalitu ako záväzky podľa Charty OSN.

Článok 107 Charty ustanovuje, že „Ak ide o akciu proti štátu, ktorý bol počas druhej svetovej vojny nepriateľom ktoréhokoľvek signatára tejto Charty, nijaké ustanovenie v tejto Charte nerobí takúto akciu neplatnou a ani jej nebráni, keď ako dôsledok tejto vojny ju podnikli alebo schválili vlády, ktoré majú za takúto akciu zodpovednosť“. Toto ustanovenie je dôležité v prípade, že vznikne situácia, keď v súvislosti s riešením otázok migrácie niektorý bývalý „nepriateľský štát“ v druhej svetovej vojne (napr. Nemecko, Japonsko, Taliansko, Bulharsko, Rumunsko, Maďarsko, Fínsko) koná v rozpore s cieľmi a zásadami Charty OSN. Hoci ide o prechodné ustanovenie, ktoré je aj takto interpretované v praxi OSN, pravdou je, že zatiaľ ho nikto neodstránil v rámci revízie textu Charty OSN.

Globálny rámec je dokument, ktorý nie je medzinárodnou zmluvou v zmysle definície podľa článku 2 ods. 1 písm. a) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Uvedený článok ustanovuje, že „a) „zmluva“ je medzinárodná dohoda uzavretá medzi štátmi písomnou formou, spravujúca sa medzinárodným právom, spísaná v jedinej alebo vo dvoch alebo viacerých súvisiacich listinách, nech je jej názov akýkoľvek“.²³ Globálny rámec sa nespravuje medzinárodným právom v jeho príprave, prijatí, vykonávaní, registrácii, záverečnom ustanovení atď. ako v prípade iných medzinárodných zmlúv.

Globálny rámec bol schválený akklamáciou, vôbec sa nepočíta s jeho ratifikáciou.

Globálny rámec obsahuje okrem odkazu na Chartu OSN aj zmienku o niektorých iných platných medzinárodnoprávných dokumentoch, ktoré zaväzujú tie štáty, ktoré sú zmluvnými stranami

²³ Text Viedenského dohovoru o zmluvnom práve in: Vršanský, P. – Valuch, J. – Bednár, D. *Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného, 1. časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 63 n.

uvedených dokumentov. Ide napríklad o Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, Dohovor o právach dieťaťa, Medzinárodný dohovor o Ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín, Medzinárodný dohovor o ochrane všetkých osôb pred núteným zmiznutím, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Z uvedeného vyplýva, že už existujúce platné medzinárodnoprávne záväzky účastníckych štátov uvedených dokumentov zostávajú v platnosti aj v kontexte výkladu a aplikácie Globálneho rámca v medzištátnej praxi.

Globálny rámec obsahuje celý rad politických záväzkov na úrovni „soft law“, „embryonic law“, „droit de naissance“.

Globálny rámec obsahuje celý rad programových politických vyhlásení zameraných na prevenciu vzniku nežiaducich následkov porušenia záväzkov.

Globálny rámec v 7. bode preambuly, explicitne deklaruje, že „7. Tento globálny rámec predstavuje právne nezáväzný rámec spolupráce, ktorý vychádza zo záväzkov dohodnutých členskými štátmi v Newyorskej deklarácii pre utečencov a migrantov. Upevňuje medzinárodnú spoluprácu medzi všetkými zainteresovanými stranami v oblasti migrácie, pričom uznáva, že žiaden štát nedokáže vyriešiť migráciu sám a potvrdzuje suverenitu štátov a ich záväzkov vyplývajúcich z medzinárodného práva“.

Normatívnu kvalitu Globálneho rámca možno všeobecne prirovnať normatívnej kvalite Záverečného aktu Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe, prijatého v roku 1975 po dlhoročných rokovaníach medzi európskymi štátmi USA a Kanadou. ZA KBSE takisto ako Globálny rámec obsahoval niektoré medzinárodnoprávne záväzné ustanovenia, pretože sa týkali už platných medzinárodných záväzkov účastníckych krajín. Takisto obsahoval celý rad noriem „soft law“ a politických programových či preventívne ladených záväzkov. Napriek tomu sa stal základom významných zmien v Európe po roku 1975, ktoré vyústili do zániku

ZSSR, rozpadu svetovej socialistickej sústavy, skončenia obdobia tzv. studenej vojny a zániku bipolárneho rozdelenia sveta.

Globálny rámec je dokument, v texte ktorého možno pri dobro-myseľnom výklade a v kontexte už prijatých medzinárodných do-kumentov nájsť niektoré náznaky ponímania problematiky práva na migráciu ako kolektívneho práva, ktorému korešponduje kolek-tívna povinnosť štátov pristupovať k migrácii ako k bezpečnému, riadenému a legálnemu procesu.

Globálny rámec v bode 4. preambuly konštatuje, že „Migranti a utečenci sú však odlišné skupiny, ktoré sú spravované samos-tatnými právnymi rámcami. Iba utečenci majú nárok na osobitnú medzinárodnú ochranu, ako je definovaná v medzinárodnom ute-čeneckom práve. Tento globálny rámec sa týka migrantov a pred-stavuje kooperačný rámec, ktorý sa zaoberá migráciou vo všetkých jej rozmeroch“. Logické protirečenie tohto tvrdenia spočíva v tom, že pojem „migrant“ v zmysle vyššie uvedenej definície je širší po-jem ako iné kategórie migrujúcich osôb. Je teda nadradený pojmom utečenci, azylanti, ekonomickí migranti, púštni nomádi, arktickí Inuiti, utečenci, vnútorne vysídlené osoby, presídlení, vyhnanci, cudzinci atď., pretože uvedené kategórie migrujúcich osôb vlastne tvoria rozsah širšieho pojmu „migrant“.

3. Právo na útek

Pojem „právo na útek“ ako subjektívne ľudské právo tvoriace súčasť medzinárodného utečeneckého práva nie je zatiaľ definova-né v prameňoch medzinárodného práva. Problematika utečencov sa spravidla spája s vynútenými útekmi obetí vojnových či iných ozbrojených konfliktov, teda s povinnosťou utekať v záujme zá-chrany života pred vážnym ohrozením. Právna úprava *de lege lata*, predovšetkým Dohovor o právnom postavení utečencov a z roku 1951 a Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov z roku 1967, sa skôr sústreďuje na riešenie dôsledku ako na zabezpečenie individuálneho alebo kolektívneho práva osôb na útek.

Valné zhromaždenie OSN 17. decembra 2018 schválilo rezolúciu o dokumente Globálny rámec pre utečencoch (Global compact for refugees).²⁴ Za prijatie hlasovalo 181 štátov, proti hlasovali len USA a Maďarsko. Zaujímavé je, že tento dokument nezbudil také vášnivé politické debaty ako Globálny rámec pre bezpečnú, riadenú a legálnu migráciu, hoci ide o súčasť rovnakej snahy medzinárodného spoločenstva prispieť k rámcovej úprave rôznych aspektov migrácie v jej všeobecnom význame. Podobne ako v prípade Globálneho rámca pre bezpečnú, riadenú a legálnu migráciu, ide o politický, právne nezáväzný dokument, ktorého cieľom je prispieť ku kompletizácii politických prístupov štátov a OSN ako celku k riešeniu závažných problémov súvisiacich konkrétne s utečeneckou problematikou.

V bode 4. finálneho textu prijatého v polovici roku 2018 sa konštatuje, že Globálny rámec nie je právne záväzný, avšak predstavuje politickú vôľu a odhodlanie medzinárodného spoločenstva ako celku posilniť spoluprácu a solidaritu s utečencami a dotknutými hostiteľskými štátmi. Bude vykonávaný prostredníctvom dobrovoľných príspevkov, aby sa dosiahli spoločné výstupy a pokrok v dosahovaní cieľov rámca. Príspevky určia jednotlivé štáty a zainteresované subjekty s prihliadnutím na reálny stav, možnosti a úroveň rozvoja každého štátu, a pri rešpektovaní ich vnútroštátnej politiky a priorit.²⁵

Globálny rámec pre utečencov je dokument, v ktorého texte takisto ako v prípade Globálneho rámca pre bezpečnú, riadenú a legálnu migráciu, možno pri dobromyseľnom výklade a v kontexte už prijatých medzinárodných právnych dokumentov týkajúcich sa utečencov nájsť niektoré náznaky ponímania problematiky práva na útek ako

²⁴ Text dokumentu in: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>

²⁵ „4. The global compact is not legally binding. Yet it represents the political will and ambition of the international community as a whole for strengthened cooperation and solidarity with refugees and affected host countries. It will be operationalized through voluntary contributions to achieve collective outcomes and progress towards its objectives, set out in para 7 below. These contributions will be determined by each State and relevant stakeholder, taking into account their national realities, capacities and levels of development, and respecting national policies and priorities.“

rodiaaceho sa kolektívneho práva, ktorému korešponduje kolektívna povinnosť štátov pristupovať k utečencom na kolektívnom základe.

Záver

Domnievame sa, že napriek rôznorodosti situácií sa v medzi-národných vzťahoch rodí nová koncepcia azylového práva, práva na migráciu a práva na útek. Nechápe uvedené práva ako výkon individuálneho ľudského práva, ale ako výkon kolektívneho práva. Tento jav je pozorovateľný v oblasti regionálneho práva Európskej únie v súvislosti so súčasnou migračnou a utečeneckou krízou v Európe, ako aj s rozhodnutím EÚ o prijatí veľkého počtu utečencov potrebujúcich naliehavú pomoc. Akceptovaním kolektívneho práva utečencov na azyl by sa odstránili mnohé čiastkové prekážky pre príchod a pobyt osôb naliehavo potrebujúcich pomoc v priestore Európskej únie.

Kolektívnemu právu na azyl zodpovedá vznik novej kolektívnej povinnosti členských štátov EÚ prijať určené kvóty utečencov, o ktorých sa kolektívne rozhodlo na vyššej ako národnej úrovni, to znamená na úrovni EÚ.

V prechodnom období štáty budú novátorsky „glosovať“ existujúcu právnu úpravu azylového práva, zakotvenú v základných prameňoch a podrobnejšie interpretovanú v pomocných prameňoch súčasného medzinárodného a európskeho práva.

Súčasne s tým bude prebiehať proces prípravy novej právnej úpravy azylového zodpovedajúcej viac požiadavkám 21. storočia ako omylom 20. storočia.

Nový vývoj v oblasti tvorby azylového práva má hlboké opodstatnenie v materiálnych prameňoch práva. Politická elita EÚ, ako aj väčšina členských štátov EÚ otvárajú náruč a pozývajú utečencov utekajúcich z oblastí krvavých konfliktov v zahraničí do starý kontinent. Je to plne zdôvodniteľné z hľadiska zabezpečenia strategických hospodárskych záujmov Európskej únie v budúcnosti. Na druhej strane, otázka znie, či občania EÚ sú dostatočne pripravení

akceptovať uvedený scenár, spojený s nevyhnutnosťou spolužitia rôznych kultúr a tradícií aj v priestoroch, kde dosiaľ dominovala domáca kultúra a tradície. Nárast agresívnych rasistických prejavov voči imigrantom, dokonca aj voči príslušníkom menšín, ktorí už dlhé roky pokojne žijú v bývalých koloniálnych metropolách alebo sa tam prisťahovali pred mnohými rokmi za prácou na základe pozvania, rovnako ako nárast extrémne pravicovo orientovaných politických strán a hnutí v členských štátoch Európy naznačujú, že otázka spolužitia bude v krátkej budúcnosti mimoriadne dôležitá. Európa sa otvorene hlási k integrácii, avšak v podstate veľa ráz očakáva od osôb, ktoré potrebujú pomoc a prichádzajú do priestoru EÚ, skôr asimiláciu. Zo sémantického hľadiska znamená pojem „integrácia“ spolužitie identít v podmienkach rovnosti a vzájomného obohacovania. Pojem „asimilácia“ zasa znamená vzdať sa vlastnej identity a prevziať identitu druhej časti populácie. Problémy vznikajú, ak sa azylanti alebo utečenci odmietnu asimilovať v novom prostredí, ktoré im nezabezpečilo integráciu. Najmä ak nespokojnosť zneužíva medzinárodný terorizmus na zradikalizovanie azylantov, utečencov či iných kategórií osôb potrebných pomoc na území členských štátov EÚ.

Nemožno očakávať, že myšlienka o práve na azyl ako o kolektívnom ľudskom práve tretej generácie sa bude všeobecne akceptovať. V medzinárodných vzťahoch sa takýto jav bežne vyskytuje v závislosti od záujmov jednotlivých štátov. Stalo sa tak napríklad aj v otázke explicitného akceptovania primátu medzinárodného práva nad suverenitou štátu. Ako je známe, v roku 1949 Komisia OSN pre medzinárodné právo vypracovala Deklaráciu práv a povinností štátov, ktorá v článku 14 predvídala automatickú prednosť medzinárodného práva pred suverenitou štátu v oblasti medzinárodných vzťahov.²⁶ Konceptia o nadradenosti medzinárodného

²⁶ Zásada prednosti medzinárodného práva bola sformulovaná takto: „Every State has duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to supremacy of international law.“

práva nad vnútroštátnym právom bola pre niektoré suverénne štáty rovnako neprijateľná v roku 1949, ako je v súčasnosti pre niektoré členské štáty EÚ neprijateľná koncepcia nadradenosti práva EÚ nad vnútroštátnym právom členských štátov EÚ vo forme povinných kvót pre prijímanie utečencov zo Sýrie.

To však nič nemení na perspektíve vzniku nového práva na azyl ako kolektívneho ľudského práva tretej generácie v budúcnosti. To isté platí pre formovanie sa práva na migráciu a práva na útek ako kolektívneho ľudského práva tretej generácie v budúcnosti.

LITERATÚRA

- Bednár, D. Definičné problémy s pojmom terorizmus v medzinárodnom práve. In: *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2013*. II. Časť. Zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej 21. – 23. 3. 2013 v Častej-Papierničke. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. 431 s. ISBN 978-80-7160-368-9.
- Brownlie, I. *Principles of Public International Law*. 7th edition. Oxford: Oxford University Press, 2008. 838 p., ISBN 978-0199217700.
- Čepelka, Č. – Šturma, P., – Honusková, V. a ost. *Teorie a praxe azylu a uprchlivoi*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. Scripta iuridica, no. 2. 239 s. ISBN 80-85889-79-X.
- Giba, M. – Valuch, J. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie. In: *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Pospíšil, I. – Týč, V. a kol. Praha: Leges, 2016. 207 s. ISBN 978-80-7502-144-1, s. 80 – 99.
- Goodwin-Gill, G. S. – McAdam, J. *The Refugee in International law*. Paris Ceděš: LGDJ, 2009.
- Gozdecka, D. A. – Kmak, M. (eds.) *Europe at the Edge of Pluralism*. Cambridge: Intersentia, 2015. 210 p. ISBN 978-1780683065.
- Hailbronner, K. *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*. The Hague; Boston: Kluwer Law International, c2000. 568 p. ISBN 978-9041113238.
- Harajdič, J. *Judikatura vo veciach azylu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 601 s., ISBN 978-80-8168-167-7.
- Hathaway, J. C. *The rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1 233 p. ISBN 978-0521542630.
- Hrnčárová, N. et al. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012. 430 s. ISBN 978-80-7400-264-9.
- Chetail, V. *Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations Between Refugee Law and Human Rights Law*, in Human Rights and Immigration 19 – 72. Ruth Rubio-Marín ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Servent, Ariadna Ripoll & Florian Trauner. *Asylum: Limited Policy Change Due to*

- New Norms of Institutional Behaviour. In: *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter* 35 – 52. Florian Trauner & Ariadna Ripoll Servent eds. New York: Routledge, 2015.
- Schultz, J. The European Court of Human Rights and Internal Relocation: An Unduly Harsh Standard? In: *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges* 31 – 49. Jean-Pierre Gauci, Mariaguilia Giuffré & Evangelia (Lilian) Tsourdi eds. Boston: Brill Nijhoff, 2015.
- Siman, M. – Slašťan, M. *Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou)*. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012. 262 s. ISBN 978-80-89406-12-8.
- Stevens, D. *Shifting Conceptions of Refugee Identity and Protection: European and Middle Eastern Approaches, in Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities* 73 – 97. Susan Kneebone, Dallal Stevens & Loretta Baldassar (eds.) New York: Routledge, 2014.
- The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation? Toner, H. The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration and Asylum Law, in *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales* 14 – 40. Loïc Azoulay & Karin De Vries (eds.) Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Trnovszká, L. The responsibility to protect doctrine – step forward to a more secure world? In: *Bratislava legal forum 2016: Trends in development and creativity in the area of international law at the beginning of the 21st century*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. s. 41 – 48.
- Velluti, S. External Aspects of EU Asylum Law and Policy – “New” Ways to Address “Old” Woes, in *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective* 145 – 70. Ademola Abass & Francesca Ippolito eds. Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2014.
- Vršanský, P. – Valuch, J. a kolektív. *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 416 s. ISBN 978-80-89447-71-8.
- Vršanský, P. – Valuch, J. a kolektív. *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, Žilina: Eurokódex, 2013. 544 s., ISBN 978-80-8155-003-4.
- Vršanský, P. – Valuch, J. – Bednár, D. *Dokumenty k štúdiu medzinárodného práva verejného, 1. časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 332 s., ISBN 978-80-8168-874-4.
- Westra, L. The Case for Asylum Seekers: Reverting to Human Rights, in *Towards a Refugee Oriented Right of Asylum* 233 – 269. Laura Westra, Satvinder Juss & Tillio Scovassi (eds.) Burlington, VT: Ashgate, 2015.

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie 6, P. O. BOX 313
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika
Email: peter.vrsansky@flaw.uniba.sk

NAJLEPŠIE ZÁUJMY DETÍ, KTORÉ POTREBUJÚ MEDZINÁRODNÚ OCHRANU A ICH PRÁVO NA ZLÚČENIE RODINY V EURÓPE¹

Mgr. Martina Delinčáková²

Kľúčové slová: právo na zlúčenie rodiny – právo na rodinný život – najlepšie záujmy dieťaťa – utečenec – požívateľ doplnkovej ochrany – Dohovor o právach dieťaťa – Všeobecný komentár Výboru pre práva dieťaťa č. 14 – Európsky dohovor o ľudských právach – Listina základných práv Európskej únie – smernica o práve na zlúčenie rodiny – dublinské nariadenie – Európsky súd pre ľudské práva – Súdny dvor Európskej únie – spoločný európsky azylový prax členských štátov Európskej únie – deti, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu – príslušníci tretích krajín

Key words: right to family reunification – right to family life – best interests of the child refugee – beneficiary of subsidiarity protection – Convention on the rights of the child – General comment of the Committee of the rights of the child no. 14 – European convention on human rights – Charter of fundamental rights of the European Union – family reunification directive – dublin regulation – European court of human rights – Court of justice of the European Union – common european asylum systém – European Union member states practice – children in need of international protection – third country nationals

Anotácia: Príspevok sa zameriava na právo na zlúčenie rodiny detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a na aplikáciu zásady najlepších záujmov dieťaťa. Autorka predkladá analýzu právneho rámca zásady najlepších záujmov dieťaťa, zameriava sa na jeho komplexnosť a prepojenosť s právom dieťaťa na zlúčenie rodiny. Okrem medzinárodného a európskeho právneho rámca uvádza tiež príklady reštriktívnych politík členských štátov Európskej únie a rozdielny prístup k posudzovaniu žiadostí o zlučovanie rodín detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu.

¹ Tento príspevok bol napísaný ako výstup projektu IGA s názvom „Status dětí v azylovém řízení z pohledu evropského práva“ (IGA_PF_2017_006).

² Autorka je internou doktorandkou na Katedře evropského a mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Summary: The paper deals with the right to family reunification of children in need of international protection and the application of the best interests of the child principle. The author gives an analysis of the legal framework of the principle, focuses on its complexity and how intertwined it is with the right of the child to family reunification. Besides the international and European legal framework, the author gives examples of European Union member states restrictive policies and their different understanding of the principle and approach to the assessment of the family reunification applications when children in need of international protection are parties of the procedure.

1. Úvod

Najlepšie záujmy dieťaťa predstavujú na úrovni univerzálneho aj regionálneho medzinárodného práva zásadu, ktorá je mnohokrát kritizovaná pre svoju vágnosť a neurčitosť. Je nesporné, že vyvoláva množstvo výkladových a aplikačných otázok, na druhej strane je však flexibilná a bola formulovaná s úmyslom schopnosti adaptovať sa na akúkoľvek situáciu. Pochopenie formulácie tejto zásady majú podporovať *soft law* nástroje vydané medzinárodnými organizáciami či inštitúciami Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Zásada má byť garanciou, že pri vydávaní rozhodnutia týkajúceho sa dieťaťa sa bude venovať prvoradá pozornosť otázke čo je pre dieťa najlepšie, a to nielen vo vzťahu k deťom, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a ich právu na zlúčenie rodiny. Na úrovni primárneho práva EÚ je zásada upravená v Listine základných práv EÚ, v rámci Spoločného európskeho azylového rámca potom v smernici o práve na zlúčenie rodiny a Dublinskom nariadení. Cieľom inštrumentov sekundárnej legislatívy EÚ je chrániť dieťa odlúčené od rodiny a v čo najkratšom čase umožniť opätovné zlúčenie s jeho rodinou. Tá je oporou a zázemím, v ktorom sa dieťa ľahšie vyrovnáva s traumatizujúcimi okolnosťami, ktorým čelilo v krajine pôvodu, počas úteku či čelí v hostiteľskej krajine.

Dôvodom zvýšenej ochrany dieťaťa, ktoré potrebuje medzinárodnú ochranu, je v prvom rade skutočnosť, že dieťa nemá dostatok skúseností a podlieha fyzickej aj psychickej záťaži ľahšie v porov-

naní s dospelým človekom. Okrem statusovej zraniteľnosti na dieťa, ktoré potrebuje medzinárodnú ochranu, nazeráme ako na zraniteľné aj z hľadiska situácie, v ktorej sa ocitá. Spolu so situačnou zraniteľnosťou tak môžeme vo vzťahu k tejto skupine detí hovoriť o akejsi dvojitej zraniteľnosti. Traumatizujúce okolnosti, ktorým takéto dieťa čelí, môžu mať vážne následky na jeho ďalší psychický a fyzický vývoj.³ O trojitej zraniteľnosti hovoríme vtedy, keď sa takéto dieťa stane obeťou trestného činu, čím sa posilňuje záväzok štátov chrániť túto časť migrujúcej populácie.

Otázky migrácie patria medzi jedny z najcitlivejších a v ostatných rokoch môžeme pozorovať pri niektorých členských štátoch EÚ neochotu poľaviť zo svojej kontroly vstupu a pobytu občanov tretích krajín na svoje územie v prospech jednotlivca/skupiny osôb. Členské štáty zaviedli politiku rozlišovania medzi požívateľmi subsidiárnej ochrany a statusom utečenca, aby predišli ďalšiemu prílivu príslušníkov tretích krajín na svoje územie. Práve pre deti, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, sa cesta za lepším a dôstojnejším životom stáva zložitejšou, ba priam nemožnou. Postupne sa stalo bežnou praxou, že sa aj neploetí utečenci snažia dostať na územie členských štátov EÚ nelegálnymi spôsobmi, pričom sa neraz stanú obeťami pašerákov a obchodníkov s ľuďmi. Štáty však nesmú zabúdať na svoje záväzky plynúce z medzinárodného práva a práva EÚ, a poskytnúť najzraniteľnejšej skupine migrujúcej populácie dostatočnú ochranu založenú na právnej istote a legitímnom očakávaní, a to všetko za súčasného zachovania zásady rovnosti. Reštriktívnu politiku členských štátov EÚ medzinárodné organizácie niekoľkokrát kritizovali. Na prax členských štátov a ich (ne)dostatočnú aplikáciu tohto princípu sa detailnejšie pozrieme v tomto príspevku, ako aj na právny rámec zásady najlepších záujmov dieťaťa a práva na zlúčenie rodiny.

³ Gornik, B. – Sedmak, M. – Sauer, B. Introduction – Unaccompanied Minor Migrants in Europe: Between Compassion and Repression. In: Sedmak, M. – Sauer, B. – Gornik, B. (eds.) *Unaccompanied Children in European Migration and Asylum Practices: In Whose Best Interests?* London and New York: Routledge, 2018, p. 4 – 5.

2. Medzinárodnoprávny rámec – Dohovor o právach dieťaťa

Článok 3 Dohovoru o právach dieťaťa (ďalej len „CRC“) vo svojom prvom odseku stanoví, že záujmy⁴ „dieťaťa *mus(ia) byť prvoradým hľadiskom pri akýchkoľvek postupoch pri deťoch, či už vykonávaných súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi*“. Výbor pre práva dieťaťa pre lepšie pochopenie a aplikáciu predmetného ustanovenia vydal v roku 2013 všeobecný komentár. Ten ustanovuje hľadiská relevantné pred hodnotenie najlepších záujmov dieťaťa, ktoré slúžia ako hodnotiace kritériá pri vydávaní autoritatívnych i neautoritatívnych rozhodnutí.⁵

I keď článok 3 odsek 1 výslovne nezahŕňa rodičov medzi adresátov povinnosti rešpektovať najlepšie záujmy dieťaťa, Výbor vo svojom komentári vyvodzuje túto povinnosť z článku 18 odsek 1 CRC, ktorý ukladá rodičom spoločnú zodpovednosť za výchovu detí. Pod takúto zodpovednosť môžeme subsumovať taktiež povinnosť rodičov starať sa o najlepšie záujmy dieťaťa a robiť také rozhodnutia, ktoré sú práve v jeho najlepších záujmoch.⁶ Všetci adresáti povinnosti pristupovať k najlepším záujmom dieťaťa ako k prvoradému hľadisku pri rozhodovaní musia tak robiť s rešpektom k právu dieťaťa byť vypočuté. Toto právo vyplýva z článku 12 CRC a garantuje dieťaťu právo nielen byť vypočuté, ale tiež právo, aby jeho názorom bola prísúdená náležitá váha vzhľadom na jeho vek a psychickú vyspelosť.⁷

⁴ Autorka dáva prednosť súkromnému prekladu anglického pojmu *best interests of the child* a zneniu predmetného ustanovenia CRC, keďže slovenský úradný preklad narába s týmto pojmom v jednotnom čísle, t. j. záujem dieťaťa, a taktiež v slovenskom znení absentuje superlatív onoho záujmu/záujmov dieťaťa. Je však zrejmé, že dieťa má v každej situácii viac než len jeden (najlepší) záujem. Viac k tejto problematike pozri: Jílek, D. Jak porozumět nejlepšími zájmům dítěte. In: Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2013, s. 314 – 317, 327 – 332.

⁵ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 15.

⁶ Tamže, ods. 25.

⁷ Najlepšie záujmy dieťaťa sú spolu so zásadou zákazu diskriminácie, zásadou práva na život a rozvoj a zásadou participácie označované za zastrešujúce usta-

Koncept najlepších záujmov je postavený na premise, že dieťa je subjektom práv, a má teda právo plne sa podieľať na rozhodovaní o svojom osude. Rodič v procese rozhodovania vystupuje preto, že dieťa samotné nemôže urobiť rozhodnutie pre absenciu úsudku a skúseností.⁸ Právo dieťaťa byť vypočuté a na to, aby jeho názorom bola prisúdená náležitá váha je úzko späté so spôsobom jeho realizácie. V praxi ide o tzv. *child-friendly procedure*, keď výsluch dieťaťa – jeho forma a obsah – prebieha spôsobom ohľaduplným k jeho zraniteľnosti. S tým súvisí tiež potreba „multidisciplinarity“ tímu odborníkov zapojených do procesu rozhodovania.

Všeobecný komentár za postupy, ktoré sa dieťaťa týkajú, považuje všetky formálne či neformálne rozhodnutia, nekonanie, ako aj zanedbanie konať majúce na dieťa priamy alebo nepriamy vplyv.⁹ Samotné najlepšie záujmy dieťaťa sa môžu v priebehu rozhodovacieho procesu meniť, preto treba pri vykonaní každého postupu zhodnotiť a opätovne posúdiť situáciu a jej vplyvy na fyzický a psychický vývoj dieťaťa.¹⁰

Na najlepšie záujmy dieťaťa sa podľa Výboru môžeme pozeráť troma spôsobmi. Predstavujú substantívne právo, ktoré je bezprostredne aplikovateľné a vymáhateľné pred súdom. Sú tiež nástrojom interpretácie iných hmotných práv v prípadoch, keď je predmetné ustanovenie možné vykladať viacerými spôsobmi a v neposlednom rade sú procesnou zásadou, ktorá má zaručiť skutočné určenie a zhodnotenie najlepších záujmov dieťaťa v konkrétnej situácii.¹¹

novenia CRC – tzv. *umbrella provisions*, pretože podporujú aplikáciu všetkých ostatných práv upravených v CRC.

⁸ Zermatten, J. Nejlepší zájmy dítěte v kontextu Úmluvy o právech dítěte: analýza textu a uplatňování Úmluvy. In: Jílek, D. a kol. *Cesty ke škole respektující a naplňující práva dítěte*. Brno-Boskovice: Česko-britská o.p.s., 2013, s. 101.

⁹ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 18 – 20.

¹⁰ Klasseen, M.. – Rodrigues, P. The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter. *European Journal of Migration and Law*, 2017, Vol. 19, No. 2, p. 196 – 197.

¹¹ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14

Najlepšie záujmy dieťaťa sú univerzálnym a flexibilným princípom, ktorý má zabezpečiť zhodnotenie konkrétnej situácie dieťaťa, jeho potrieb a vykonanie takeého opatrenia, ktoré reflektuje krátkodobý, strednodobý aj dlhodobý vplyv na vývoj dieťaťa¹² za súčasného rešpektovania práva dieťaťa participovať na rozhodovaní. Zásada najlepších záujmov je horizontálna, čo znamená, že všetky ostatné ustanovenia CRC s ňou musia byť v súlade. Preto tiež články 9 a 10 CRC¹³ o práve na rodinný život dieťaťa sa musia vykladať a aplikovať v jeho svetle. Vo vzťahu k záväzku štátov posudzovať žiadosti o zlúčenie rodín humánne a urýchlene treba zmieniť obavy členských štátov EÚ z vytvorenia možných príležitostí pre budúci príliv rodinných príslušníkov osôb pobývajúcich na území členského štátu EÚ a požívajúcich niektorú z foriem medzinárodnej ochrany. V takom prípade by mohli čiastočne stratiť kontrolu nad imigráciou príslušníkov tretích krajín na svoje územie.

Všeobecný komentár prostredníctvom poskytnutých hľadísk chce zabezpečiť plné uplatnenie zásady v rozhodovacom procese. Ich aplikácia má byť taká, aby zabezpečila holistický, teda celistvý rozvoj dieťaťa.¹⁴ Ten je spätý s článkom 6 odsek 2 CRC. Všeobecný komentár č. 5 v rámci práva na život vysvetľuje zmieneny pojem ako „*fyzický, mentálny, duchovný a morálny psychologický a sociálny rozvoj*“.¹⁵ V procese rozhodovania treba vziať do úvahy individuálne charakteristiky dieťaťa – pohlavie, vek, stupeň vyspelosti, skú-

(2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 6.

¹² Tamže, ods. 32.

¹³ Článok 9 ustanovuje právo dieťaťa nebyť proti svojej vôli oddelený od svojich rodičov. Článok 10 ustanovuje povinnosť štátov humánne a urýchlene posudzovať žiadosti dieťaťa/jeho rodičov o povolenie vstupu a pobytu na svoje územie kvôli opätovnému zlúčeniu rodiny.

¹⁴ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 4.

¹⁵ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 5 (2003) on General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, 27 November 2003, p. 4.

senosti a ďalšie. Jedným z prvkov relevantných pri posudzovaní konkrétnej situácie je tiež zachovanie rodinného prostredia a rodinných väzieb. Výbor chápe rodinu v širokom zmysle a zahŕňa pod tento pojem biologických aj adoptívnych rodičov, pestúnov a širšiu rodinu.¹⁶ U maloletých osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, pôjde taktiež o kvalitu vzťahov s rodičmi, súrodencami či širšou rodinou, s ktorou táto osoba usiluje o zlúčenie ako v krajine pôvodu, tak v hostiteľskej krajine. Subjekty rozhodujúce o dieťati musia uvažovať nad všetkými relevantnými prvkami a v prípade, že sú niektoré prvky vo vzájomnom rozpore, prikloniť sa k takému riešeniu, ktoré bude v najlepších záujmoch dieťaťa a súčasne poskytnúť plný a efektívny výkon všetkých ostatých práv dieťaťa z CRC.¹⁷

Odlúčenie od rodiny má byť podľa Výboru prostriedkom *ultima ratio*.¹⁸ To je možné dosiahnuť splnením záväzku členských štátov plynúceho z článku 10 CRC – humánnym, rýchlym a účelným posudzovaním žiadostí o zlúčenie rodiny, ako aj vydaním rozhodnutia, ktoré bude umožňovať či uľahčovať zlúčenie rodiny maloletej osoby, ktorá potrebuje medzinárodnú ochranu, so svojou rodinou. K umocneniu záväzku štátov presadzovať najlepšie záujmy dieťaťa prispieva takisto článok 22 CRC, ktorý stanoví povinnosť zabezpečiť primeranú ochranu a humanitárnu pomoc migrujúcim deťom a bez zbytočného odkladu vyvinúť potrebnú spoluprácu s OSN a organizáciami s cieľom získať opätovný kontakt s rodinou a následne sa zlúčiť. Pre úplnú realizáciu najlepších záujmov dieťaťa treba vziať do úvahy taktiež právnu úpravu a záväzky vyplývajúce členským štátom okrem iného z Dohovoru o právnom postavení utečencov.

V roku 2017 vydali Výbor pre práva dieťaťa spolu s Výborom na ochranu práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín dva spoločné komentáre o medzinárodnej migrácii.¹⁹ Vyš-

¹⁶ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 46 – 48, 52 – 79.

¹⁷ Tamže, ods. 80 – 82.

¹⁸ Tamže, ods. 61.

¹⁹ Ide o komentáre: UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant

šie uvedená dvojitá zraniteľnosť dieťaťa, multidisciplinarita tímu zapojeného do rozhodovacieho procesu spolu so zákazom diskriminácie a apelom na výsluch dieťaťa vykonaný spôsobom priateľským k dieťaťu sa prívukujú v prvom z vydaných spoločných komentárov. Oba komentáre prisudzujú jednote rodiny vysokú prioritu, druhý z týchto komentárov sa zameriava bližšie na otázky rodinného života a zachovanie jednoty rodiny vo svojej časti E. Opätovne zdôrazňuje záväzok členských štátov predchádzať odlúčeniu dieťaťa od rodiny, pretože dieťa má právo na plnú ochranu, rešpekt a uskutočňovanie rodinného života bez akejkoľvek diskriminácie. Komentár uznáva právo štátov na kontrolu migrácie, avšak na druhej strane tak štáty nesmú robiť spôsobom, ktorý by svojvoľne zasahoval do práva dieťaťa na rodinný život. Štáty majú povinnosť vykonávať pozitívne opatrenia na zachovanie rodinnej jednoty – medzi tie patrí tiež opätovné spojenie rodinných príslušníkov.²⁰ V prípadoch odmietnutia opätovného zlúčenia rodiny maloletej osoby, ktorá potrebuje medzinárodnú ochranu, je nutné, aby orgán vydávajúci takéto rozhodnutie dostatočne odôvodnil, prečo zlúčenie rodiny nie je možné. Všeobecnú argumentáciu verejným

Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, 16 November 2017, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 4(2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State Obligations regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration on Countries of Origin, Transit, Destination and Return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

²⁰ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 4(2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State Obligations regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration on Countries of Origin, Transit, Destination and Return, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, ods. 27.

záujmom či bezpečnosťou bez detailnejšieho odôvodnenia spôsobom primeraným a zrozumiteľným dieťaťu výbory nepovažujú za dostatočnú a v súlade so svojimi záväzkami. Primárnou povinnosťou štátov je teda predchádzať rozdeleniu rodín. Ak k odlúčeniu rodiny dôjde, štáty majú zabezpečiť obnovenie rodinnej jednoty urýchlenným a citlivým spôsobom, a súčasne dbať na dodržanie zásady najlepších záujmov dieťaťa.

3. Európsky právny rámec – Európsky dohovor o ochrane ľudských práv

Na rozdiel od Dohovoru o právach dieťaťa chráni Európsky dohovor o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) v prvom odseku článku 8 všeobecnejšie právo na rodinný život. Ide o ochranu poskytovanú nielen deťom, ale všetkým osobám podliehajúcim jurisdikcii zmluvného štátu. Právo na rodinný život detí v súvislosti s migračnými otázkami sa stalo predmetom viacerých konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“ alebo „štrasburský súd“). A hoci zásada najlepších záujmov dieťaťa nie je výslovne zakotvená v EDLP, ESLP postupne vo svojej judikatúre dovodil jej použitie ako interpretačného princípu. Prvýkrát tak urobil vo veci *Boultif proti Švajčiarsku*, keď najlepšie záujmy dieťaťa použil ako aplikačné hľadisko pri skúmaní porušenia práva na súkromný a rodinný život.²¹ Status všeobecnej zásady medzinárodného práva najlepším záujmom štrasburský súd priznal vo veci *Neulinger a Shuruk proti Švajčiarsku*. Podľa ESLP treba vykladať EDLP v súlade so všeobecnými zásadami medzinárodného práva, medzi ktoré patria tiež najlepšie záujmy dieťaťa.²²

²¹ Jílek, D. Jak porozumět nejlepším zájmům dítěte. In: Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2013, s. 303.

²² ESLP, *Neulinger and Shuruk proti Švajčiarsku*, sťažnosť č. 41615/07, rozsudok zo 6. júna 2010, ods. 131.

Článok 8 odsek 1 EDLP garantuje všeobecnejšie právo dieťaťa na rodinný život. Patria sem preto všetky rodinné otázky, nielen tie súvisiace s odlúčením dieťaťa od rodiny. Vo veciach migrácie spočiatku ESLP zastával názor, že článok 8 odsek 1 neobsahuje pozitívnu povinnosť štátov rešpektovať voľbu krajiny pobytu a v prípadoch, že došlo k odlúčeniu dieťaťa od rodičov, či takáto situácia hrozila, nevyplývala im z uvedeného článku povinnosť povoliť vstup, resp. pobyt na svojom území, ak rodinný život mohol prebiehať kdekoľvek inde. ESLP akoby dával za „vinu“ to, že rodinný príslušník opustil svoje dieťa v krajine pôvodu. S príchodom nového milénia sa však postoj štrasburského súdu začal postupne meniť a ESLP dôvodil situácie, keď štáty majú pozitívnu povinnosť obmedziť svoje suverénne právo na kontrolu imigrácie na svoje územie v prospech práva na rodinný život. Tú majú štáty vtedy, ak neexistuje žiadna rozumná alternatíva výkonu rodinného života mimo územia dotknutého štátu. Aplikáciou zásady najlepších záujmov tak došlo k preváženiu záujmov dieťaťa na zachovaní rodinného života nad záujmom štátu rozhodovať o vstupe a pobyte osôb na svojom území.²³

4. Európsky právny rámec – Listina základných práv EÚ

Na úrovni primárneho práva EÚ sú najlepšie záujmy dieťaťa obsiahnuté v článku 24 odsek 1 Listiny základných práv EÚ. Primárny akt medzi adresátov povinnosti zahŕňa verejné orgány a súkromné inštitúcie. I keď v porovnaní s CRC záväzok dodržiavať zásadu najlepších záujmov neadresuje súdom, je nepochybné, že

²³ Hailbronner, K. a kol. Right to family life under article 8 ECHR. In: Hailbronner, K. – Thym, D. (eds.) *EU immigration and asylum law: A commentary. Second edition.* Munich: C. H. Beck, 2016, p. 310 – 313. Bližšie k tejto otázke pozri judikatúru ESLP: *Abdulaziz, Cabales, and Balkandali proti Veľkej Británii*, sťažnosť č. 9214/80, rozsudok z 28. mája 1985, *Ahmut proti Holandsku*, sťažnosť č. 23218/94, rozsudok z 19. februára 1996, *Sen proti Holandsku*, sťažnosť č. 31465/96, rozsudok z 21. decembra 2001.

ich môžeme podradiť pod pojem orgány verejnej moci. Zásada je podľa vysvetlení k Listine založená na článku 3 odsek 1 CRC.²⁴ Všeobecný komentár č. 14 vydaný Výborom pre práva dieťaťa je tak možné použiť ako prínosný nástroj interpretácie aj v rámci výkladu ustanovení práva EÚ vo vzťahu k zásade najlepších záujmov dieťaťa.

Pri výklade tejto zásady na úrovni práva EÚ v súvislosti s právom dieťaťa na zlúčenie rodiny komplexný právny rámec uzatvára ustanovenie článku 52 odsek 3 Listiny základných práv EÚ, ktorý stanoví, že zmysel a rozsah práv garantovaných Listinou, ktoré svojím obsahom zodpovedajú právam zaručeným EDLP je rovnaký.²⁵ Keďže právo na rodinný život garantuje EDLP, ako aj článok 7 Listiny základných práv EÚ, má byť ich zmysel a rozsah obdobný. O prepojení na EDLP hovorí tiež článok 6 odsek 2 Zmluvy o EÚ, ktorý predpokladá pristúpenie EÚ k tomuto ľudskoprávnemu inštrumentu.²⁶ Je otáznne, do akej miery budú inštitúcie EÚ rešpektovať judikatúru ESLP. Zároveň však treba podotknúť, že článok 52 Listiny hovorí tiež o tom, že EDLP je garanciou *de minimis*. Ochrana rodinného života na úrovni EÚ teda môže byť širšia. Dôležité je, aby EÚ neprekračovala rámec zverených kompetencií, ktoré na ňu členské štáty previedli a zároveň pri ochrane práv dbala na medzinárodné záväzky členských štátov a čerpala z ústavných tradícií tak, ako na to odkazuje preambula Listiny základných práv EÚ.²⁷

Ako sme už podotkli vyššie, článok 7 Listiny základných práv

²⁴ European Union, Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, 14 December 2007. European Union, Official Journal of the European Union (2007/C 303/01), vol. 50, s. 25.

²⁵ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012. European Union, Official Journal of the European Union (2007/C 303/01), vol. 50, čl. 52 ods. 3.

²⁶ European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union, 26 October 2012. European Union, Official Journal of the European Union (2012/C 326/01), vol. 55, s. 19.

²⁷ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012. European Union, Official Journal of the European Union (2007/C 303/01), vol. 50, preambula.

EÚ zaručuje ochranu rodinného života. Takisto ako v prípade EDLP osobný rozsah predmetného ustanovenia nie je limitovaný len na maloleté deti. Článok je aplikovateľný na širší okruh situácií spojených s výkonom a realizáciou rodinného života – nielen na situácie, keď došlo k odlúčeniu dieťaťa od rodiny a rodinná jednota má byť opäť obnovená. Právo na zlúčenie rodiny v azylových otázkach sa objavuje až v sekundárnej legislatíve EÚ. Akty Spoločného európskeho azylového systému však takisto musia byť v súlade s medzinárodnými záväzkami a členské štáty aj pri aplikácii ustanovení musia konať v súlade s najlepšimi záujmami dieťaťa.²⁸

*4.1. Smernica o práve na zlúčenie rodiny*²⁹

Zlúčenie rodiny podľa smernice o práve na zlúčenie rodiny sa odvíja od osoby tzv. garanta. Ide o príslušníka tretej krajiny legálne pobývajúceho na území niektorého z členských štátov EÚ, ktorý/ktorého rodinní príslušníci žiada(jú) o povolenie vstupu a pobytu týchto na územie členského štátu s cieľom zlúčiť rodinu. Zlúčovanie rodín príslušníkov tretích krajín sa môže uskutočniť v dvoch režimoch – závisí od toho, či má garant status utečenca. Ak garantovi nebol priznaný status utečenca, uplatní sa všeobecná právna úprava.

Tá dáva členským štátom možnosť podmieniť zlúčenie rodín splnením určitých podmienok, predtým ako povolia zlúčenie rodiny na svojom území. Medzi tieto podmienky patrí zabezpečenie adekvátneho ubytovania považovaného za bežné pre porovnateľnú rodinu v tom istom regióne, zdravotné poistenie pre garanta a všetkých rodinných príslušníkov či stabilný a pravidelný príjem, aby sa garant ani jeho rodinní príslušníci nestali záťažou pre sociálny systém členského štátu. Mimo týchto smernica členským štátom

²⁸ Smyth, C. *European Asylum Law and the Rights of the Child*. London: Routledge, 2014, p. 49.

²⁹ Smernicou nie sú viazané členské štáty: Veľká Británia, Írsko a Dánsko.

umožňuje, aby požadovali dodržanie integračných kritérií – spravidla ide o úspešné absolvovanie jazykových testov či testov všeobecných znalostí o členskom štáte, v ktorom sa má rodina zlúčiť.³⁰

Na rozdiel od toho privilegovaný režim smernice oslobodzuje utečenca a jeho rodinných príslušníkov od splnenia takýchto podmienok. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že smernica dostatočne zohľadňuje špecifickú situáciu, v ktorej sa tieto osoby nachádzajú. Zároveň však stále dáva priestor členským štátom regulovať vstup a pobyt príslušníkov tretích krajín aj napriek ich situácii. Stanoví totiž výnimky, za ktorých sa privilegovaný režim neuplatní, hoci garant má status utečenca. Aplikáciu privilegovaného režimu smernice môžu členské štáty okrem iného limitovať podaním žiadosti o zlúčenie rodiny v lehote troch mesiacov od priznania statusu utečenca garantovi.³¹ Po uplynutí tejto lehoty členské štáty majú právo požadovať splnenie podmienok stanovených vo všeobecnom režime. Takúto lehotu niekoľkokrát kritizoval Vysoký komisár OSN pre utečencov a tiež ľudsko-právne organizácie ako veľmi krátku. Vzhľadom na situáciu, v ktorej sa utečenci v hostiteľskej krajine nachádzajú, je lehota tri mesiacov veľmi krátka. Vyhľadanie rodinných príslušníkov a zhromaždenie dôkazov potrebných na doloženie skutočných rodinných väzieb bude v takýchto prípadoch pomerne zložité.

4.1.1 *Tanga-Muzinga proti Francúzsku*

O zložitosti dokazovania rodinných väzieb svedčí aj prípad *Tanga-Muzinga proti Francúzsku*,³² ktorý bol síce predmetom konania pred EŠLP, no týkal sa tiež aplikácie predmetnej smernice, preto sa mu venujeme na tomto mieste. Konžskému štátnemu príslušníkovi, ktorému bol priznaný status utečenca, trvalo tri a pol roka,

³⁰ European Union, COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification, 22 September 2003. European Union, Official Journal of the European Union (2003/L 256), vol. 46, s. 227 – 228, čl. 7 – 8.

³¹ Tamže, s. 228, čl. 12 ods. 1.

³² EŠLP, *Tanga-Muzinga proti Francúzsku*, sťažnosť č. 2260/10, rozsudok z 10. júla 2014.

kým sa mu podarilo dosiahnuť zlúčenie rodiny s jeho manželkou a tromi maloletými deťmi na území Francúzska. Problematickým bolo dokazovanie rodinných väzieb, keďže francúzske úrady mali podozrenie z predloženia falošných rodných listov. Ani zastúpenie Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov v Yaoundé dlhý čas nebolo dostatočné na urýchlenie odstránenia nejasností v predmetnej veci. Neinformovanie o skutočných dôvodoch zamietavého rozhodnutia o vydaní víz pre rodinných príslušníkov sťažovateľa a opätovné zamietnutie žiadostí o prešetrovanie situácie spôsobili veľmi komplikovanú situáciu, ktorá mala traumatizujúci vplyv na celú sťažovateľovu rodinu.

Francúzske orgány verejnej moci nepovažovali za dostatočné preukázanie rodinných vzťahov rodinné fotografie, bankové výpisy a svedectvá blízkych osôb. Naopak, z odchodu sťažovateľa do Francúzska dôvodili jeho dobrovoľné „zanechanie“ rodiny v krajine pôvodu. Počas dlhotrvajúcich snáh o zlúčenie rodiny v Kongu znásilnili jednu zo sťažovateľových maloletých dcér a ona neželane otehotnela. Postupy francúzskych úradov mali teda priamy vplyv nielen na sťažovateľa, no tiež na jeho maloleté deti. Francúzske úrady tak porušili povinnosť členských štátov zohľadniť najlepšie záujmy dieťaťa plynúcu mimo medzinárodno-právnych záväzkov, tiež z článku 5 odsek 5 smernice o práve na zlúčenie rodiny, ako aj z článku 24 odsek 2 Listiny základných práv EÚ. Povinnosť vziať do úvahy iné dôkazy ako písomný úradný dôkaz o existencii rodinného vzťahu vyplývala Francúzsku aj z článku 11 odsek 2 smernice. Členské štáty tiež nemôžu zamietnuť žiadosť o zlúčenie rodiny len preto, že takýto písomný dôkaz chýba.³³ Okrem súdom uznaného porušenia práva na rodinný život a vyššie uvedenej zásady najlepších záujmov dieťaťa sa tiež porušil záväzok efektívne a účelne pristupovať k posudzovaniu žiadostí o zlúčenie rodiny vyplývajúceho z článku 10 ods. 1, ako aj 22 CRC.

³³ European Union, COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification, 22 September 2003. European Union, Official Journal of the European Union (2003/L 256), vol. 46 (s. 228, čl. 11 ods. 2).

Privilegovaný režim piatej kapitoly smernice nie je možné uplatniť na poživateľov subsidiárnej ochrany, čo v ostatných rokoch začali pomerne často využívať členské štáty. Ak osobe nebol udelený status utečenca, členské štáty môžu požadovať až dvojročný pobyt na svojom území predtým, než sa rodina zlúči. Podľa Rady Európy z odhadovaných 800 000 osôb, ktorí v roku 2015 prišli na územie Nemecka, prevažnej väčšine nebolo umožnené formálne požiadať o udelenie medzinárodnej ochrany až do marca roku 2016.³⁴ Zmena legislatívy, ktorá mala byť účinná práve od marca 2016, bola reakciou na hromadný príliv osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. Nemecko legislatívnym opatrením začalo rozlišovať medzi režimom zlučovania rodín utečencov a poživateľom doplnkovej ochrany. Príchod rodinných príslušníkov druhej skupiny tak Nemecko oddialilo o dva roky. Pri zvážení všetkých maximálnych dĺžok procesných lehôt tak došlo k faktickému odloženiu možnosti zlúčenia rodiny až o päť rokov.³⁵

Nemecko nebolo zďaleka jediným členským štátom, ktorý na hromadný príliv osôb zareagoval zmenou legislatívy a zavedením reštriktívnej politiky. Podľa správy FRA z roku 2017 päť členských štátov zaviedlo kratšiu trojmesačnú lehotu na podanie žiadosti o zlúčenie rodiny s aplikáciou piatej kapitoly smernice, štyri z nich po jej uplynutí požadujú splnenie podmienok ubytovania, zdravotného poistenia, pravidelného a stabilného príjmu či integračných kritérií. Štyri členské štáty rozlišujú od roku 2017 medzi osobami požívajúcimi status utečenca a doplnkovej ochrany.³⁶ Takéto postupy jednotlivých členských štátov nie je možné považovať za postu-

³⁴ Costello, C. – Groenenduk, K. – Halleskov Storgaard, L. *Realising the Right to Family Reunification of Refugees in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, June 2017, p. 34.

³⁵ Laubach, B. Subsidiary Protection instead of Full Refugee Status Complicates Family Reunification. In: *Legal Dialogue* [online]. Dostupné z <<http://legal-dialogue.org/subsidiary-protection-instead-full-refugee-status-complicates-family-reunification>>.

³⁶ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *FRA Fundamental Rights Report 2017*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, s. 134 – 135.

py v súlade so zásadou najlepších záujmov dieťaťa. Ako vyplýva zo všeobecného komentára k tejto zásade vydaného Výborom pre práva dieťaťa, záväzok dbať na dodržiavanie najlepších záujmov dieťaťa sa vzťahuje aj na legislatívne orgány štátu.³⁷

Reštriktívna politika skrátenia lehôt na aplikáciu privilegovaného režimu, zdĺhavé procedúry pri posudzovaní žiadostí, ako aj rozlišovanie medzi dvoma kategóriami osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, nie sú v súlade so skúmanou zásadou. Súdny dvor EÚ vo veci *A. a S. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* vyjadril svoj postoj k tejto zásade, keď zdôraznil, že pri posudzovaní žiadosti treba venovať osobitnú pozornosť najlepším záujmom dieťaťa tak, aby bol zachovaný cieľ smernice, ktorým je podporovanie zlúčenie rodín. Zároveň zdôraznil, že členské štáty majú povinnosť poskytnúť zvláštnu ochranu utečencom a maloletým deťom.³⁸ Limity uváženia, v ktorých sa členské štáty môžu pohybovať pri rozhodovaní o zlúčení rodiny vyslovil Súdny dvor EÚ v spojených veciach *O., S. a L.* Podľa luxemburského súdu musí byť smernica vykladaná striktno a bez toho, aby došlo k ohrozeniu efektívnej aplikácie smernice a zároveň takýto výklad musí byť v súlade s najlepšimi záujmami dieťaťa.³⁹ Ak uvedené rozsudky Súdneho dvora EÚ vykladáme v súlade s argumentáciou, že v špecifických situáciách pri rozdelení práva na zlúčenie rodiny nemajú členské štáty žiadnu diskrečnú právomoc, pôsobí záväzok rešpektovať najlepšie záujmy detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, ako takmer absolútny.⁴⁰

Smernica vo svojom článku 3 odsek 2 písmeno a) stanoví, že ju nie je možné aplikovať na príslušníkov tretích krajín, ktorí podali

³⁷ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14, ods. 10.

³⁸ SDEÚ, *A. a S. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, rozsudok z 12. apríla 2018, ods. 58.

³⁹ SDEÚ, *O., S. proti Maahanmuuttovirasto a Maahanmuuttovirasto proti L.*, spojené veci C-356/11 a C-357/11, rozsudok zo 6. decembra 2012, ods. 76.

⁴⁰ SDEÚ, *Parlament proti Rade*, C-540/03, rozsudok z 27. júna 2006, ods. 60.

žiadosť o priznanie statusu utečenca, no ich žiadosti ešte nebolo vyhovené.⁴¹ U takýchto osôb bude možné aplikovať ustanovenia dublinského nariadenia na účely zlučovania rodiny.

4.2 Dublinské nariadenie

V prípade príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich na územie niektorého z členských štátov EÚ, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu na ich území, stanoví dublinské nariadenie niekoľko pravidiel na určenie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Každý členský štát je povinný preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu, ak o ňu požiada osoba na jeho území či na hranici členského štátu.⁴² Tak ako v celom Spoločnom európskom azylovom systéme, aj v nariadení má primárnu ochranu zachovanie celistvej rodiny, a preto nariadenie stanoví, že ak osoba žiadajúca o medzinárodnú ochranu v jednom členskom štáte má rodinného príslušníka v inom členskom štáte, ak dotknuté osoby udelia písomný súhlas, je štátom zodpovedným za preskúmanie žiadosti o ochranu ten, na ktorého území sa títo rodinní príslušníci nachádzajú.⁴³ Maloletým deťom bez sprievodu nariadenie priznáva väčšiu ochranu, keď vo svojom článku 8 stanoví, že zodpovedným štátom za preskúmanie a rozhodnutie o žiadosti o medzinárodnú ochranu takéhoto dieťaťa je ten štát, na území ktorého sa oprávnené zdržiava jeho rodinný príslušník či súrodenec dieťaťa. Najlepšie záujmy dieťaťa sú zdôraznené na

⁴¹ European Union, COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification, 22 September 2003. European Union, Official Journal of the European Union (2003/L 256), vol. 46, s. 226, čl. 3 ods. 2 písm. a).

⁴² European Union, REGULATION 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 26 June 2013. European Union, Official Journal of the European Union (L180/31), vol. 56, čl. 3 ods. 1.

⁴³ Bližšie pozri články 9 a 10 dublinského nariadenia.

niekoľkých miestach, no predovšetkým v článku 6 odstavci 3, kde pri posudzovaní najlepších záujmov nariadenie prízvukuje náležité zohľadnenie, medzi inými tiež možnosti zlúčenia rodiny. Na účely zlúčenia rodiny nariadenie zavádza tzv. *family tracing* – čiže postup, pri ktorom sa identifikujú rodinní príslušníci maloletej osoby bez sprievodu s cieľom následne aplikovať článok 8. Ako jeden z postupov pri pátraní po rodinných príslušníkoch v ostatných členských štátoch EÚ dublinské nariadenie uvádza spoluprácu s medzinárodnými a inými príslušnými organizáciami.⁴⁴

V prípade, že sa maloleté dieťa bez sprievodu nachádza na území členského štátu, pričom niektorého z rodinných príslušníkov má v inom členskom štáte, „presun“ zodpovednosti za preskúmanie a rozhodnutie o žiadosti na tento iný členský štát sa realizuje dožiadanim o prevzatie. Maximálna dĺžka vyplývajúca z jednotlivých postupov od podania žiadosti po samotné fyzické zlúčenie rodiny je 11 mesiacov.⁴⁵ Nariadenie však okrem vyššie uvedených kritérií na určenie zodpovedného členského štátu obsahuje v článku 17 tiež možnosť preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu bez toho, aby sa osoba fyzicky nachádzala v dotknutom členskom štáte či na jeho území mala rodinných príslušníkov. Právna úprava bližšie nešpecifikuje podmienky potrebné na splnenie tejto možnosti. Ide skôr o možnosť, ktorú členským štátom nariadenie dáva vo výnimočných prípadoch, ktoré nespĺňajú vyššie uvedené kritériá na dožiadanie.

⁴⁴ European Union, REGULATION 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 26 June 2013. European Union, Official Journal of the European Union (L180/31), vol. 56, čl. 6 ods. 3 – 4.

⁴⁵ Členský štát, na území ktorého sa maloletá osoba nachádza, môže dožiadať iný členský štát do dvoch mesiacov od podania žiadosti o medzinárodnú ochranu. Dožiadateľ štát má ďalšie tri mesiace na rozhodnutie o tomto prevzatí a nakoniec dublinské nariadenie stanoví lehotu v maximálnej dĺžke šesť mesiacov, počas ktorej má byť osoba premiestnená do „novo-zodpovednej“ krajiny. Bližšie pozri ustanovenia článkov 21, 22 a 29 dublinského nariadenia.

O uvedené ustanovenie sa opierajú aj žiadosti, ktoré podali sýrski štátni príslušníci pobývajúci na území Francúzska. Išlo o tri maloleté deti vo veku 16 rokov a jedného plnoletého sýrskeho občana, ktorý však pre mentálnu poruchu bol závislý od svojho maloletého brata – jedného z troch vyššie zmienených žiadateľov. Tí mali plnoletých súrodencov vo Veľkej Británii, ktorým bol priznaný status utečenca a udelený dlhodobý pobyt. Súrodenci legálne pobývajúci na území Veľkej Británie boli zamestnaní a ochotní postarať sa o svojich súrodencov nachádzajúcich sa v utečeneckom tábore zvanom „Džungľa“ pri francúzskom Calais, kde žili v neľudských podmienkach.⁴⁶ Vzhľadom na to, že sa prípad odohrával počas vrcholu utečeneckej krízy a francúzske úrady podľa dôkazov predložených žiadateľmi dlhodobo systematicky porušovali práva detí,⁴⁷ obrátili sa maloletí žiadatelia priamo na britské úrady s požiadavkou preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu s odkazom na článok 17 dublinského nariadenia. Žiadali tiež o premiestnenie na územie Veľkej Británie kvôli zlúčeniu rodiny so svojimi dospelými súrodencami. Nešlo však o formálne žiadosti, ale o neoficiálne listy, ktoré podali prostredníctvom svojich právnych zástupcov. V nich žiadali o prijatie zodpovednosti za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu Veľkou Britániou s odkazom na dublinské nariadenie, podľa ktorého bola Veľká Británia v konečnom dôsledku zodpovedným štátom. Argumentácia takejto neformálnej žiadosti sa opierala predovšetkým o právo na rodinný život zakotvený v článku 8 EDLP, pričom spôsob svojho konania zdôvodnili tým, že francúzska prax pri dožiadaní o prevzatie zodpovednosti je zjavne poznačená politickými záujmami a je tu obava z toho, či francúz-

⁴⁶ K popisu podmienok v provizórnom tábore „Džungľa“ pozri rozhodnutie *Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber* vo veci *ZAT and others v. Secretary of State for the Home Department* (JR/15401/2015, JR/15405/2015) z 29. januára 2016, ods. 2 – 6.

⁴⁷ Podľa popisu skutkových okolností uvedených v rozhodnutí francúzske úrady aj napriek svojej povinnosti neposkytovali sťažovateľom informácie o možnosti podať žiadosť o medzinárodnú ochranu či zastúpenia maloletých príslušníkov tretích krajín.

ske úrady dožadujú⁴⁸ Veľkú Britániu o prevzatie zodpovednosti za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, a ak tak urobia, že celý proces bude zdĺhavý. Právni zástupcovia postup žiadateľov argumentovali tým, že maloleté deti v krajine pôvodu – v Sýrii – zažili extrémne stresujúce situácie⁴⁹ spôsobené prebiehajúcou vojnou a urýchlené zlúčenie s dospelými súrodencami v Británii by tak zlepšilo ich psychický stav, najmä vzhľadom na nehostinné podmienky v provizórnom tábore, do ktorého ich umiestnili francúzske úrady.

Aplikácia článku 8 EDLP bez toho, aby boli dodržané pravidlá stanovené dublinským nariadením je pomerne diskutabilná. Bola predmetom konaní britských súdov dvoch inštancií, a hoci odvolací súd nezmenil rozhodnutie Vrchného súdu v otázke povolenia vstupu a pobytu maloletých a zdravotne postihnutého dospelého žiadateľa na územie Veľkej Británie, poskytol odlišnú argumentáciu k otázke, za akých podmienok sa môžu obísť postupy podľa dublinského nariadenia kvôli nenarušeniu práva na rodinný život. Odvolací súd nezmenil rozhodnutie Vrchného súdu najmä preto, že ministerstvo vnútra, ktoré bolo odvolateľom v tejto veci, nemalo záujem na navrátení rodinných príslušníkov, ktorí už v tom čase boli na území Veľkej Británie. Niektorým z nich bol v medzičase udelený status utečenca. I keď sa odvolací súd k otázkam najlepších záujmov detí vyjadril len okrajovo, takýto postup bol bez pochyb v ich najlep-

⁴⁸ Zo správy vydanéj v roku 2012 je zrejmé, že Francúzsko čelilo veľkým problémom pri prijímaní maloletých žiadateľov o azyl. Tento fakt podporili tiež zástupcovia maloletých žiadateľov, ktorí potvrdili, že maloletí žiadatelia o azyl neboli dostatočne poučení o svojich právach vyplývajúcich z francúzskeho právneho systému, ako aj to, že azylové konania boli poznačené trojmesačnými oneskoreniami pri registráciách žiadostí maloletých žiadateľov. Bližšie pozri rozhodnutie odvolacieho súdu *Royal Courts of Justice* vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others* (C2/2016/0712) zo 6. augusta 2016, ods. 29 – 30.

⁴⁹ Podľa výpovedí maloletých v Sýrii zažívali okrem iného pravidelne sa opakujúce bombardovanie, jeden zo žiadateľov na vlastné oči videl, ako na jeho dome pristála bomba a vážne zranila jeho brata, ďalší maloletý videl, ako snajperi zaštreli jeho spolužiakov. Bližšie pozri *Royal Courts of Justice* vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others*. (C2/2016/0712) zo 6. augusta 2016, ods. 21 – 22.

šom záujme, pretože návrat do Francúzska by priťažil ich psychickej situácii. Primárnym dôvodom, prečo britské ministerstvo podalo odvolanie, bola obava z ďalekosiahlych následkov, ktoré by rozhodnutie Vrchného súdu mohlo vyvolať. Pripusteniu dotknutých rodinných príslušníkov s cieľom zlúčiť rodinu na území Veľkej Británie na základe článku 17 nariadenia by mohlo mať vážne následky vo vzťahu k schopnosti Veľkej Británie kontrolovať imigráciu na svoje územie a mohlo by tiež podľa ministerstva narušiť integritu Dublinského systému.⁵⁰ Odvolací súd síce pripustil, že EDLP a dublinské nariadenie sú systémy, ktoré vedľa seba existujú, no obídene procedúr dublinského nariadenia pre ochranu práva na rodinný život je možné iba vo výnimočne presvedčivých prípadoch.⁵¹ Skúmaný prípad podľa odvolacieho súdu tie nespĺňal, keďže zlúčenie rodiny sa mohlo pri aplikácii dublinských procedúr realizovať bez toho, aby došlo zdĺhavým konaním k porušeniu práva na rodinný život zakotvenom ako v článku 8 EDLP, tak článku 7 Listiny základných práv EÚ. K tejto argumentácii prispel tiež fakt, že medzi Veľkou Britániou a Francúzskom v medzičase došlo k uzatvoreniu memoranda, v ktorom sa štáty zaviazali k vzájomnej spolupráci pri vybavovaní dožiadaní v čo najkratšom možnom čase.⁵² Ako je zrejmé aj z tohto prípadu, nájdenie spravodlivej rovnováhy medzi záujmami, ktoré stoja proti sebe, je pre štáty niekedy veľmi náročné. Britský súd však správne aplikoval zásadu najlepších záujmov dieťaťa, keď ju použil ako nástroj interpretácie v prípade nejasného výkladu predmetného ustanovenia dublinského nariadenia.

O dožiadaní a záujme členských štátov EÚ na kontrole migrácie svedčí tiež prípad presunu rodinných príslušníkov z Grécka do Nemecka s cieľom zlúčiť rodinu z konca roka 2017. Maloletý žiadateľ o azyl sýrskeho pôvodu mal rodinných príslušníkov v gréc-

⁵⁰ *Royal Courts of Justice* vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others*. (C2/2016/0712) zo dňa 6. augusta 2016, ods. 5 – 6.

⁵¹ *Royal Courts of Justice* vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others*. (C2/2016/0712) zo dňa 6. augusta 2016, ods. 5, 8, 32.

⁵² *Royal Courts of Justice* vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others*. (C2/2016/0712) zo dňa 6. augusta 2016, ods. 99.

kom utečeneckom tábore – rodičov a troch maloletých bratov, ktorí grécke úrady požiadali o medzinárodnú ochranu. Nemecké úrady síce prijali zodpovednosť na základe dožiadania gréckych úradov, problematické však bolo zachovanie lehoty šiestich mesiacov, ktorú dublinské nariadenie predpisuje na presun osôb na územie štátu, ktorý zodpovednosť prijal. Z dokazovania pred nemeckým súdom vyšlo najavo, že medzi gréckymi a nemeckými úradmi príslušnými v konaniach o dožiadaní existovala neoficiálna dohoda o tom, že presuny budú prebiehať v časových intervaloch stanovených nemeckou stranou, pričom nebola rešpektovaná lehota šiestich mesiacov stanovená nariadením.⁵³ Z obavy z toho, že po uplynutí šiestich mesiacov sa aplikuje odsek 2 článku 29 Dublinského nariadenia, a teda že zodpovedným štátom za rozhodnutie o žiadostiach rodinných príslušníkov o medzinárodnú ochranu zostane Grécko, sa maloletý chlapec obrátil na nemecký správny súd so žiadosťou o vydanie opatrenia vynucujúceho presun rodinných príslušníkov v stanovenej lehote šiestich mesiacov. Vzhľadom na nedávnu judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktorý dôvodil právo osôb čakajúcich na presun na dodržanie lehôt stanovených dublinským nariadením a na zásadu najlepších záujmov dieťaťa, nemecký správny súd vyhovel tejto žiadosti maloletého chlapca. Argumentácia ochranou najlepších záujmov dieťaťa a právom na rešpektovanie rodinného života tak došlo k vynúteniu presunu rodinných príslušníkov v lehote stanovenej článkom 29 odsek 1 Dublinského nariadenia, keďže dodržiavanie lehôt stanovených dublinským nariadením je dôležité kvôli efektívnej realizácii Dublinského systému.⁵⁴

⁵³ Podľa nemeckej vlády v tom čase viac ako 3 000 žiadateľov o azyl čakalo na presun na územie Nemecka kvôli realizácii práva na zúčinenie rodiny. Dohoda medzi Nemeckom a Gréckom o spomalení procesu presunov osôb čakajúcich na presun do Nemecka si vyslúžila kritiku 27 gréckych, nemeckých a iných európskych nevládných organizácií.

⁵⁴ Dublin Family Reunification: neither subject to limits nor delay – Note on the Administrative Court Wiesbaden, decision from 15 September 2017. In: *asylumlawdatabase.eu* [online]. Dostupné z <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-family-reunification-neither-subject-limits-nor-delay-note-administrative-court>>.

5. Záver

Uskutočnená analýza právneho rámca nás utvrdzuje v tom, že členské štáty EÚ pri skúmaní žiadostí o zlučovanie rodín detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, sú viazané dodržiavať zásadu najlepších záujmov dieťaťa. Hoci ide o pramene práva rôznej povahy, ako v prípade zmluvných štátov EDLP, kde je to judikatúra ESLP, ktorá dovodila princíp najlepších záujmov dieťaťa, tieto záväzky sú členské štáty povinné dodržiavať. A to nielen v prípade, že členský štát vykonáva právo EÚ, keď záväzok dodržiavať tento princíp vyplýva z článku 51 odseku 1 Listiny základných práv EÚ, ale tiež vtedy, keď sa maloleté osoby nachádzajú v ich jurisdikcii, ako to stanoví článok 1 EDLP. Oba regionálne mechanizmy ľudských práv odkazujú vo svojom výklade najlepších záujmov dieťaťa na Dohovor o právach dieťaťa, ktorý by mal byť kľúčovým pri interpretácii a aplikácii tohto princípu. Všeobecný komentár č. 14 Výboru pre práva dieťaťa má poskytnúť lepšie chápanie a uľahčujúci výklad a použitie tejto zásady.

Z uvedených prípadov je však zrejmé, že niektoré členské štáty si chcú naďalej ponechať kontrolu nad svojím územím a migráciou a nie vždy zásadu najlepších záujmov dieťaťa aplikujú vo svetle komentára Výboru pre práva dieťaťa či judikatúry ESLP a Súdneho dvora EÚ. Odôvodňovaním verejnej bezpečnosti obmedzujú zlučovanie rodín detí, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, pričom svojimi postupmi nezohľadňujú špecifickú situáciu maloletej osoby, potrebu medzinárodnej ochrany a v neposlednom rade jej zraniteľnosť.

Zavedenie reštriktívnych politík členskými štátmi je na jednej strane pochopiteľné vzhľadom na obavy z hromadného prílivu rodinných príslušníkov, na druhej strane by však mali zavádzať rozdielne právne úpravy v prípade, že sa ich rozhodnutie o žiadostiach na zlúčenie rodiny priamo či nepriamo týka maloletých osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu. Ak takúto právnu úpravu nemajú, treba pristupovať k posudzovaniu žiadostí vždy so zreteľom na individuálnu situáciu dieťaťa a v najširšej možnej mie-

re aplikovať zásadu ako nástroj interpretácie ustanovení vedúcich k viacerým možným výkladom, či ako procesný princíp.

LITERATÚRA

Knihy a príspevky v zborníkoch:

- Costello, C. – Groenenduk, K. – Halleskov Storgaard, L. *Realising the Right to Family Reunification of Refugees in Europe*. Strasbourg: Council of Europe, June 2017, 58 s.
- Gornik, B. – Sedmak, M. – Sauer, B. Introduction – Unaccompanied Minor Migrants in Europe: Between Compassion and Repression. In: Sedmak, M. – Sauer, B. – Gornik, B. (eds.) *Unaccompanied Children in European Migration and Asylum Practices: In Whose Best Interests?* London and New York: Routledge, 2018, 200 s., ISBN 978-1138192560.
- Hailbronner, K. a kol. Right to family life under article 8 ECHR. In: Hailbronner, K. – Thym, D. (eds.) *EU immigration and asylum law: A commentary. Second edition*. Munich: C. H. Beck, 2016. 1 500 s. ISBN 978-1849468619.
- Jílek, D. Jak porozumět nejlepším zájmům dítěte. In: Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2013. 319 s. ISBN 978-80-87949-18-4.
- Smyth, C. *European Asylum Law and the Rights of the Child*. London: Routledge, 2014, 262 s. ISBN 978-0415855013.
- Zermatten, J. Nejlepší zájmy dítěte v kontextu Úmluvy o právech dítěte: analýza textu a uplatňování Úmluvy. In: Jílek, D. a kol. *Cesty ke škole respektující a naplňující práva dítěte*. Brno-Boskovice: Česko-britská o.p.s., 2013. 427 s. ISBN 978-80-905598-0-6.

Odborné články:

- Klasseen, M. – Rodrigues, P. The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter. *European Journal of Migration and Law*, 2017, Vol. 19, No. 2, s. 191 – 218.

Právne predpisy a soft law dokumenty:

- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *FRA Fundamental Rights Report 2017*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union, 26 October 2012. European Union, Official Journal of the European Union (2012/C 326/01), vol. 55.
- European Union, COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC on the right to family reunification, 22 September 2003. European Union, Official Journal of the European Union (2003/L 256), vol. 46.

- European Union, Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, 14 December 2007. European Union, Official Journal of the European Union (2007/C 303/01), vol. 50.
- European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012. European Union Official Journal of the European Union (2007/C303/01), vol. 50.
- European Union, REGULATION 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 26 June 2013. European Union, Official Journal of the European Union (L180/31), vol. 56.
- UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, 16 November 2017.
- UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), Joint general comment No. 4(2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State Obligations regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration on Countries of Origin, Transit, Destination and Return, 16 November 2017.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 5 (2003) on General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, 27 November 2003.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013.
- UN Convention on the rights of the child, 20 November 1989.

Súdne rozhodnutia:

- ESEP, *Abdulaziz, Cabales, and Balkandali proti Veľkej Británii*, sťažnosť č. 9214/80, rozsudok z 28. mája 1985.
- ESLP, *Ahmut proti Holandsku*, sťažnosť č. 23218/94, rozsudok z 19. februára 1996.
- ESEP, *Neulinger and Shuruk proti Švajčiarsku*, sťažnosť č. 41615/07, rozsudok zo 6. júna 2010.
- ESLP, *Sen proti Holandsku*, sťažnosť č. 31465/96, rozsudok z 21. decembra 2001.
- ESEP, *Tanda-Muzinga proti Francúzsku*, sťažnosť č. 2260/10, rozsudok z 10. júla 2014.
- Royal Courts of Justice vo veci *Secretary of State for the Home Department v. ZAT and others* (C2/2016/0712) zo 6. augusta 2016.

- SDEÚ, *A. a S. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, rozsudok z 12. apríla 2018.
- SDEÚ, *O., S. proti Maahanmuuttovirasto a Maahanmuuttovirasto proti L.*, spojené veci C-356/11 a C-357/11, rozsudok zo 6. decembra 2012.
- SDEÚ, *Parlament proti Rade*, C-540/03, rozsudok z 27. júna 2006.
- Upper Tribunal of the United Kingdom, Immigration and Asylum Chamber vo veci *ZAT and others v. Secretary of State for the Home Department* (JR/15401/2015, JR/15405/2015) z 29. januára 2016.

Internetové zdroje:

- Dublin Family Reunification: neither subject to limits nor delay – Note on the Administrative Court Wiesbaden, decision from 15 September 2017. In: *asylumlawdatabase.eu* [online]. Dostupné z <<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-family-reunification-neither-subject-limits-nor-delay-note-administrative-court>>.
- Laubach, B.: Subsidiary Protection instead of Full Refugee Status Complicates Family Reunification. In: *Legal Dialogue* [online]. Dostupné z <<http://legal-dialogue.org/subsidiary-protection-instead-full-refugee-status-complicates-family-reunification>>.

Kontaktné údaje autorky:

Mgr. Martina Delinčáková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
E-mail: mata.delincakova@gmail.com

ZAJIŠTĚNÍ A ALTERNATIVY K ZAJIŠTĚNÍ DĚTÍ V AZYLOVÝCH ŘÍZENÍCH V EVROPĚ¹

Mgr. Irena Drdúlová

Klíčové slova: dítě – děti – děti bez doprovodu – odloučení dětí – rodiny s dětmi – zajištění – migrace – alternativy k zajištění – Evropský soud pro lidská práva – Evropská unie – Evropská úmluva – důvody pro zajištění – test nezbytnosti – test svévole – proporcionalita – procesní záruky – důstojnost a humánní podmínky v zajištění – Soudní dvůr Evropské unie – přijímací směrnice

Key words: child – children – unaccompanied children - separated children - families with children – migration – alternatives to migration – European Court of Human Rights – European union - European convention – grounds for detention – the necessity test – the arbitrary test – proportionality – procedural safeguards – dignity and human conditions in detention – EU Court of Justice – reception conditions directive

Anotace: Příspěvek se zaměřuje na regulaci zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě se speciálním zaměřením na právo Evropské unie. Vysvětluje rámec mezinárodních i evropských předpisů, relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie, jakož i nástroje „soft law“ přijaté v této oblasti. Příspěvek se zabývá důvody pro zajištění, požadavky nezbytnosti a proporcionality, procesními zárukami, jakož i důstojností a humánními podmínkami v zajištění. Zvláštní pozornost je věnována alternativám k zajištění, včetně zajištění dětí bez doprovodu nebo odloučených dětí nebo rodin s dětmi.

Summary: The article focuses on the regulation of the detention of children in asylum procedures in Europe with a special focus on EU law. It clarifies the framework of both international and European regulation, relevant case-law of the European Court of Human Rights and EU Court of Justice as well as soft law instruments adopted in this area. The article discusses grounds for detention, the requirements of necessity and proportionality, procedural safeguards as well as the dignity and human conditions in de-

¹ Příspěvek byl napsán jako výstup z projektu IGA s názvem „Status dětí v azylovém řízení z pohledu evropského práva“, IGA_PF_2017_006.

tention. A special attention is paid to the alternatives to detention, including detention of unaccompanied or separated children or families with children.

Úvod

Evropské státy musí v rámci postupů uplatňovaných vůči dětem v azylových řízeních brát v úvahu jednak mezinárodní právo, právo Evropské unie (dále také jen jako „EU“), ale také především Evropskou úmluvu,² která je vyložena judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále také jen jako „ESLP“). I když žádný z těchto zdrojů zajištění dětí výslovně nezakazuje, v Evropě a také ve světě vzrůstá konsensus, který říká, že by se děti migrující děti (tedy i děti v azylových řízeních) neměly zajišťovat vůbec. I přes tento konsensus k zajištění dětí nadále dochází, a to jak v rámci azylových řízení, tak v rámci návratových procesů. Navíc se i některé státy v Evropě začínají odklánět od názoru, že nezletilé děti by neměly být zajišťovány vůbec, a to kvůli přílivu migrantů v posledních letech.³

Pokud mají tedy státy v Evropě naplňovat své závazky a omezit zasahování do základních práv dětí na nejnižší přípustnou míru, respektive se v ideálním případě zajištění těchto dětí vyhnout úplně, musí se jejich pozornost zákonitě obrátit k alternativám k zajištění. Přesto nejsou alternativy k zajištění aplikovány v evropských státech dostatečně široce a jsou používány (i v případě zletilých migrantů) poměrně sporadicky.

Tento příspěvek se pokusí nabídnout základní pojednání o zajištění dětí v azylových řízeních s důrazem na zjištění, kdy je v rámci rozhodování o zajištění vůbec třeba brát v úvahu alternativy k zajištění (ve smyslu podmínek, které musí být splněny, aby zajištění nebylo nezákonné a svévolné), jaké jsou výhody alternativ k zajiš-

² Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

³ Např. Belgie a Nizozemí – viz část 5. nejnovější vývoj.

tění a výčet příkladů dobré praxe alternativ k zajištění dětí používaných evropskými státy v azylových řízeních.

Rozhodování o zajištění

Jak již bylo uvedeno většina států v Evropě je vázána mezinárodním právem, právem EU a Evropskou úmluvou (vyloženou judikaturou ESLP). Z těchto zdrojů vyplývají požadavky na státy v Evropě pro rozhodování o zajištění dětí v azylových řízeních.⁴ Jedná se o podmínky, které musí být splněny, aby nebylo zbavení osobní svobody migrujících dětí nezákonné a svévolné a patří mezi ně:⁵

- jasný právní základ pro zajištění ve vnitrostátním právu příslušného státu,
- zajištění musí být založeno na povolených důvodech pro zajištění,
- zajištění musí být nezbytné a proporcionální,
- musí být respektovány procedurální záruky,
- podmínky v zajišťovacím centru musí být důstojné a humánní.

Právní základ pro zajištění ve vnitrostátním právu

Jakékoliv zbavení osobní svobody musí být předvídáno vnitrostátním právem. Tento požadavek vyplývá z Evropské úmluvy (článek 5 ods. 1), mezinárodních úmluv,⁶ ale také např. z judikatury ESLP a Soudního dvora Evropské unie (dále také jen jako „SDEU“). Z judikatury těchto dvou soudů vyplývá, že uvedený právní základ musí mít určitou kvalitu, což znamená, že vnitrostátní zákon

⁴ Stejná pravidla pak platí i pro návratové procesy.

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, 2017, s. 11 (Introduction).

⁶ Např. článek 9 ods. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo článek 37 b) Úmluvy o právech dítěte.

dovolující zbavení svobody musí být při svém uplatňování dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole.⁷

Důvody pro zajištění

Jak již bylo uvedeno zajištění musí být založeno na povolených důvodech pro zajištění. Mezinárodní právo neobsahuje výčet důvodů pro zajištění. Evropská úmluva uvádí v článku 5 důvody, pro které je možné osobu zajistit s tím, že především důvod pod písmenem f) se vztahuje k zajištění migrantů. Tedy zajištění za účelem zabránění nepovolenému vstupu na území, nebo zajištění osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Svoji roli zde však hraje také důvod pro zajištění pod písmenem b), tedy zajištění proto, že se osoba nepodrobila rozhodnutí vydaného soudem podle zákona, nebo proto aby bylo za zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem.

V právu EU přijímací směrnice 2013/33/EU⁸ obsahuje výčet důvodů pro zajištění v článku 8 odst. 3. Jedná se o vyčerpávající výčet důvodů pro zajištění,⁹ tedy důvody pro zajištění si členské státy EU nemohou rozšiřovat nad rámec stanovený v tomto ustanovení. Zároveň však členské státy EU mají povinnost stanovit důvody pro zajištění ve vnitrostátním právu. V tomto kontextu je vhodné uvést, že takto vymezené důvody pro zajištění nečiní rozdíl mezi zajištěním dospělých a dětí.

⁷ SDEU, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie proti Salah Al Chodor a ostatní*, C-528/15, rozsudek ze dne 15. března 2017, odst. 38, a ESLP, *Del Río Prada proti Španělsku*, stížnost č. 42750/09, rozsudek ze dne 21. října 2013, odst. 125.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). Úř. věšt. L 180, 29. června 2013, s. 96 a násled.

⁹ Tato skutečnost vyplývá z textace článku 8 odst. 3 přijímací směrnice 2013/33/EU, kdy je uvedeno, že žadatel může být zajištěn pouze v tomto ustanovení uvedených případech.

Mezi důvody zajištění podle přijímací směrnice 2013/33/EU patří (a) zjištění nebo ověření totožnosti nebo státní příslušnosti žadatele, (b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je žádost žadatele o mezinárodní ochranu založena a ty by nešlo získat bez zajištění žadatele (zejména proto, že by se skrýval), (c) během řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území, (d) zajištění v řízení dle návratové směrnice 2008/115/ES¹⁰ za předpokladu splnění dalších podmínek, (e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, (f) dle nařízení Dublin III (článek 28).¹¹

Vztah důvodů k zajištění dle Evropské úmluvy a přijímací směrnice 2013/33/EU je takový, že pět z šesti uvedených důvodů pro zajištění dle přijímací směrnice 2013/33/EU spadá pod důvod zajištění dle článku 5 písmene f) Evropské úmluvy.¹² Jediným důvodem pro zajištění, který vyplývá z přijímací směrnice 2013/33/EU, ale nemá svůj odraz v Evropské úmluvě, je důvod pod výše uvedeným písmenem (e), tedy zajištění osoby vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Tato skutečnost může vést k rozdílným interpretacím, pokud jde o slučitelnost vnitrostátních právních předpisů se standardy evropského práva.¹³

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348, 24. prosince 2008, s. 98 a násl.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 348, 26. června 2013, s. 31 a násl.

¹² FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 4.3. Discrepancies between the EU and ECHR legal systems.

¹³ Tamtéž.

Nezbytnost a proporcionalita zajištění

Při posuzování nezbytnosti a proporcionality zajištění žadatelů o azyl (a to bez ohledu na věk) musí evropské státy především jednotlivě prozkoumat každý případ s ohledem na nejlepší zájmy dítěte a prověřit, jestli je zajištění krajním opatřením,¹⁴ pokud jsou děti s rodiči, brát ohled na jejich právo na rodinný život, zajistit, aby zajištění trvalo jen tak dlouho, jak je nezbytně nutné a nakonec zajistit, aby bylo zajišťovací centrum vybaveno pro děti.¹⁵

Výše uvedené standardy byly vytvořeny pomocí judikatury ESLP a mnoho z nich se odráží v právu EU. I přes velkou podobnost se však tyto dva systémy liší v jednom důležitém aspektu, kterým je test nezbytnosti.¹⁶ Právo EU test nezbytnosti obsahuje, konkrétně se ve vztahu k azylovým řízením¹⁷ jedná o článek 8 odst. 2¹⁸ přijímací směrnice 2013/33/EU. Na druhou stranu Evropská úmluva test nezbytnosti neobsahuje. Jak však vyplývá z judikatury ESLP, platí, že pokud vnitrostátní právo požaduje provedení testu nezbytnosti, je třeba, aby státy tento požadavek dodržely.¹⁹ Z uvedeného vyplývá, že všechny země, které jsou členy EU, stejně mají povinnost test nezbytnosti aplikovat, neboť ten musí být implementován do jejich vnitrostátního práva, protože vychází ze směrnice EU.

Ve vztahu k alternativám zajištění je podstatný uvedený závazek států prověřit, jestli je zajištění krajním opatřením, kdy tento závazek je možné rozdělit do tří kroků.²⁰

¹⁴ „measure of the last resort“

¹⁵ FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 5. Assessing necessity and proportionality.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Test nezbytnosti je však obsažen také v návratové směrnici 2008/115/ES v článku 15 odst. 1.

¹⁸ „V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.“

¹⁹ ESLP, *Rusu proti Rakousku*, stížnost č. 34082/02, rozsudek ze dne 2. října 2008, odst. 54 – 59.

²⁰ FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 5.1. Last resort and alternatives to detention.

- státy by měly implementovat opatření, která plně respektují práva dítěte na ochranu a péči, jako např. neomezené umístění v přijímacím nebo jiném otevřeném centru s nezbytnou podporou, která bude garantovat blaho dítěte,
- pokud jsou omezení základních práv nezbytná (většinou půjde o omezení osobní svobody), je třeba aplikovat alternativy k zajištění jako např. povinnost pravidelného hlášení nebo určení místa pobytu spojené s *case managementem* upraveným na míru s tím, že bude dána přednost té alternativně, která je nejefektivnější,
- pouze pokud nemůže být účelu dosaženo jiným způsobem, tj. použitím alternativy k zajištění, může být o zbavení osobní svobody vůbec uvažováno.²¹

Skutečnost, že alternativy k zajištění nejsou upraveny ve vnitrostátním právu, nemůže být státem použita jako výmluva uchýlení se k zajištění v každém jednotlivé případě.²² Mezi alternativy k zajištění patří široká škála opatření. Většina z nich pak omezuje svobodu pohybu.

Specifické procesní záruky ve vztahu k dětem

Další z podmínek, která musí být zkoumána při posuzování zákonnosti a zákazu svévole, patří posouzení procesních záruk ve vztahu k dětem v azylových řízeních.

Obecně se procesní záruky ve vztahu k zajištění většinou aplikují bez ohledu na věk osoby, která je zajištěna. Mezi tyto záruky patří požadavek soudního přezkumu, který nalezneme ve všech zmiňovaných právních systémech, kterými jsou vázány evropské státy. Tedy jak v mezinárodním právu,²³ v Evropské úmluvě,²⁴ tak

²¹ Odysseus Network, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU (Time for Implementation)*, leden 2015, s. 86.

²² FRA, *European legal and policy framework on immigration detention of children*, 2017, kap. 5.1. Last resort and alternatives to detention.

²³ Článek 9 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁴ Článek 5 odst. 4 Evropské úmluvy.

i v primárním²⁵ a sekundárním²⁶ právu EU. Dále sem spadá právo na bezplatnou právní pomoc a jazykovou pomoc (respektive asistenci při komunikaci v jazyce, kterému bude osoba rozumět).²⁷

Vedle obecných procesních záruk však existují také speciální procesní záruky, které se uplatní ve vztahu k dětem. Těmi jsou jednak poskytnutí informací způsobem vhodným pro děti společně s celkovou důležitostí přizpůsobit celé řízení dětem a také přidělení opatrovníka u dětí bez doprovodu.²⁸

Sekundární právo EU, konkrétně článek 23 přijímací směrnice 2013/33/EU, pak zdůrazňuje, že se členské státy EU mají řídit v první řadě nejlepším zájmem (respektive nejlepšími zájmy) dítěte.²⁹ S tím souvisí v článku 23 odst. 2 písm. d) přijímací směrnice 2013/33/EU uvedené právo dítěte být slyšeno v tom smyslu, že státy mají povinnost přihlížet k názorům nezletilé osoby úměrně jejímu věku a zralosti. Jedná se o jeden z faktorů, ke kterému by členské státy EU měly přihlížet, při posuzování nejlepších zájmů dítěte. Tato povinnost se tudíž uplatní i v rámci rozhodování o zajištění dětí, kteří jsou žadateli o mezinárodní ochranu. Členské státy EU většinou implementovaly sekundární právo EU, aniž by výslovně požadovaly, aby bylo dítě slyšeno, avšak některé státy mají při rozhodování o zajištění dětí ve svém národním právu výslovně stanovenou podmínku, podle které nelze zajistit dítě, které nebylo vyslyšeno soudcem.³⁰

²⁵ Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie ze dne 26. října 2012. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 391 a násl.

²⁶ Článek 9 odst. 3 přijímací směrnice 2013/33/EU, ale také článek 15 odst. 2 návratové směrnice 2008/115/ES.

²⁷ Např. článek 9 odst. 4 přijímací směrnice 2013/33/EU.

²⁸ FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 6. Child-specific procedural safeguards.

²⁹ Zde se projevuje nesprávný překlad českého znění směrnice 2013/33/EU, když anglické znění směrnice hovoří o „the best interests of the child“, tedy o „nejlepších zájmech dítěte“. Tento nesprávný překlad vychází již z nesprávného překladu Úmluvy o právech dítěte (článek 3).

³⁰ Např. Finsko, FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 6.1.1. Child-friendly procedures and the right to be heard.

Právo dítěte být slyšeno vychází z článku 12 Úmluvy o právech dítěte,³¹ kdy s tímto právem je dále úzce spojeno právo dítěte na informace ohledně jeho případného zajištění, které mu budou poskytnuty způsobem vhodným pro komunikaci s dětmi. To souvisí i s výše uvedeným závazkem členských států EU přihlížet k názorům nezletilé osoby úměrně jejímu věku a zralosti, kdy i poskytování informací by se mělo odehrávat úměrně podle věku a zralosti dítěte.

Když je dítě zajištěno společně s jeho rodinou, předpokládá se, že mu informace poskytnou členové rodiny. Proto také neexistují žádná speciální ustanovení nebo praxe, které by se vztahovaly ke sdělování rozhodnutí souvisejících se zajištěním způsobem vhodným pro komunikaci s dětmi.³² Na druhou stranu, pokud se jedná o dítě bez doprovodu, předpokládá se, že to bude opatrovník, kdo poskytne dítěti informace o jeho právech a povinnostech, a to způsobem vhodným pro komunikaci s konkrétním dítětem. S tím souvisí požadavek Výboru pro práva dítěte,³³ aby každému dítěti, které bylo zbaveno rodičovské péče (tedy včetně migrujících dětí, které se ocitnou bez doprovodu anebo budou odloučené), byl jmenován opatrovník. Podle Výboru pro práva dítěte by tedy v případě dětí bez doprovodu a odloučených dětí mělo být pokračováno v azylových řízeních až poté, co je jim jmenován opatrovník.³⁴ V případech, kdy jsou odloučené děti nebo děti bez doprovodu odkázány na azylová řízení nebo jiné správní nebo soudní řízení, by jim měl být poskytnut kromě opatrovníka i právní zástupce.³⁵

Opatrovník by měl vykonávat tři hlavní funkce, jednak zajistit blaho dítěte, dále ochránit nejlepší zájmy dítěte, a nakonec vyko-

³¹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte.

³² FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 6.1.1. Child-friendly procedures and the right to be heard.

³³ Obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 6 (2005) zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu, odst. 21.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Tamtéž.

návat právní zastoupení a doplnit omezenou svéprávnost dítěte.³⁶ V tomto se opatrovník³⁷ liší od kvalifikovaného právníka nebo jiného odborníka v oboru práva, který poskytuje dítěti právní pomoc, mluví jeho jménem a dítě právně zastupuje v písemných prohlášeních a osobně u správních a soudních orgánů v trestním, azylovém nebo jiném právním řízení podle vnitrostátních právních předpisů.³⁸

Důstojné a humánní podmínky v zajišťovacím centru

Jak právo EU, tak Evropská úmluva (ve spojení s judikaturou ESLP) požadují, aby při zbavení osobní svobody byly podmínky zajištění důstojné a humánní a aby rodiny nebyly rozdělovány. I tato podmínka musí být státem splněna, aby nebylo zajištění dítěte v azylových řízeních³⁹ shledáno svévolným.

Přijímací směrnice 2013/33/EU v článcích 10 až 11 upravuje podmínky zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Již v preambuli přijímací směrnice 2013/33/EU je pak uvedeno, že s migranty musí být zacházeno s plným respektem k jejich důstojnosti.⁴⁰ Pokud nebude možné vyhnout se zajištění dětí, tyto mají být drženy v podmínkách, které budou slučitelné s jejich potřebami.⁴¹ Takovýmito potřebami jsou u dětí zajištění zdravotní péče, ale také přístup ke vzdělání a odpočinkovým aktivitám, požadavek na jednotnost rodiny a soukromí pro rodiny.⁴²

³⁶ FRA, Poručenství dětí bez rodičovské péče, Příručka pro posílení poručenských systémů k uspokojování zvláštních potřeb dětských obětí obchodování s lidmi, s. 15.

³⁷ Dle oficiální české podoby v předchozí poznámce citované příručky se jedná o poručníka.

³⁸ FRA, Poručenství dětí bez rodičovské péče, Příručka pro posílení poručenských systémů k uspokojování zvláštních potřeb dětských obětí obchodování s lidmi, s. 15.

³⁹ Ale také v návratových řízeních.

⁴⁰ Bod 18 preambule přijímací směrnice 2013/33/EU.

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Článek 11 odst. 4 přijímací směrnice 2013/33/EU.

Největší úlohu ve zlepšování podmínek v zajišťovacích centrech sehrála judikatura ESLP, a to nejenom ve vztahu k dětem, ale i ve vztahu ke všem zajištěným osobám bez ohledu na věk. V případě zajištění dětí pak ESLP opakovaně shledal porušení článků 3 a 5 odst. 1 písm. f) a případně článku 8 Evropské úmluvy, a to i kvůli podmínkám v zajišťovacím centru.⁴³

ESLP ve své judikatuře uvedl, že i když je dítě doprovázeno rodičem, jeho zajištění v uzavřeném centru jej může vystavit pocitům úzkosti a podřadnosti, které ohrožují jeho vývoj.⁴⁴ V této souvislosti následně ESLP dodal, že i v případech, kdy jsou materiální podmínky zajištění vhodné pro děti, jsou podmínky vlastní zajišťovacím zařízením příčinou úzkosti pro malé děti.⁴⁵

ESLP dále uvedl, že pokud jsou podmínky v zajištění, zejména ubytování, hygiena a infrastruktura, natolik špatné, že podkopávají lidskou důstojnost, zejména vzhledem k zranitelnosti dětí bez doprovodu, je zajištění protiprávní, i když trvá pouze dva dny.⁴⁶

Postoj ESLP k alternativám k zajištění dětí

Z výše naznačeného postupu, který musí evropské státy dodržet, aby nebylo zajištění považováno za nezákonné a svévolné a který vychází i z judikatury ESLP vyplývá, že státy skutečně musí alternativy k zajištění poskytovat, respektive musí zahrnout alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních do svého vnitrostátního práva a v každém individuálním případě prověřit možnost jejich použití.

⁴³ Např. ESLP, *Popov proti Francii*, stížnost č. 39472/07 a 39474/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2012 nebo ESLP, *Mubilanza Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, stížnost č. 13178/03, rozsudek ze dne 12. ledna 2007.

⁴⁴ ESLP, *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 41442/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2010.

⁴⁵ ESLP, *A. B. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 11593/12, rozsudek ze dne 12. července 2016.

⁴⁶ ESLP, *Rahimi proti Řecku*, stížnost č. 8687/08, rozsudek ze dne 5. července 2011.

Podle judikatury ESLP povinnost respektovat nejlepší zájmy dítěte požaduje po státech prozkoumávat všechny alternativy k zajištění pro migrující děti.⁴⁷ V případě, že státní autority neprozkoumají situaci dítěte a neověří, že umístění dítěte ve správním zajištění je krajním opatřením a neexistuje žádná alternativa, dojde k porušení práva dítěte na osobní svobodu.⁴⁸

K tomu Rada Evropy dodává, že by zde měly být smysluplné alternativy k zajištění pro určité zranitelné kategorie osob včetně dětí a rodin s malými dětmi.⁴⁹

Alternativy k zajištění

I přesto, že se zvyšuje zájem států o alternativy k zajištění, neexistuje jediná legální definice „alternativ k zajištění“.⁵⁰ V praxi je proto využíváno více definic, z nichž nejrozšířenější je definice vytvořená organizací International Detention Coalition.⁵¹ Jedná se tedy o „*jakoukoli legislativou, politiku nebo praxi, která umožňuje žadatelům o azyl, uprchlíkům a migrantům volný pohyb ve společnosti, zatímco čekají na určení jejich migračního statusu nebo čekají na vyhoštění ze země.*“⁵²

⁴⁷ ESLP, *Popov proti Francii*, stížnost č. 39472/07 a 39474/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2012.

⁴⁸ ESLP, *A.B. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 11593/12, rozsudek ze dne 12. června 2016; ESLP, *R. M. a M. M. proti Francii*, stížnost č. 33201/11, rozsudek ze dne 12. června 2016; ESLP, *A. M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 24587/12, rozsudek ze dne 12. června 2016.; ESLP, *R.K. proti Francii*, stížnost č. 68264/14, rozsudek ze dne 12. června 2016., ESLP, *Rahimi proti Řecku*, stížnost č.8687/08, rozsudek ze dne 5. července 2011.

⁴⁹ Rada Evropy, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Factsheet on Immigration detention, CPT/Inf(2017)3, březen 2017.

⁵⁰ Odysseus Network, Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU (Time for Implementation), leden 2015, s. 86.

⁵¹ International Detention Coalition a La Trobe Refugee Research Center, „There are alternatives – a handbook for preventing unnecessary detention“ (2011) 12.

⁵² „[a]ny legislation, policy or practice that allows for asylum seekers, refugees and mi-

V uvedené souvislosti je třeba rozlišovat alternativy k zajištění a alternativy zajištění. Aby se skutečně jednalo o alternativu k zajištění, musí se takové opatření vyvarovat zbavení osobní svobody, jinak se bude jednat jen o alternativu zajištění.⁵³

Výhody alternativ k zajištění

Mezi základní argument, který je nutné zmínit při výčtu výhod alternativ k zajištění, patří skutečnost, že alternativy k zajištění nenarušují základní lidská práva (právo na osobní svobodu), resp. jejich použití je v souladu s mezinárodněprávními závazky států.⁵⁴

Pro evropské státy by také mohlo a mělo být velmi zajímavé, že alternativy k zajištění jsou levnější než zajištění samotné a mohou se také ukázat účelnějšími než zajištění, pokud jde o spolupráci a zapojení migrujících dětí, jsou-li použity správným způsobem.⁵⁵

Neposlední velkou výhodou alternativ k zajištění je skutečnost, že alternativy k zajištění nemají tak velký vliv na psychický a fyzický vývoj dětí, jako má zajištění.⁵⁶

Alternativy k zajištění a příklady jejich použití v jednotlivých státech

Většina států v Evropě nezavedla ve svém právu speciální al-

grants to reside in the community with freedom of movement while their migration status is being resolved or while awaiting deportation or removal from the country”.

⁵³ Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, Prague 25-26 September 2017, elaborated by the Office of the Czech Government Agent before the European Court of Human Rights, Ministry of Justice of the Czech Republic, on the basis of the presentations given and discussions held during the Conference, s. 19.

⁵⁴ Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, s. 44.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Tamtéž.

ternativy k zajištění speciálně určené pro děti.⁵⁷ Na druhou stranu existují alternativy, které i když nejsou právem určeny jen pro rodiny s dětmi a děti bez doprovodu a odloučené děti, jsou v praxi těmto osobám poskytovány. Základem pro každou z alternativ k zajištění je její přizpůsobení vnitrostátnímu systému každého státu, jelikož zde je spousta proměnných, které musí být zohledněny.⁵⁸ Při zavádění alternativ k zajištění a jejich aplikaci je třeba se u dětí v azylových řízeních vyhnout institucionálnímu řešení v co největší možné míře a dále je třeba zavést efektivní systémy opatrovnictví s ohledem na skutečnost, že individuální přístup je klíč.⁵⁹

V Evropě je možné nalézt následující alternativy k zajištění dětí, avšak uvedené příklady jsou používány pouze v některých státech Evropy.⁶⁰ Jak již bylo uvedeno, alternativy k zajištění nejsou, i přes výhody které přináší, ve státech Evropy hojně využívány, a to nejen ve vztahu k dětem, ale i obecně ve vztahu ke všem migrantům bez ohledu na věk. V Evropě je tedy v praxi možné rozlišit následující alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních:

- a) alternativy k zajištění migrujících dětí bez doprovodu a odloučených dětí
- b) pěstounská péče
- c) příbuzenská péče
- d) vybraná ubytovací zařízení pro děti (institucionální péče) – otevřená centra
- e) alternativy k zajištění rodin s dětmi
- f) otevřená centra pro rodiny s dětmi.

⁵⁷ FRA, European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017, kap. 5.1. Last resort and alternatives to detention.

⁵⁸ Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, s. 34.

⁵⁹ Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, s. 35.

⁶⁰ Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, s. 34 a násl.

Nejnovější vývoj v Evropě

Výhody alternativ k zajištění jsou nepochybné. Především při jejich použití nedochází k zásahům do základních lidských práv a je více chráněn psychický a fyzický vývoj dětí, navíc jsou pro státy levnější než zajištění a pokud jsou správně používány, jsou také efektivnější, co se týče zapojení samotných dětí, respektive rodin s dětmi. Přesto např. Belgie v říjnu roku 2017 zveřejnila, že hodlá znovu začít se zajišťováním dětí s ohledem na příliv uprchlíků, a to i přes značné protesty nevládních organizací v zemi. S ohledem na toto oznámení počala Belgie v roce 2017 se stavbou nového uzavřeného centra pro zajištění dětí.⁶¹ Stejně tak bylo v Nizozemí v roce 2017 otevřeno uzavřené centrum pro rodiny s dětmi, a to pro účely realizace návratů, i když jenom jako poslední možnost.⁶²

Na druhou stranu Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva, respektive experti OSN na práva dětí, v únoru 2018 urgovali EU k širokému zákazu zajištění migrujících dětí.⁶³ Uvedli, že aktuálně připravované reformy Společného evropské azylového systému jsou ideální příležitostí uvést tento zákaz do praxe. Zároveň doplnili, že aby byly děti skutečně chráněny, EU a její členské státy by měly přeměřovat své zdroje ze zajišťování dětí k ne vazebním řešením, která budou respektovat lidská práva. Tedy vlastně vyzvali EU a její členské státy k upřednostnění alternativ k zajištění před zajištěním samotným.

Podle prvotních návrhů mělo připravované přepracované znění přijímací směrnice EU zahrnovat úplný zákaz zajištění dětí (jak dětí bez doprovodu, tak rodin s dětmi).⁶⁴ Podle poslední zpráv z 14.

⁶¹ Opening Doors for Europe's Children, Belgium plans to resume child detention in 2018. Dostupné na <<http://www.openingdoors.eu/belgium-plans-to-resume-child-detention-in-2018/>>.

⁶² Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, s. 37.

⁶³ OHCHR, UN Child Rights Experts call for EU-wide ban on child immigration detention, 21. února 2018. Dostupné na <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22681&LangID=E>>.

⁶⁴ Legislative Train – Schedule towards a new Policy on Migration. Dostupné ke

června 2018 pak Evropský parlament a Rada EU dosáhly dočasné dohody ohledně přepracovaného znění přijímací směrnice. Podle této dohody děti nebudou moci být umístěny do věznice a zajištění dětí bude možné jenom za účelem zachování celistvosti rodiny a pro účely ochrany dětí.⁶⁵

I přes výzvy mezinárodních lidskoprávních organizací tedy EU a členské státy EU zřejmě nebudou postupovat cestou úplného zákazu zajištění migrujících dětí, když uvedená dohoda z června 2018 mezi Evropským parlamentem a Radu EU nepřináší téměř nic nového. Přijímací směrnice 2013/33/EU již dnes v článku 11 odst. 3 obsahuje zákaz držení dětí ve věznici. Co se týče zavedení zajištění dětí jen za podmínky zachování celistvosti rodiny a pro účely ochrany dětí, je již za současného stavu zřejmé, že ani toto opatření není v souladu s mezinárodním konsensem o nezajišťování dětí a nepředstavuje velký posun proti současnému znění přijímací směrnice 2013/33/EU, konkrétně jejímu článku 11 odst. 2.

Závěr

Příspěvek se pokusil nastínit podmínky, které musí evropské státy splnit, aby nebylo případné zajištění dětí shledáno nezákonným a svévolným. I když se mezinárodní veřejnost shoduje na tom, že by děti v azylových řízeních, ale i v návratových procesech, neměly být zajišťovány, v evropských státech k zajištění dětí stále ještě dochází a některé státy se dokonce k zajištění vrací.

Mezi uvedené podmínky tedy patří povinnost států mít pro zajištění jasný právní základ v národním právu, zajištění musí být

dni 15. května 2018 na <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-reception-conditions-directive>>.

⁶⁵ Legislative Train – Schedule towards a new Policy on Migration. Dostupné ke dni 2. září 2018 na <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive>>.

dále založeno na povolených důvodech k zajištění, které vychází především z práva EU, dále musí být zajištění shledáno nezbytným a proporcionálním ve smyslu práva EU a judikatury ESLP, kdy v tomto kroku musí státy dodržet svoji povinnost a prozkoumat možnost uplatnění alternativ k zajištění, dále musí státy respektovat procedurální záruky, a to i speciální procedurální záruky ve vztahu k dětem, mezi které patří především nutnost vhodné komunikace s dítětem a přidělení opatrovníka, a nakonec musí státy zajistit důstojné a humánní podmínky v zajišťovacím centru.

V této souvislosti je zřejmé, že evropské státy jsou povinny dodržet poměrně velké množství podmínek, aby zajistily, že zajištění dětí v azylových řízeních nebude nezákonné a svévolné. Je proto s podivem, že se evropské státy nesnaží více využívat alternativ k zajištění, kdy jejich výhody jsou nesporné. I když je v tomto ohledu možné vidět nějaké pokroky, je diskuze o alternativách k zajištění dětí v azylových řízeních stále aktuální a podstatná, neboť především může ovlivnit postoje států, které ještě pořád děti (až už bez doprovodu, odloučené děti nebo rodiny s dětmi) v rámci azylových řízení zajišťují.

LITERATURA

Mezinárodní úmluvy

Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte.

Příručky, stanoviska a doporučení mezinárodních organizací

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), European legal and policy framework on immigration detention of children, 2017.

- Odysseus Network, Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU (Time for Implementation), leden 2015.
- Obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 6 (2005) zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo jejich zemi původu.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Poručení dětí bez rodičovské péče, Příručka pro posílení poručenských systémů k uspokojování zvláštních potřeb dětských obětí obchodování s lidmi.
- Rada Evropy, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Factsheet on Immigration detention, CPT/Inf(2017)3, březen 2017.
- International Detention Coalition a La Trobe Refugee Research Center, „There are alternatives – a handbook for preventing unnecessary detention“ (2011) 12.

Judikatura SDEU

- SDEU, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie proti Salah Al Chodor a ostatní*, C-528/15, rozsudek ze dne 15. března 2017.

Judikatura ESLP

- ESLP, *Del Río Prada proti Španělsku*, stížnost č. 42750/09, rozsudek ze dne 21. října 2013.
- ESLP, *Rusu proti Rakousku*, stížnost č. 34082/02, rozsudek ze dne 2. října 2008.
- ESLP, *Popov proti Francii*, stížnost č. 39472/07 a 39474/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2012.
- ESLP, *Mubilanza Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, stížnost č. 13178/03, rozsudek ze dne 12. ledna 2007.
- ESLP, *Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 41442/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2010.
- ESLP, *A. B. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 11593/12, rozsudek ze dne 12. července 2016.
- ESLP, *Rahimi proti Řecku*, stížnost č. 8687/08, rozsudek ze dne 5. července 2011.
- ESLP, *R.M. a M.M. proti Francii*, stížnost č. 33201/11, rozsudek ze dne 12. června 2016.
- ESLP, *A.M. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 24587/12, rozsudek ze dne 12. června 2016.
- ESLP, *R.K. proti Francii*, stížnost č. 68264/14, rozsudek ze dne 12. června 2016.

Primární právo EU

- Listina základních práv Evropské unie ze dne 26. října 2012. Úř. věšt. C 326, 26. října 2012, s. 391 a násl.

Sekundární právo EU

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění). Úř. věšt. L 180, 29. června 2013, s. 96 a násl.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. věst. L 348, 24. prosince 2008, s. 98 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 348, 26. června 2013, s. 31 a násl.

Ostatní

Conference Report: Immigration Detention of Children: Coming to a Close?, Prague 25 – 26 September 2017, elaborated by the Office of the Czech Government Agent before the European Court of Human Rights, Ministry of Justice of the Czech Republic, on the basis of the presentations given and discussions held during the Conference.

Internetové zdroje

Opening Doors for Europe's Children, Belgium plans to resume child detention in 2018. Dostupné na <<http://www.openingdoors.eu/belgium-plans-to-resume-child-detention-in-2018/>>.

OHCHR, UN Child Rights Experts call for EU-wide ban on child immigration detention, 21. února 2018. Dostupné na <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22681&LangID=E>>.

Legislative Train – Schedule towards a new Policy on Migration. Dostupné ke dni 15. května 2018 na <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-reception-conditions-directive>>.

Legislative Train – Schedule towards a new Policy on Migration. Dostupné ke dni 2. září 2018 na <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive>>.

Kontaktní údaje autorky:

Mgr. Irena Drdulová
Právníká fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
E-mail: irena.drdulova01@upol.cz

S E K C I A :

Medzinárodné aspekty súdnej ochrany
a procesnoprávnej ochrany
v konaní o medzinárodnej ochrane

AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA VO SVETLE JUDIKATÚRY SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE¹

JUDr. Eubica Masárová, PhD.

Kľúčové slová: azyľ – Charta základných práv EÚ – nariadenie Dublin III – zásada *non refoulement*

Key words: asylum – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Regulation Dublin III – principle of *non refoulement*

Anotácia: Autorka v článku skúma aktuálnu úpravu nariadenia Dublin III z hľadiska jej súladu s judikatúrou ESLP k uplatňovaniu článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zároveň analyzuje relevantnú judikatúru ESLP a SD EÚ k danej otázke.

Summary: The author examines the current adaptation of the Dublin III Regulation in terms of its compliance with the ECHR case-law on the application of Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It also analyzes relevant case-law of the ECtHR and CJEU on the issue.

Úvodné poznámky

Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy sú v oblasti azyľu relevantnými ustanoveniami článok 78 ZFEÚ, ktorý upravuje vytvorenie spoločného európskeho azylového systému, a článok 80 ZFEÚ, ktorý pripomína zásady solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovedností medzi členské štáty. Zároveň nariadenie Dublin II bolo nahradené *nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na*

¹ Tento príspevok je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna úprava a právna prax“.

určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov² (ďalej len „Nariadenie Dublin III“). Oblasť azylového práva je upravená aj ďalším sekundárnym právom EÚ. Nariadenie Dublin III má za cieľ, rovnako ako jeho predchodcovia,³ na jednej strane zabrániť tomu, aby si štátni príslušníci tretích krajín mohli podaním žiadosti o medzinárodnú ochranu vo viacerých členských štátoch vybrať členský štát, ktorý posúdi ich žiadosť, a na druhej strane zabezpečiť, aby každú žiadosť skutočne posúdil členský štát.⁴ Na tento účel nariadenie stanovuje, že každú žiadosť posúdi iba jeden členský štát a uvádza kritériá, ktoré umožňujú určiť, ktorý členský štát treba označiť za zodpovedný za posúdenie žiadosti.⁵

Nariadenie Dublin III je založené na prezumpcii, podľa ktorej všetky členské štáty EÚ dodržiavajú základné práva žiadateľov o azyl. Uvedené vyplýva napríklad aj z odôvodnenia 3 predmetného nariadenia, podľa ktorého sa členské štáty, z ktorých každý rešpektuje zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia, považujú za bezpečné krajiny pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Zásada vzájomnej dôvery je pilierom priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ. Táto ukladá členským štátom „aby vychá-

² Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 604/2013 zrušilo a nahradilo nariadenie Rady (ES) 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. ES L 50, 2003, s. 1; mim. vyd. 19/006, s. 109). Nariadenie Rady (ES) 343/2003 zase nahradilo Dohovor o určení členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov Európskych spoločenskí, podpísaný v Dubline 15. júna 1990 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 254, 1997, s. 1). Keďže tento dohovor bol podpísaný v Dubline, je nariadenie Rady (ES) 343/2003 známe pod názvom „Dublin II“ a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 604/2013 pod názvom „Dublin III“.

⁴ Hailbronner, K. – Thym, D. Legal Framework for EU Asylum Policy. In: Hailbronner, K. – Thym, D. *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. 2nd edition*. Mníchov: Beck – Hart – Nomos, 2016, s. 1 024 – 1 054 (s. 1 024).

⁵ Článok 3 ods. 1 Nariadenia Dublin III.

dzali z toho, že okrem výnimočných okolností všetky členské štáty dodržia právo Únie a konkrétne základné práva týmto právom uznané“.⁶ Podľa SD EÚ zásada vzájomnej dôvery je mimoriadne dôležitá v práve EÚ, pretože umožňuje vytváranie a fungovanie priestoru bez vnútorných hraníc.

V súvislosti s vyššie uvedeným sa preto vynára otázka, či pravidlá stanovené pre určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl sú v súlade so všeobecne rešpektovanou zásadou *non refoulement* najmä vzhľadom na prezumovaný predpoklad, že každý z členských štátov EÚ sa považuje za tzv. bezpečnú krajinu. Rovnako tak, či stanovené pravidlá umožňujú výklad súladný s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcou sa aplikácie tejto zásady.

Aplikácia zásady *non refoulement* v judikatúre ESLP

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) neobsahuje žiaden explicitný odkaz na právo na azyl. ESLP však poskytol ochranu žiadateľom o azyl najmä prostredníctvom interpretácie článku 3 EDLP, podľa ktorého „nikto nesmie byť mučený alebo podrobovaný neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“.

ESLP viackrát konštatoval, že právo na azyl ako také neexistuje v EDLP ani v jeho protokoloch (napr. *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu*⁷, *Salah Sheekh proti Holandsku*⁸). V tomto zmysle v prípade *Lilia, Julia a Eleonora Alimzhanova a Alexjs Lisikov proti Švédsku*⁹

⁶ Stanovisko SD EÚ č. 2/2013 (Prístupenie Únie k EDLP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, bod 191.

⁷ Rozsudok ESLP vo veci *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu* z 30. októbra 1991, sťažnosť č. 13163/87.

⁸ Rozsudok ESLP vo veci *Salah Sheekh proti Holandsku* zo dňa 11. januára 2007, sťažnosť č. 1948/04.

⁹ Rozsudok ESLP vo veci *Lilia, Julia a Eleonora Alimzhanova a Alexjs Lisikov proti Švédsku* z 24. augusta 1999, sťažnosť č. 38821/97.

ESLP uviedol, že „*dohovor nezaručuje právo na azyl alebo postavenie utečenca, ale iba zakazuje vyhostenie osôb do krajiny, kde môžu byť podrobené zaobchádzaniu v rozpore s článkom 3*“.

Otázka uplatniteľnosti EDLP na azylové prípady sa po prvýkrát riešila v prípade *Soering proti Spojenému kráľovstvu*, aj keď tento prípad sa netýkal priamo politického azylu, ale extradície v súvislosti s trestným stíhaním. Podľa v ňom vysloveného názoru ESLP by nebolo v súlade s hodnotami EDLP, spoločným dedičstvom politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu, na ktoré odkazuje Preambula, ak by štát zmluvnej strany vedome vydal utečenca druhému štátu v prípade, ak existujú závažné dôvody k obavám, že dotknutá osoba bude po vydaní vystavená riziku mučenia alebo podrobená neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, a to bez ohľadu na to, aký závažný zločin sa jej kladie za vinu.¹⁰

Ďalším dôležitým prípadom v súvislosti s uplatniteľnosťou EDLP na azylové prípady je prípad *Cruz Varas proti Švédsku*.¹¹ Práve tento prípad sa prvýkrát priamo týkal odmietnutého žiadateľa o azyl. V tomto prípade dospel ESLP k záveru, že zásada stanovená v prípade *Soering proti Spojenému kráľovstvu* sa môže uplatniť aj pri rozhodnutiach o vyhostení. Toto konštatovanie bolo zopakované v prípade *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu*. Konkrétne v tomto prípade ESLP opätovne potvrdil, že vyhostenie žiadateľa o azyl zo zmluvného štátu môže porušiť článok 3 EDLP, a teda zodpovednosť tohto štátu podľa dohovoru, ak sa preukázali podstatné dôvody na presvedčenie, že dotknutá osoba čelila skutočnému riziku, že bude vystavená mučeniu alebo neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, alebo trestu v krajine, do ktorej bola vrátená.

ESLP najčastejšie posudzoval azylové prípady podľa článku 3 EDLP. Princíp *non refoulement* vyvodil práve z tohto článku doho-

¹⁰ Rozsudok ESLP vo veci *Soering proti Spojenému kráľovstvu* zo 7. júla 1989, sťažnosť č. 14038/88.

¹¹ Rozsudok ESLP vo veci *Cruz Varas a iní proti Švédsku* z 20. marca 1991, sťažnosť č. 15576/89.

voru, pričom konštatoval, že tento princíp má absolútny charakter¹² a poskytuje dodatočnú ochranu aj proti tzv. nepriamemu *refoulementu*, t. j. proti vyhosteniu do štátu, pri ktorom je riziko, že osoba bude ďalej vyhostená a vystavená neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu v tretej krajine.¹³

Zásada *non refoulement*, ktorú vo svojej judikatúre rozanalyzoval ESLP, má nepochybne vplyv aj na uplatňovanie dublinského nariadenia. Možno konštatovať, že ESLP v prípade *M.S.S. proti Belgicku a Grécku*¹⁴ čiastočne „zrušil“ systém delenia kompetencií vytvorený nariadením Dublin II. Súd dospel k záveru, že Belgicko porušilo článok 3 a článok 13 dohovoru vrátením sťažovateľa do Grécka v súlade s článkom 3 ods. 1 v spojení s článkom 10 ods. 1 Nariadenia Dublin II. Podľa názoru súdu Belgicko žiadateľa o azyl vystavilo rozsiahlemu neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu spôsobenému nedostatkami gréckeho systému prijímania utečencov a pobytu v zariadení pre cudzincov a životným podmienkam, ktoré boli v rozpore s článkom 3 EDLP. ESLP v tomto konaní tiež konštatoval, že žiadateľ čelil riziku, že z Grécka bude ďalej repatriovaný do svojej krajiny pôvodu vzhľadom na zdokumentovanú prax gréckych orgánov na návrat žiadateľov o azyl bez udelenia prístupu k spravodlivému azylovému konaniu. Podľa ESLP preto Belgicko porušilo zásadu nenavracania tak priamo, ako aj nepriamo.

Ďalším významným rozhodnutím ESLP o uplatňovaní dublinského nariadenia je rozsudok vo veci *Tarakhel proti Švajčiarsku*¹⁵. ESLP tu citoval aj rozsudok SD EÚ C- 411/10 vo veci *N.S. proti Sec-*

¹² Napríklad rozsudok ESLP vo veci *Saadi proti Taliansku* z 28. februára 2008, sťažnosť č. 37201/06.

¹³ Napríklad rozsudok ESLP vo veci *T.I. proti Spojenému kráľovstvu* zo 7. marca 2000, sťažnosť č. 43844/98, z novej judikatúry rozsudok ESLP vo veci *Hirsi Jamaa a iní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09.

¹⁴ Rozsudok ESLP vo veci *M.S.S. proti Belgicku a Grécku* z 21. januára 2011, sťažnosť č. 30696/09.

¹⁵ Rozsudok ESLP vo veci *Tarakhel proti Švajčiarsku* zo 4. novembra 2014, sťažnosť č. 29217/12.

retary of State for the Home Department a pripomenul domnienku, z ktorej vychádzajú členské štáty EÚ, a to, že členské štáty dodržiavajú základné práva žiadateľov o azyl. Ďalej uviedol, že pri určení, či je táto domnienka vyvrátená, je „pôvod podstupovaného rizika“ bezvýznamný. To, či riziko neľudského a ponižujúceho zaobchádzania má alebo nemá svoj „pôvod“ v existencii systémových chýb v dotknutom členskom štáte, je bezvýznamné. Členský štát, ktorý musí uskutočniť odovzdanie, je povinný „vykonať dôkladné a individualizované preskúmanie situácie osoby, ktorej sa týka opatrenie, a odložiť ďalší postup v prípade, ak sa preukáže riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania“. V danom prípade mal byť žiadateľ odovzdaný do Talianska. ESLP sa domnieval, že hoci všeobecná situácia v Taliansku nepredstavovala prekážku odovzdania, „možnosť, že podstatný počet žiadateľov o azyl poslaných do tejto krajiny nedostane ubytovanie alebo sú ubytovaní v preplnených zariadeniach, v stiesnených, alebo dokonca špinavých či násilných podmienkach, nie je neopodstatnená“. V dôsledku toho súd žiadal od švajčiarskych orgánov, aby pred odovzdaním žiadateľov do Talianska získali od tohto štátu „individuálne garancie“, že žiadatelia budú do tohto štátu prijatí za podmienok, ktoré sú v súlade s požiadavkami článku 3 EDLP.

V mnohých rozhodnutiach, ktoré predchádzali rozsudku *Tarakhel*, ESLP uznal a zdalo sa, že schvaľuje kritérium „systémových zlyhaní“, ktoré boli zavedené Nariadením Dublin III, a to článkom 3 ods. 2 druhý pododsek, podľa ktorého žiadateľa nemožno odovzdať do zodpovedného členského štátu, keď v tomto členskom štáte existujú v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov systémové chyby, na základe ktorých hrozí neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 3 Charty základných práv EÚ. ESLP vyhlásil, a to pomerne paušalizovaným spôsobom, za zjavne neopodstatnené žiadosti žiadateľov o azyl, ktorí boli repatriovaní alebo mali byť vrátení práve do Talianska na základe dublinského nariadenia. Hoci sa v zásade zohľadnili individuálne okolnosti žiadateľov, súd zamietol ich žiadosti s odôvodnením, ktoré si „vy-požičiava“ pojmy, ktoré používa SD EÚ, napr. „čo sa týka všeobecnej situácie a životných podmienok žiadateľov o azyl v Taliansku, utečenci,

ktorým bolo udelené povolenie na pobyt na účely medzinárodnej ochrany alebo na humanitárne účely, môžu zistiť niektoré nedostatky ... nepreukázalo sa, že by boli zistené systémové zlyhania v poskytnutí podpory alebo ubytovaní pre žiadateľov o azyl, ktorí boli členmi mimoriadne zraniteľnej skupiny ľudí, ako tomu bolo v prípade MSS Belgicko a Grécko“.¹⁶

Avšak v rozsudku *Tarakhel* ESLP jednoznačne odmietol uznať kritérium systematického zlyhania tým, že zdôraznil práve relevantnosť individuálnej situácie sťažovateľa.

Rozsudok sa týkal rodiny afganských štátnych príslušníkov, ktorí podali žiadosť o ochranu vo Švajčiarsku. Tento štát, ktorý je viazaný nariadením na základe dvojstrannej dohody s EÚ, sa rozhodol odovzdať žiadateľov Taliansku, kde boli po prvýkrát registrovaní. ESLP uznal, že situácia v Taliansku je dosť odlišná od situácie v Grécku v prípade *M. S. S.* Taliansky systém ochrany, na rozdiel od gréckeho systému, nepredstavoval systémové zlyhania. Tento rozdiel spôsobil, že súd prijal iný prístup. V prípade neexistencie všeobecných a zdokumentovaných porušení sa ESLP domnieval, že je potrebné posúdiť individuálne riziko, ktorým by žiadatelia čelili, ak by boli odovzdaní do Talianska, príslušného štátu podľa dublinského nariadenia. V princípe uznal, že „zatiaľ čo štruktúra a celková situácia prijímacích režimov v Taliansku nemôžu ... sami osebe pôsobiť ako prekážka pre všetky odovzdania žiadateľov o azyl do tejto krajiny, posudzované informácie v danom prípade napriek tomu vyvolávajú vážne pochybnosti o súčasných kapacitách systému“. Následne podľa názoru súdu „možnosť, že významný počet žiadateľov o azyl, ktorí budú do tejto krajiny odovzdaní, môže zostať bez ubytovania alebo byť ubytovaní v preplnených zariadeniach bez akejkoľvek ochrany súkromia alebo dokonca v nezdravých alebo násilných podmienkach, nie je nedôvodná“.

Podľa ustálenej judikatúry ESLP „na to, aby spadalo do rozsahu pôsobnosti článku 3, musí zlé zaobchádzanie dosiahnuť určitý minimálny stupeň závažnosti. Vyhodnotenie tohto minima je relatívne; závisí od všetkých

¹⁶ Napríklad rozhodnutie ESLP vo veci *Mohammed a iní proti Holandsku a Taliansku* z 27. augusta 2013, sťažnosť č. 40524/10; rozhodnutie ESLP vo veci *Halimi proti Rakúsku a Taliansku* z 18. júna 2013, sťažnosť č. 53852/11 atď.

okolností prípadu, ako napríklad v prípade chorého žiadateľa trvanie liečby a jej fyzické alebo duševné účinky a v niektorých prípadoch aj pohlavie, vek a zdravotný stav obeť“. Zatiaľ čo povinnosť poskytnúť žiadateľovi o azyl dom alebo finančnú pomoc z článku 3 EDLP nevyplýva, tá tu je „pokiaľ ide o liečbu, keď žiadateľ, ktorý je úplne závislý od štátnej podpory, čelí úradnej ľahostajnosti nezlučiteľnej s ľudskou dôstojnosťou“.

Sťažovatelia v danom prípade tvrdili, že počas svojho pobytu v Taliansku (desať dní pred odchodom do Holandska a do Švajčiarska) boli ubytovaní v prijímacom stredisku so zlými hygienickými podmienkami a bez súkromia. Vzhľadom na osobitnú situáciu žiadateľov, rodinu s maloletými deťmi, ESLP rozhodol, že Švajčiarsko by porušilo článok 3 dohovoru tým, že by ich vrátilo do Talianska bez toho, aby získalo od talianskych orgánov záruky, že po ich príchode budú prijatí v zariadeniach a podmienkach prispôbených veku detí a že rodina zostane spolu.

Rozhodnutie vo veci *A.M.E. proti Holandsku*¹⁷ potvrdilo, že individuálna situácia žiadateľov a nie všeobecná situácia v Taliansku bola základom rozhodnutia vo veci *Tarakhel*. ESLP v tejto veci vyhlásil za zjavne neopodstatnenú žiadosť dospelého „schopného mladého muža bez na ňom závislých osôb“. Podľa súdu sťažovateľ nepreukázal, že ak sa vráti do Talianska, bude čeliť „dostatočne reálnemu a bezprostrednému riziku ťažkostí, ktoré sú dostatočne závažné na to, aby spadali do pôsobnosti článku 3 dohovoru“. Toto rozhodnutie výslovné potvrdilo zásady stanovené v rozsudku *Tarakhel*, avšak súd dospel k inému záveru vo svetle individuálnej situácie sťažovateľa.

Vo svojom rozsudku vo veci *Tarakhel* ESLP poukázal na to, že aplikácia dublinského nariadenia môže mať vplyv na ochranu základných práv, a najmä na zásadu *non refoulement* stanovenú v článku 3 dohovoru.

Možno konštatovať, že v judikatúre ESLP je prítomnosť systémových zlyhaní dostatočnou, ale nie nevyhnutnou podmienkou na vyvrátenie domnienky dodržiavania základných práv. To zna-

¹⁷ Rozhodnutie ESLP vo veci *A. M. E. proti Holandsku* z 5. februára 2015, sťažnosť č. 51428/10.

mená, že medzi riadnym a zákonným vykonávaním dublinského nariadenia a kolapsom vnútroštátneho systému existuje niekoľko okolností, ktoré by mohli ohroziť práva žiadateľov o azyl.

Zásada non refoulement v judikatúre SD EÚ vo vzťahu k aplikácii Nariadenia Dublin III

Na úvod treba uviesť, že SD EÚ už v súvislosti s aplikáciou všeobecnej zásady upravenej v čl. 3 ods. 1 Nariadenia Dublin II v konaní C-411/10 vo veci *N. S. proti Secretary of State for the Home Department*¹⁸ bol požiadany poskytnúť výklad k otázke, či je povinnosť členského štátu dodržiavať základné práva EÚ (vrátane práv stanovených v článkoch 1, 4 a 18, článku 19 ods. 2 a článku 47 Charty) splnená, ak tento štát odsunie žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorý je podľa tohto článku v spojení s kritériami stanovenými v kapitole III tohto nariadenia označený ako zodpovedný štát, bez ohľadu na situáciu v zodpovednom štáte. V zásade išlo o posúdenie toho, či v prípade členských štátov EÚ je uplatniteľná nevyvrá-

¹⁸ V konaní vo veci samej vnútroštátny súd rozhodoval o odvolaní, ktoré podal afganský žiadateľ o azyl proti rozhodnutiu High Court of Justice of England and Wales, ktorým napadol svoje odovzdanie zo Spojeného kráľovstva do Grécka na základe čl. 3 ods. 1 nariadenia Dublin II v spojení s kritériami na určenie zodpovedného štátu definovanými v kapitole III tohto nariadenia. Žiadateľ o azyl na svojej ceste z Afganistanu do Spojeného kráľovstva prechádzal okrem iných krajín aj Gréckom, kde bol zaistený a boli mu odobraté odtlačky prstov. V Grécku o udelenie azylu nepožiadaval. Po umestnení v tomto členskom štáte v zariadení pre cudzincov mu bola uložená povinnosť opustiť Grécko do 30 dní a následne bol vyhostený do Turecka. Po úteku zo zariadenia pre cudzincov v Turecku sa mu podarilo dostať sa do Spojeného kráľovstva, kde požiadaval o azyl. Secretary of State for the Home Department zaslal Helénskej republike na základe článku 17 nariadenia Dublin II dožiadanie o prevzatie žiadateľa na účely preskúmania jeho žiadosti o azyl. Helénska republika na toto dožiadanie v lehote stanovenej v článku 18 ods. 7 uvedeného nariadenia neodpovedala, a bola preto na základe tohto ustanovenia povinná prevziať zodpovednosť za preskúmanie žiadosti žiadateľa. Vnútroštátne orgány neakceptovali námietku žiadateľa o azyl, že jeho odovzdanie do Grécka porušuje práva, ktoré mu priznáva EDLP. Uvedené odôvodnili najmä tým, že Grécko, ako členský štát EÚ, je „bezpečnou krajinou“.

titeľná domnienka, ktorá spočíva v tom, že zodpovedný štát bude dodržiavať základné práva žiadateľa podľa práva EÚ (vrátane minimálnych noriem stanovené smernicami 2003/9/ES, 2004/83/ES a 2005/85/ES¹⁹), ako aj podľa EDLP a Ženevského dohovoru.

Systém na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podľa nariadenia Dublin II výslovne nezohľadňoval žiadne rozdiely v organizácii alebo riadení azylových systémov a azylových konaní v jednotlivých členských štátoch, resp. nariadenie neodkazovala na určité očakávané zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný za jeho žiadosť o azyl. Neexistencia konkrétneho odkazu na zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný, zrejme vychádzala zo vzájomného vzťahu medzi Nariadením Dublin II a smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85 a vzájomného vzťahu medzi týmto nariadením a povinnosťami jednotlivých členských štátov podľa medzinárodného práva. Podľa týchto smerníc muselo zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl a posúdenie ich žiadostí o azyl v každom členskom štáte spĺňať podstatné minimálne štandardy, a keďže všetky členské štáty pristúpili k EDLP a k Ženevskému dohovoru, z právneho hľadiska teda bolo zaručené, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte spĺňa požiadavky Charty základných práv EÚ, Ženevského dohovoru a EDLP.

Uvedené východiská však boli spochybnené situáciou v Grécku, ktoré pre svoju zemepisnú polohu čelilo takému počtu žiadateľov o azyl, ktorý prekračoval kapacity jeho azylového systému, a dôsledkom toho bolo v praxi spochybnené dodržiavanie minimálnych štandardov pri zaobchádzaní so žiadateľmi o azyl vyplý-

¹⁹ Dnes nahradené smernicou EP a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, smernicou EP a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany a smernicou EP 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.

vajúcich z práva EÚ a medzinárodných dohovorov. Uvedené potvrdil aj vyššie uvádzaný rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva *M. S. S. proti Belgicku a Grécku*. Následne aj zo zistení viacerých vnútroštátnych súdov členských štátov EÚ, ako aj Európskej komisie vyplynulo, že grécky azylový systém bol v dôsledku preťaženia pod značným tlakom, a preto už skutočne nebolo možné vždy zaručiť, že so žiadateľmi o azyl sa bude zaobchádzať a ich žiadosti sa budú preskúmavať v súlade so smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85. Za týchto podmienok nebolo možné vylúčiť, že so žiadateľmi o azyl, ktorí budú v súlade s pravidlami a mechanizmami podľa nariadenia Dublin II odovzdaní z iného členského štátu do Grécka, sa bude po ich odovzdaní zaobchádzať spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s ustanoveniami Charty základných práv EÚ a tiež príslušnými ustanoveniami Ženevského dohovoru a EDLP.

SD EÚ pri odpovedi na prejudiciálne otázky zdôraznil, že spoločný európsky azylový systém sa zakladá na úplnom a komplexnom uplatňovaní Ženevského dohovoru a záruke, že nik nebude vrátený tam, kde by bol opätovne vystavený prenasledovaniu. Relevantné právne akty EÚ podľa názoru SD EÚ vo vzťahu ku konaniam vo veciach azylu uvádzali, že rešpektujú základné práva a zásady priznané Chartou. Konštatoval, že tento systém bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, či už ide o členské štáty alebo tretie štáty, rešpektujú základné práva vrátane práv majúcich svoj základ v Ženevskom dohovore, ako aj v EDLP a že členské štáty si v tomto ohľade vzájomne dôverujú. Práve na základe zásady vzájomnej dôvery bolo prijaté Nariadenie Dublin II na účely racionalizácie posudzovania žiadostí o azyl a zabránenia zahľtenia systému vyplývajúceho z povinnosti štátnych orgánov zaoberať sa niekoľkonásobnými žiadosťami o azyl podanými tým istým žiadateľom, zvýšenia právnej istoty pri určení štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, a týmto spôsobom zabránenia tzv. *forum shopping*,²⁰ pričom celý systém mal za

²⁰ Taktizovanie žiadateľov o azyl pri výbere členského štátu, v ktorom podajú žiadosť o azyl.

hlavný cieľ zrýchliť posudzovanie žiadostí tak v záujme žiadateľov o azyl, ako aj zúčastnených štátov.

SD EÚ vzhľadom na uvedené východiská konštatoval, že hoci za týchto podmienok sa musí predpokladať, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte je v súlade s požiadavkami Charty, Ženevského dohovoru, ako aj s EDLP, zároveň však pripustil, že nemožno vylúčiť, že fungovanie tohto systému sa bude v praxi stretať s veľkými ťažkosťami v konkrétnom členskom štáte, takže bude existovať vážne nebezpečenstvo, že sa so žiadateľmi o azyl v prípade odovzdania do tohto členského štátu bude zaobchádzať spôsobom nezlučiteľným s ich základnými právami. Zdôraznil pritom, že napriek tomu by nebolo zlučiteľné s cieľmi a systémom Nariadenia Dublin II, aby akékoľvek porušenie sekundárneho práva EÚ vo veciach azylu stačilo na to, aby sa zabránilo odovzdaniu žiadateľa o azyl do iného členského štátu. Takýto výklad by totiž znamenal, že ku kritériám na určenie členského štátu s právomocou rozhodnúť, stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin II, by sa pridalo doplnkové vylučovacie kritérium (pozn. ktoré nariadenie neobsahovalo), podľa ktorého by aj nepatrné porušenia uvedených smerníc v konkrétnom členskom štáte mohlo znamenať, že tieto členské štáty by boli zbavené záväzkov vyplývajúcich z uvedeného nariadenia. Takýto účinok by zbavil uvedené záväzky ich obsahu a spochybnil by dosiahnutie cieľa, ktorým je rýchlo určiť členský štát majúci právomoc posúdiť žiadosť o azyl podanú v Únii.

Naopak, za predpokladu, že by bolo namieste vážne sa obávať, že existujú systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte, ktorých dôsledkom by bolo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty so žiadateľmi o azyl odovzdaným na územie tohto členského štátu, takéto odovzdanie by bolo nezlučiteľné s uvedeným ustanovením Charty a záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných dohovorov.

SD EÚ preto dospel k záveru, že uplatnenie Nariadenia Dublin II na základe nevyvrátiteľnej domnienky, že v členskom štáte,

ktorý má za normálnych okolností právomoc posúdiť jeho žiadosť, budú dodržané základné práva žiadateľa o azyl, je nezlučiteľné s povinnosťou členských štátov vykladať a uplatňovať toto nariadenie spôsobom, ktorý je v súlade so základnými právami.

SD EÚ zároveň v predmetnom rozsudku dospel k záveru, že nemožnosť odovzdania žiadateľa do Grécka v prípade, že je identifikované ako zodpovedný členský štát na základe kritérií kapitoly III Nariadenia Dublin II, ukladá členskému štátu, ktorý by mal uskutočniť toto odovzdanie, aby s výhradou možnosti vlastného preskúmania žiadosti upravenej v článku 3 ods. 2 tohto nariadenia, pokračoval v preskúvaní kritérií uvedenej kapitoly s cieľom overiť, či niektoré z nasledujúcich kritérií umožňuje identifikovať iný členský štát ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, pričom v súlade s článkom 5 ods. 1 uvedeného nariadenia sa tieto kritériá uplatňujú v poradí, v ktorom sú uvedené v dotknutej kapitole. V súlade s článkom 13 tohto nariadenia, až keď nie je možné určiť žiaden členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl na základe kritérií vymenovaných v kapitole III tohto nariadenia, je za jej posúdenie zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná. Zároveň je však potrebné, aby členský štát, v ktorom sa nachádza žiadateľ o azyl, dbal o to, aby nezhoršil situáciu porušenia základných práv tohto žiadateľa neprimerane dlhým konaním o určenie zodpovedného členského štátu. V prípade potreby mu prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť v súlade s možnosťami stanovenými v článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin II.

V nadväznosti na uvedenú judikatúru SD EÚ uvedené právne závery sa premietli do formulácie pravidiel stanovených novým Nariadením Dublin III.

Toto nariadenie v čl. 3 ods. 1 naďalej zachovalo pravidlo upravené aj v čl. 3 ods.1 nariadenia Dublin II, t. j. že žiadosť posúdi jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin III označený ako zodpovedný. Zároveň bola zachovaná úprava čl. 13 nariadenia Dublin II, ktorá sa však presunula do čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III. Do čl. 3 ods. 2 tohto

nariadenia boli vychádzajúc z vyššie uvádzanej judikatúry SD EÚ doplnené nasledovné pravidlá:

- ak nie je možné odovzdať žiadateľa do čl. štátu, ktorý je primárne určený za zodpovedný, pretože sa zo závažných dôvodov možno domnievať, že v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov existujú v danom členskom štáte systémové chyby, na základe ktorých hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle čl. 4 Charty základných práv EÚ, členský štát uskutočňujúci proces určovania zodpovedného členského štátu pokračuje v posudzovaní kritérií stanovených v kapitole III s cieľom zistiť, či iný členský štát nemôže byť určený ako zodpovedný,
- ak nemožno vykonať odovzdanie do žiadneho členského štátu určeného na základe kritérií stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin III alebo do prvého členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť, stane sa zodpovedným členským štátom ten, ktorý uskutočňuje proces určovania zodpovedného členského štátu.

Možno teda konštatovať, že zhodne s ESLP aj SD EÚ zdieľal právny názor, že prezumpcia vzájomnej dôvery, na ktorej bolo založené Nariadenie Dublin II, musí byť vyvrátená v záujme zabezpečiť, že žiadatelia o azyl nebudú vrátení na územie, kde budú čeliť neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, čo sa následne prejavilo aj v príslušnej právnej úprave Nariadenia Dublin III. Najmä po rozhodnutí ESLP vo veci *Tarakhel proti Švajčiarsku* sa však javilo, že prah pre vyvrátenie vyššie uvádzanej domnienky je rozdielny v judikatúre SD EÚ a ESLP. Kým ESLP zdôraznil posúdenie individuálneho rizika, ktorému žiadateľ o azyl bude čeliť, ak bude vrátený do štátu zodpovedného za posúdenie jeho žiadosti o azyl podľa dublinských kritérií, SD EÚ sa zamerail na všeobecnú situáciu v azylovom systéme členského štátu a v záujme ochrany princípu vzájomnej dôvery stanovil vyšší prah pre vyvrátenie domnienky, že členský štát EÚ je automaticky považovaný za bezpečnú krajinu tým, že vyžadoval zistenie tzv. systémových zlyhaní. Niektorí autori vyjadrili pochybnosti o tom, či SD EÚ nesformuloval akýsi

nový *non refoulement* princíp, ktorý je platný pre vyhostenia v rámci EÚ, podľa ktorého by k jeho porušeniu došlo iba v prípade, ak by bol žiadateľ o azyl vrátený do krajiny, v ktorej dochádza k systémovým zlyhaniam, ktoré vedú k vysokej pravdepodobnosti, že tu bude čeliť neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu.²¹

O tom, že uvedené pochybnosti boli čiastočne oprávnené, svedčí aj polozenie prejudiciálnych otázok SD EÚ vo veci C-578/16 PPU, a najmä návrhy generálneho advokáta v tejto veci.

V súvislosti s novou dikciou čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III, sa vnútroštátny súd o. i. pýtal, či pri dodržaní postupu tu upraveného zároveň platí nevyvrátiteľná domnienka, že členský štát, vykonávajúci určenie zodpovedného členského štátu, odovzdaním žiadateľa do zodpovedného štátu dodržal všetky záväzky vyplývajúce mu z medzinárodného práva a tiež čl. 4 Charty základných práv EÚ.

V predmetnej veci sa teda SD EÚ o. i. vyjadril k otázke, či je posúdenie okolností podľa článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III (t. j. posúdenie, či v zodpovednom štáte existujú, alebo nie závažné systémové zlyhania v azylovej procedúre) dostatočné na to, aby zároveň spĺňalo požiadavky článku 4 a článku 19 ods. 2 Charty v spojení s článkom 3 EDLP a článku 33 Ženevského dohovoru. V danom prípade šlo o odovzdanie žiadateľov o azyl zo Slovinska do Chorvátska, ktoré bolo v zmysle kritérií Nariadenia Dublin III zodpovedné za posúdenie ich žiadosti, avšak v zmysle lekárskejších správ žiadateľka trpela závažnými psychiatrickými problémami. Hoci všeobecné súdy potvrdili rozhodnutie o odovzdaní, Ústavný súd Slovinska konštatoval porušenie práv žiadateľky o azyl a dospel k záveru, že v takomto prípade bolo povinnosťou slovinských orgánov využiť diskrečnú právomoc podľa čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III.

Generálny advokát vo svojich návrhoch s poukazom na zásadu vzájomnej dôvery konštatoval, že „vyžadovať od členských štátov, aby

²¹ K tomu pozri napr. Vicini, G. The Dublin regulation between Strasbourg and Luxembourg: reshaping *non refoulement* in the name of mutual trust? *European journal of legal studies*, 2015, Vol. 8, No. 2, s. 50 – 72.

pred odovzdaním žiadateľa do zodpovedného členského štátu overovali, či v tomto členskom štáte neexistuje žiadna chyba ovplyvňujúca konkrétnu situáciu tohto žiadateľa, by znamenalo vyžadovať od členských štátov, aby systematicky overovali, či zodpovedný členský štát dodržiava základné práva žiadateľov o azyl. Uloženie takejto povinnosti by ohrozovalo nielen zásadu vzájomnej dôvery, ale aj potrebný účinok nariadenia č. 604/2013 a mechanizmus rýchleho určenia zodpovedného členského štátu, ktorý toto nariadenie v súlade s jeho odôvodnením 5 zavádza“. Ďalej dokonca z hľadiska posudzovania obsahu základných práv garantovaných Chartou výslovne uviedol: „Súdny dvor nie je vôbec povinný riadiť sa stanoviskom ESLP. Je pravda, že článok 52 ods. 3 Charty stanovuje, že keď Charta obsahuje práva zodpovedajúce právam zabezpečeným v EDLP, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v EDLP.“ Podľa vysvetliviek ku Charte „zmysel a rozsah zaručených práv je ustanovený nielen znením [Charty a jej protokolov], ale aj judikatúrou ESLP a SD EÚ“. Ako uvádza generálna advokátka Trstenjak, napriek tomu by však „bolo nesprávne považovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v súvislosti s uplatňovaním Charty za zdroj výkladu s neobmedzenou platnosťou“.

Dospel teda k záveru, že existencia systémových chýb v zmysle článku 3 ods. 2 druhého pododseku nariadenia č. 604/2013 je jediným prípadom, keď nemožno odovzdať žiadateľa. Podľa jeho názoru je možné odovzdať žiadateľa do zodpovedného členského štátu, keď chyby ovplyvňujúce jeho konkrétnu situáciu predstavujú riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty. Ako uviedol „v tomto prípade žalobcovia vo veci samej tvrdia, že odovzdanie pani C. K. a jej dieťaťa do Chorvátska má vzhľadom na ich zdravotný stav za následok riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty. Preskúmať, či odovzdanie môže mať vplyv na zdravotný stav pani C. K. a jej dieťaťa, by však znamenalo zohľadniť ich konkrétnu situáciu, čo, ako sme videli, odporuje článku 3 ods. 2 druhému pododseku nariadenia č. 604/2013. V každom prípade uvádzam, že v tomto prípade boli slovinské orgány ubezpečené ich chorváckymi kolegami, že žalobcovia vo veci samej dostanú ubytovanie, primeranú starostlivosť a potrebnú liečbu“.

Vzhľadom na túto argumentáciu navrhol, aby SD EÚ prijal výklad, že článok 3 ods. 2 druhý pododsek nariadenia č. 604/2013 bráni tomu, aby členský štát, ktorý určí zodpovedný členský štát, bol povinný neodovzdať žiadateľa do tohto členského štátu v inom prípade, než je prípad, o ktorom uvažuje tento článok 3 ods. 2 druhý pododsek, teda prípad, keď v zodpovednom členskom štáte existujú systémové chyby v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov, na základe ktorých hrozí neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty. Predovšetkým je možné odovzdať žiadateľa do zodpovedného členského štátu vtedy, keď samotné odovzdanie má za následok riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty.

Uvedené závery, v ktorých generálny advokát, podľa môjho názoru, úplne ignoroval viazanosť členských štátov EÚ aj EDLP, kde v prípade prijatia jeho názoru, by tieto zjavne čelili rozhodnutiam ESELP, v ktorých by bolo konštatované porušenie článku 3 dohovoru, však SD EÚ neakceptoval.

SD EÚ v tejto súvislosti s poukazom na odôvodnenia 32 a 39 Nariadenia Dublin III pripomenul, že normotvorca Únie tu zdôraznil, že členské štáty sú pri jeho uplatňovaní viazané judikatúrou ESELP, ako aj článkom 4 Charty základných práv EÚ. Z toho následne vyplýva, že žiadateľa o azyl v rámci tohto nariadenia je možné odovzdať iba za podmienok vylučujúcich, že toto odovzdanie so sebou prináša skutočné riziko, že dotknutá osoba bude vystavená neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu v každom konkrétnom prípade. V okolnostiach danej veci išlo o posúdenie, či je postačujúce zistenie vnútroštátnych orgánov o tom, že v Chorvátskej republike žiadna relevantná inštitúcia nekonštatovala systémové pochybenia v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti žiadateľom o azyl a zároveň v danom konkrétnom prípade chorvátske orgány navyše výslovne uistili Slovinsko, že žiadatelia dostanú všetku potrebnú liečebnú starostlivosť, alebo je nutné zároveň skúmať osobitne aj to, či napriek tomu zdravotný stav žiadateľky je taký závažný, že pre ňu už samo osebe jej odovzdanie do iného čl. štátu môže predstavovať porušenie čl. 4 Charty, a to

bez ohľadu na kvalitu prijatia a starostlivosti dostupnej v členskom štáte zodpovednom za posúdenie žiadosti. SD EÚ vychádzajúc z judikatúry ESJP konštatoval, že ak žiadateľ predloží relevantné objektívne dôkazy spôsobilé preukázať závažnosť jeho zdravotného stavu a nezvratné dôsledky, ktoré by mohlo so sebou priniesť jeho odovzdanie inému členskému štátu, tieto dôkazy nemožno ignorovať a príslušné orgány sú povinné odstrániť každú vážnu pochybnosť o vplyve odovzdania na zdravotný stav dotknutej osoby. V tejto súvislosti buď prijímú potrebné preventívne opatrenia týkajúce sa už samotnej procedúry odovzdania, výmeny informácií o zdravotnom stave atď., alebo ak by to bolo nevyhnutné, odložia odovzdanie tejto osoby až dovtedy, kým jej to zdravotný stav neumožní. Naďalej pritom platí, že v súlade s čl. 29 ods. 1 tohto nariadenia, ak by nebolo možné odovzdanie žiadateľa v tu upravenej šesťmesačnej lehote, bol by zodpovedný členský štát zbavený svojej povinnosti prevziať dotknutú osobu a zodpovednosť by sa preniesla na žiadajúci členský štát.

SD EÚ vyššie uvedenými závermi teda jednoznačne odmietol právny názor, podľa ktorého z čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III vyplýva, že iba existencia systémových chýb v zodpovednom členskom štáte môže mať vplyv na povinnosť odovzdať žiadateľa o azyl do tohto členského štátu. Podľa názoru SD EÚ v znení tohto ustanovenia nič nenaznačuje, že by úmyslom normotvorcu bolo upraviť inú okolnosť než systémové chyby brániace každému odovzdaniu žiadateľov o azyl do daného členského štátu. Navyše takéto chápanie predmetného ustanovenia by bolo na jednej strane nezlučiteľné so všeobecnou povahou článku 4 Charty, ktorý zakazuje neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie vo všetkých jeho formách. Na druhej strane s absolútnou povahou tohto zákazu by bolo zjavne nezlučiteľné, ak by členské štáty mohli ignorovať skutočné a preukázané riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania týkajúceho sa žiadateľa o azyl s odôvodnením, že toto zaobchádzanie nevyplýva zo systémovej chyby v zodpovednom členskom štáte. Podľa SD EÚ práve uvedený výklad plne rešpektuje zásadu legitímnej dôvery, keďže ani zďaleka neovplyvňuje exis-

tenciu domnienky dodržiavania základných práv v každom členskom štáte, ale zabezpečuje, aby členské štáty náležite zohľadnili výnimočné situácie v konkrétnom prípade. Navyše ak by členský štát pristúpil k odovzdaniu žiadateľa o azyl v takýchto situáciách, neľudské a ponižujúce zaobchádzanie, ktoré by z toho vyplynulo, by nebolo priamo či nepriamo pripísateľné orgánom zodpovedného členského štátu, ale iba prvému členskému štátu.

Záver

Všeobecné zásady postupu pri určení členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktorú podá štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti sformulované v čl. 3 ods. 1 a 2 Nariadenia Dublin III reflektovali v danom čase relevantnú judikatúru SD EÚ a ESLP. Hoci sa naďalej vychádza z predpokladu, že členské štáty sú bezpečnými krajinami dodržiavajúcimi ako právo EÚ, tak aj medzinárodné záväzky, vo vzťahu k žiadateľom o medzinárodnú ochranu, právna úprava nariadenia už výslovne stanovuje pravidlo pre prípad, ak v zodpovednom členskom štáte v zmysle všeobecných pravidiel v dôsledku systémových chýb v azylovej procedúre hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Neexistencia systémových zlyhaní v azylovej procedúre v zodpovednom členskom štáte však nepredstavuje nevyvrátiteľnú domnienku, že pri odovzdaní žiadateľa do tohto členského štátu nebude porušený článok 4 Charty základných práv EÚ a článok 3 EDLP, resp. zásada *non-refoulement*, v prípade konkrétneho žiadateľa. Členský štát vykonávajúci určenie zodpovedného členského štátu je povinný posúdiť predložené objektívne dôkazy a v každom individuálnom prípade (aj s prihliadnutím na judikatúru ESLP) skúmať, či je možné odovzdať žiadateľa zodpovednému členskému štátu tak, aby nedošlo k porušeniu tejto zásady.

LITERATÚRA

- Hailbronner, K. – Thym, D. Legal Framework for EU Asylum Policy. 1 023 – 1 053.
In: Hailbronner, K. – Thym, D. *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. 2nd edition*. Mníchov: Beck – Hart – Nomos, 2016. 1 638 s. ISBN 978-3-406-66653-7.
- Vicini, G. The Dublin regulation between Strasbourg and Luxembourg: reshaping *non refoulement* in the name of mutual trust? *European journal of legal studies*, 2015, Vol. 8, č. 2, s. 50 – 72, ISSN: 1973-2937.
- Stanovisko SD EÚ č. 2/2013 (Pristúpenie Únie k EDEP) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, bod 191.
- rozsudok ESLP vo veci *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu* z 30. októbra 1991, sťažnosť č. 13163/87.
- rozsudok ESLP vo veci *Salah Sheekh proti Holandsku* z 11. januára 2007, sťažnosť č. 1948/04.
- rozsudok ESLP vo veci *Lilia, Julia a Eleonora Alimzhanova a Alexjs Lisikov proti Švédsku* z 24. augusta 1999, sťažnosť č. 38821/97.
- rozsudok ESLP vo veci *Soering proti Spojenému kráľovstvu* zo 7. júla 1989, sťažnosť č. 14038/88.
- rozsudok ESLP vo veci *Cruz Varas a iní proti Švédsku* z 20. marca 1991, sťažnosť č. 15576/89.
- rozsudok ESLP vo veci *Saadi proti Taliansku* z 28. februára 2008, sťažnosť č. 37201/06.
- rozsudok ESLP vo veci *T.I. proti Spojenému kráľovstvu* zo 7. marca 2000, sťažnosť č. 43844/98.
- rozsudok ESLP vo veci *Hirsi Jamaa a iní proti Taliansku* z 23. februára 2012, sťažnosť č. 27765/09.
- rozsudok ESLP vo veci *M.S.S. proti Belgicku a Grécku* z 21. januára 2011, sťažnosť č. 30696/09.
- rozsudok ESLP vo veci *Tarakhel proti Švajčiarsku* zo 4. novembra 2014, sťažnosť č. 29217/12.
- rozhodnutie ESLP vo veci *Mohammed a iní proti Holandsku a Taliansku* z 27. augusta 2013, sťažnosť č. 40524/10.
- rozhodnutie ESLP vo veci *Halimi proti Rakúsku a Taliansku* z 18. júna 2013, sťažnosť č. 53852/11.
- rozhodnutie ESLP vo veci *A.M.E. proti Holandsku* z 5. februára 2015, sťažnosť č. 51428/10.
- rozhodnutie SD EÚ v spojených veciach C-411/10 a C-493/10 *N. S. proti Secretary of State for the Home Department*
- rozhodnutie SD EÚ vo veci C-578/16 *PPU proti Slovinsku*.

Kontaktné údaje autorky:

JUDr. Lubica Masárová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
E-mail: lubica.masarova@truni.sk

ROZSAH SOUDNÍHO PŘEZKUMU V AZYLOVÝCH VĚCECH PO ROZSUDKU ALHETO

Mgr. Bc. Alžbeta Králová¹

Klíčová slova: účinný opravný prostředek – řízení ve věci mezinárodní ochrany – procedurální směrnice – Soudní dvůr – rozsah soudního přezkumu

Keywords: effective remedy – procedures for granting or withdrawing international protection – procedures directive – Court of Justice – scope of judicial review

Anotace: Příspěvek interpretuje požadavek na úplný a *ex nunc* přezkum v řízení o mezinárodní ochraně ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 Alheto. Zaměřuje se na identifikaci požadavků na rozsah soudního přezkumu plynoucích z předmětného rozsudku a na jejich dopady pro stávající nastavení soudního přezkumu v azylových věcech a správního soudnictví obecněji. Širší prostor je věnován problematice zohlednění nových skutečností v rámci soudního přezkumu a pravomoci soudu rozhodnout o udělení mezinárodní ochrany.

Summary: The contribution deals with the interpretation of full and *ex nunc* review in the procedures for granting or withdrawing international protection in the light of the judgment of 25 July 2018, C-585/16 Alheto. It focuses on the identification of requirements on the scope of judicial review stemming from the above mentioned judgment and on their impact on the existing system of judicial review in asylum matters and the administrative judiciary in general. The questions of the assesment of new evidence and the power of the court to rule on granting international protection are explored in a broader way.

¹ Autorka je zaměstnankyní Kanceláře veřejného ochránce práv a doktorandkou Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Příspěvek však vyjadřuje pouze její osobní názor, nikoli názor Kanceláře veřejného ochránce práv.

Úvod

Otázka rozsahu soudního přezkumu z hlediska naplnění požadavku na úplné a *ex nunc* posouzení skutkových i právních otázek ve smyslu čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice² se již stala předmětem řady odborných diskusí³. Diskuse ale utichly (nutno říci, že bez konkrétních řešení), a to i s ohledem na očekávané rozklíčování významu dotčeného článku procedurální směrnice Soudním dvorem. Ten v červenci 2018 vynesl rozsudek v dlouho očekávané věci *Alheto*,⁴ který jako v první řadě zodpověděl předběžné otázky týkající se interpretace čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. Výklad daného ustanovení totiž nezbudil problém jenom v českém právním řádu, jelikož na interpretaci sporného ustanovení se dotázaly rov-

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

³ Viz kupř. Lupačová, H. Posouzení potřeby mezinárodní ochrany *ex nunc* v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile). In: Jílek, D. – Pořízek, P. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejné ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 261 – 304; Jurníková, J. – Kondelová, A. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a *ex nunc* přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“* [online]. 2016, s. 341 – 349. Dostupné z: <http://lawconference.sk/bpf/sprava/files/zbomiky/4th%20Session.pdf>; Jurníková, J. – Králová, A. Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, roč. 24, č. 2, s. 131 – 141; Kryška, D. Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a české správní soudnictví. In: Jurníková, J. – Králová, A. (eds.) *Společný azylový systém v kontextu uprchlické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 99 – 122; Kryška, D. Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví. In: Pítrová, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 109 – 125; Navrátil, P. Transpozice čl. odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu ČR: šance pro strukturální reformu správního soudnictví. In: Pítrová, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 126 – 140.

⁴ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*.

něž soudy Bulharska,⁵ Maďarska,⁶ Nizozemska⁷ a Slovenské republiky.⁸ Všechny předložené otázky směřovaly ve své podstatě na dva interpretační problémy spojené s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice: (1) rozsah přezkumu, tedy upřesnění výkladu požadavku na úplné a *ex nunc* posouzení nejenom právní, ale i skutkové stránky a (2) případná povinnost soudu přímo rozhodnout o udělení či neudělení mezinárodní ochrany. Na oba tyto problémy do jisté míry odpovídá již citovaný rozsudek *Alheto* (ve spojení s navazujícím rozsudkem *Ahmedbekova*⁹). Řada problémů spojených se soudním přezkumem v azylových věcech ale zůstává navzdory odpovědím Soudního dvora otevřená. Příspěvek se zaměří na odpovědi, které Soudní dvůr v předestřeném rozsudku poskytl, na dopady rozsudku *Alheto* na rozhodovací praxi soudů a koncepci azylového soudnictví a na kompatibilitu stávající vnitrostátní legislativy s čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ve světle judikatury Soudního dvora.

Rozsah soudního přezkumu

Před analýzou věcného posouzení otázek předložených bulharským soudem ve věci *Alheto* stručně zmíním otázku časové působnosti procedurální směrnice, které se podrobně ve svém stanovisku věnoval generální advokát Mengozzi.¹⁰ Dospěl totiž k závěru, že

⁵ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2018, C-652/16 *Ahmedbekova*, rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2018, C-56/17 *Fathi*.

⁶ Předběžná otázka vedená pod C-556/17 *Torubarov*, zatím nerozhodnuto.

⁷ Předběžná otázka vedená pod C-586/17 byla usnesením Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2018 vymazána z rejstříku, a to v návaznosti na oznámení nizozemské Státní rady, která po rozsudku *Ahmedbekova* netrvala na projednání věci. Srov. i informace dostupné z: <https://migrationlawclinic.org/2018/02/06/1373/>.

⁸ Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 7. září 2018, C-113/17 QJ, byl předběžná otázka vymazána z rejstříku, a to v návaznosti na oznámení Nejvyššího soudu Slovenské republiky, který po rozsudku ve věci *Alheto* netrval na pokračování řízení.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2018, C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹⁰ Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 17. května 2018 ve věci C-585/16 *Alheto*.

předložené předběžné otázky jsou z hlediska časové působnosti nepřipustné. Soudní dvůr se ale s jeho závěry neztotožnil a konstatoval, že do působnosti směrnice patří rovněž vnitrostátní předpisy existující před datem vstupu směrnice v platnost, které mohou zajistit transpozici dané směrnice. Bulharské právo obsahuje od roku 2007 ustanovení upravující požadavek úplného a *ex nunc* přezkumu a bulharský zákonodárce nepovažoval za nutné přijmout při provádění směrnice opatření k provedení čl. 46 odst. 3 (transpoziční zákon byl přijat až v prosinci 2015). V době podání žádosti o mezinárodní ochranu, což bylo v listopadu 2014, tak již existovala právní úprava transponující směrnici a směrnice současně platila, proto ji lze použít.¹¹ Uvedený závěr lze podle mého názoru vztáhnout i na českou právní úpravu. Důvodová zpráva k transpozičnímu zákonu č. 314/2015 Sb., totiž přímo uvádí, že relevantní zákonná ustanovení „korespondují s požadavkem směrnice na úplné a *ex nunc* posouzení“.¹² Závěry rozsudku ve věci *Alheto*, které spojují v popsáném případě její použitelnost s platností, nikoli s uplynutím transpoziční lhůty (v návaznosti na zásady použití zásady přímého účinku), tak dopadají i na právní situaci v České republice.¹³ Přestože s ohledem na časový odstup od přijetí revidované procedurální směrnice již otázky časové působnosti budou vyvstávat pravděpodobně zcela ojedinele, jsem přesvědčena, že vzhledem k okolnostem a závěrům důvodové zprávy o kompatibilitě české

¹¹ Viz rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 67 – 81.

¹² Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 463/0, část 1/8. Ta konkrétně poukazuje na § 52, § 75 a § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

¹³ A contrario srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2015, sp. zn. 10 Azs 194/2015, ve kterém Nejvyšší správní soud poukazuje na přechodná ustanovení směrnice a řešení otázky, zda se uplatní přímý účinek i na řízení zahájená před 20. červencem 2015, viz odst. 19 a 20.

právní úpravy s čl. 46 odst. 3, je předmětné posouzení časové působnosti plně aplikovatelné i na situaci v České republice.

U věcného posouzení se Soudní dvůr zaměřil předně na to, zda může soud zohlednit skutkové a právní otázky, které rozhodující orgán neposoudil. Konstatoval přitom, že členské státy musí upravit své vnitrostátní právo tak, aby při vyřizování opravných prostředků soud posoudil všechny skutkové a právní okolnosti, které mu umožní provést aktualizované posouzení daného případu.¹⁴ Výraz *ex nunc* zdůrazňuje povinnost soudu provést posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku. Takové posouzení totiž umožňuje vyřídit žádost o mezinárodní ochranu úplně, aniž by bylo nutné vrátit věc rozhodujícímu orgánu.¹⁵ „Úplné“ posouzení pak znamená, že soud je povinen posoudit jak skutečnosti, jež rozhodující orgán zohlednil nebo mohl zohlednit, tak ty, které nastaly po přijetí rozhodnutí tímto orgánem. Požadavek na úplné a *ex nunc* posouzení tak znamená posouzení veškerých relevantních skutečností (bez ohledu na to, zda je rozhodující orgán posoudil, či nikoli), včetně nových skutečností, které nastaly až po přijetí rozporovaného rozhodnutí. Z tohoto je zřejmé, že uvedený rozsah přezkumu jde výrazně nad rámec kasačního principu, kterým je obecně ovládáno správní soudnictví v České republice a má rozhodně blíže k principu plné jurisdikce¹⁶. Uplatňování principu

¹⁴ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 110.

¹⁵ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 111 – 112.

¹⁶ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, sp. zn. 1 As 32/2006, č. 1275/200 Sb. NSS, ve kterém k principu plné jurisdikce uvádí: „Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.“

plné jurisdikce sice není ani ve správním soudnictví žádnou novinkou, může mít však různou míru extenze,¹⁷ přičemž Soudní dvůr naznačuje, že jeho naplňování v azylových věcech má v podstatě tu nejširší možnou podobu. Příslušný soud se totiž může zaměřit i na skutečnosti, které rozhodující orgán pouze „mohl“ zohlednit, bez ohledu na to, zda tak učinil, či nikoli.

Soudní dvůr rovněž konstatuje, že soud musí v zásadě žadatele o mezinárodní ochranu vyslechnout (ledaže lze posouzení provést na základě údajů ve spise, včetně osobního pohovoru), přičemž v případě nových skutečností musí dát žadateli možnost vyjádřit se, pokud na něj tyto skutečnosti mohou mít nepříznivý vliv.¹⁸ Je otázkou, jestli Soudní dvůr naznačuje, že by soud rozhodující o opravném prostředku mohl eventuálně mezinárodní ochranu i odejmout. Taková situace by teoreticky mohla nastat v případě, kdy se žadatel brání proti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany (v případě uděleného azylu nebude pravděpodobně žádný aktivně legitimovaný žalobce). S ohledem na zásadu zákazu *reformationis in peius* by byl takový přístup značně sporný. Jelikož ale koncepce soudního přezkumu stojí na principech úplného a *ex nunc* posouzení, může nastat i situace, kdy se okolnosti změní do té míry, že v době rozhodování soudu nebudou naplněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany.

Zohlednění nových skutečností

Na první pohled neomezený soudní přezkum Soudní dvůr do jisté míry limituje v navazujícím rozsudku ve věci *Ahmedbekova*.¹⁹

¹⁷ Srov. Mates, P. Úplně plná jurisdikce. *Bulletin advokacie* [online]. 2018, 1 – 2 [cit. 17. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/uplne-plna-jurisdikce?browser=mobi>

¹⁸ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 114. Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 208, C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 208, C-652/16 *Ahmedbekova*..

Ten se týká jedné z nejpálčivějších otázek spojených s povinností úplného a *ex nunc* posouzení, a to nezbytnosti zohlednění nových skutečností tvrzených až v rámci soudního přezkumu. Soudní dvůr se konkrétně zabýval tím, zda čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o odeřpení mezinárodní ochrany musí posoudit důvody poskytnutí mezinárodní ochrany, které se sice týkají událostí nebo hrozeb, jež údajně nastaly před přijetím tohoto rozhodnutí, ba dokonce i před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, avšak uplatněny byly poprvé v řízení o opravném prostředku. Konstatoval, že soud rozhodující o opravném prostředku je v zásadě povinen posoudit důvody poskytnutí mezinárodní ochrany nebo skutkové okolnosti, které se sice týkají událostí nebo hrozeb, jež údajně nastaly před přijetím uvedeného zamítavého rozhodnutí, ba dokonce před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, avšak uplatněny byly poprvé v řízení o opravném prostředku. Musí si ale dát možnost posoudit tyto nové důvody či skutečnosti i rozhodujícímu orgánu. Nové důvody nebo skutečnosti nemusí posoudit, pouze pokud byly uplatněny v pozdní fázi řízení, nebyly dostatečně konkrétní, nebo okolnosti nejsou významné nebo dostatečně odlišné od okolností, k nimž již rozhodující orgán mohl přihlédnout.²⁰

V tomto směru je zajímavé, že dikce závěrů a samotné odpovědi na předběžnou otázku se podle mého názoru do jisté míry rozcházejí s tím, co Soudní dvůr uvádí v odůvodnění rozsudku. Tam zdůrazňuje význam fáze řízení před rozhodujícím orgánem a uvádí, že příliš extenzivní rozsah soudního přezkumu (včetně situace, kdy by mohl žadatel uplatnit důvody mezinárodní ochrany, které nebyly před rozhodujícím orgánem uplatněny), by mohl fakticky vést k obcházení prvoinstanční fáze řízení. Závěrečnou odpověď ale Soudní dvůr formuluje tím způsobem, že čl. 46 odst. 3 „*ve spojení s odkazem na řízení o opravném prostředku obsaženým v čl. 40 odst. 1 této*

²⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 208, C-652/16 *Ahmedbekova*, odst. 94 – 99.

směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí, kterým bylo odepřeno poskytnutí mezinárodní ochrany, je v zásadě povinen jakožto „další údaje“ a poté, co si u rozhodujícího orgánu vyžádal jejich posouzení, posoudit důvody poskytnutí mezinárodní ochrany nebo skutkové okolnosti, které se sice týkají událostí nebo hrozeb, jež údajně nastaly před přijetím uvedeného zamítavého rozhodnutí, ba dokonce před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, avšak uplatněny byly poprvé v řízení o opravném prostředku. Tento soud však takovéto posouzení provádět nemusí, jestliže konstatuje, že tyto důvody nebo skutečnosti byly uplatněny v pozdní fázi řízení o opravném prostředku nebo nejsou dostatečně konkrétní, aby mohly být náležitě posouzeny, nebo jedná-li se o skutkové okolnosti, jestliže konstatuje, že tyto okolnosti nejsou významné nebo nejsou dostatečně odlišné od okolností, k nimž již rozhodující orgán mohl přihlédnout“.²¹ I když tedy klade důraz na význam rozhodujícího orgánu a prvoinstančního řízení, soud rozhodující o opravném prostředku je v zásadě povinen posoudit nové důvody mezinárodní ochrany nebo skutkové okolnosti.

Celkově tak lze z rozsudku Soudního dvora dovodit povinnost soudu rozhodujícího o opravném prostředku zabývat se nově tvrzenými skutečnostmi a důvody mezinárodní ochrany, ale pouze za podmínky, že dá rozhodujícímu orgánu možnost se k uvedeným okolnostem vyjádřit, resp. mu dá možnost tyto důvody a okolnosti posoudit. Výjimku z tohoto postupu představují situace, kdy (1) byly důvody nebo skutečnosti uplatněny v pozdní fázi řízení o opravném prostředku, (2) nejsou dostatečně konkrétní, aby mohly být posouzeny nebo (3) nejsou dostatečně odlišné od okolností, k nimž již rozhodující orgán mohl přihlédnout. Praktickým procesním problémem spojeným s takto vymezeným postupem je to, jakou podobu by mělo mít posouzení nově tvrzených důvodů a skutečností rozhodujícím orgánem. Na první pohled se nabízí jednoduché řešení, a to zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci k dalšímu řízení. Takový postup ale neodpovídá vyznění rozsudku Soudního dvora, jelikož by se tím soud vyhnul povinnos-

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2008, C-652/16 *Ahmedbekova*, odst. 103.

ti dané skutečnosti sám posoudit. Možnost, že by měl tuto příležitost v navazujícím soudním řízení, je totiž pouze hypotetická. Další variantou je zahrnout posouzení těchto okolností a skutečností do standardního vyjádření k žalobě. Má ale správní orgán presumovat případné rozhodnutí? Má provést dokazování pro účely vyjádření? Relevantní je i otázka, jakou lhůtu poskytnout správnímu orgánu k vyjádření se k nově tvrzeným důvodům a skutečnostem. Nelze očekávat, že případné vyjádření bude suplovat posouzení nového důvodu mezinárodní ochrany ve standardním řízení. Otázek spojených s praktickou implementací závěrů plynoucích z rozsudku *Ahmedbekova* je celá řada a bude bez pochyby zajímavé sledovat, jak se s tím soudy v jednotlivých členských státech prakticky vypořádají.

Zajímavá je rovněž skutečnost, že Soudní dvůr žádným způsobem nezohledňuje, proč žadatel uvedl nové důvody nebo skutečnosti až v rámci soudního řízení. To je přitom jeden ze stěžejních aspektů dosavadní vnitrostátní rozhodovací praxe k možnosti zohlednit nové skutečnosti v rámci soudního řízení. Stávající judikatura při umožnění posoudit nové skutečnosti zohledňuje situaci konkrétního žadatele, a to jak míru zavinění žadatele při neuvedení všech skutečností již v prvostupňovém řízení, tak i další ospravedlnitelné důvody (kupř. způsob vedení osobního pohovoru, absenci osobního pohovoru, trauma, stud nebo pohlaví tazatele či tlumočnicka).²² Případná relevance zavinění, resp. důvodu, z jakého žadatel neuvedl důvody a skutečnosti již v rámci prvostupňového řízení, by se dala odvodit pouze z odkazu Soudního dvora na článek 40 procedurální směrnice. Zavinění má totiž určitou rele-

²² Viz zejména náleží Ústavního soudu ze dne 12. června 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, ve kterém soud dospěl k závěru, „že § 75 odst. 1 soudního řádu správního nelze vykládat způsobem, že v řízení o mezinárodní ochraně lze před soudem vznášet nové důvody výlučně, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Vždy je nutno zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele. Teprve takové posouzení naplní právo na účinný prostředek nápravy, případně i účinnost práva na azyl podle čl. 43 Listiny“ (odst. 35 předmětného nálezu).

vanci ve čtvrtém odst. článku 40, který stanoví, že „[č]lenské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zejména při využití svého práva na účinný opravný prostředek podle článku 46“. Toto ustanovení ale samo naznačuje, že případné využití účinného opravného prostředku v předchozím řízení by mělo umožnit přezkum nových skutečností. A až při opakované žádosti je relevantní, zda tvrzené skutečnosti žadatel neuvedl s vlastním zaviněním či bez zavinění. K irelevanci zavinění dospívá v expertním názoru na posuzování nově tvrzených skutečností i M. Reneman s kolektivem.²³ Je proto škoda, že další předběžná otázka týkající se nových skutečností, byla v návaznosti na rozsudek ve věci *Ahmedbekova* vymazána z rejstříku Soudního dvora.²⁴ Jak totiž plyne z výše uvedeného, pravidla týkající se posuzování nových skutečností mají prozatím pouze velice hrubé obrysy.

Kompatibilita vnitrostátní právní úpravy s unijními požadavky na rozsah přezkumu v azylových věcech

Pokud se podíváme na stávající úpravu rozsahu přezkumu, vidíme, že právní úprava obsažená v § 75 soudního řádu správního²⁵ neodpovídá požadavkům plynoucím z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice, a to ani z hlediska vázanosti žalobními body, ani z hlediska časového aspektu přezkumu a povinnosti zohlednit nové

²³ Reneman, M. et al: (Late) submission of new asylum motives during the appeal before first instance courts and the requirement of a full and ex nunc judicial examination of Article 46(3) *RAPD* [online]. Amsterdam: Migration Law Clinic, 2018 [cit. 29. 11. 2018]. Dostupné z: <https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2018/02/expert-opinion-migration-law-clinic-new-asylum-motives-def.pdf>

²⁴ Předběžná otázka vedená pod C-586/17 byla usnesením Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2018 vymazána z rejstříku, a to v návaznosti na oznámení nizozemské Státní rady, která po rozsudku *Ahmedbekova* netrvala na projednání věci. Srov. i informace dostupné z: <https://migrationlawclinic.org/2018/02/06/1373/>.

²⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

skutečnosti. Tento problém je zřejmý již od momentu transpozice procedurální směrnice.²⁶ Poměrně striktní a bezpodmínečné vyznění § 75 soudního řádu správního již v mnoha případech překlenula soudní praxe.²⁷ Ve vztahu k posouzení nových skutečností ale ani aktuální judikaturní východiska plně neodpovídají závěrům Soudního dvora (viz kapitola výše) a k výkladu § 75 soudního řádu správního bude potřeba přistupovat ještě o něco širěji než doposud. Současně se domnívám, že nastal čas pro legislativní úpravu předmětného ustanovení, protože čl. 46 odst. 3 ve světle judikatury Soudního dvora se od stávajícího znění § 75 odst. 1 soudního řádu správního odklání způsobem, které nelze překonat pouze judikaturou. V zájmu jasnosti a předvídatelnosti postupu správních soudů je podle mého názoru nezbytná příslušná legislativní úprava, ideálně v podobě doplnění § 32 zákona o azylu,²⁸ jakožto zvláštní právní úpravy. Doplnění předmětného ustanovení zákona o azylu o nový odstavec upravující rozsah přezkumu považuji za vhodnější variantu, než úpravu samotného § 75 soudního řádu správního, protože není nutné, aby obecný právní předpis reflektoval specifické potřeby azylového přezkumu plynoucí z naplnění zásady *non-refoulement*. Bez znalosti kontextu a obecných principů azylového práva, totiž mohou jiné procedurální garance působit dojmem nerovného postavení před správními soudy, i když jsou zcela legitimní a jsou odůvodněné právě specifiky azylového práva. I to je důvod, proč je vhodnější zakotvit takovou právní úpravu do zvláštního právního předpisu.

Problém v kompatibilitě právní úpravy s příslušným ustanove-

²⁶ Podrobněji viz kupř. Jurníková, J. – Kondelová, A. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a ex nunc přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“* [online]. 2016, s. 341 – 349. Dostupné z: <http://lawconference.sk/bp/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf>.

²⁷ Srov. kupř. Navrátil, P. Transpozice čl. odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu ČR: šance pro strukturální reformu správního soudnictví. In: Pítrková, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 132 – 132.

²⁸ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

ním procedurální směrnice patříují i ve vázanosti žalobními body (viz § 75 odst. 2). V tomto ohledu zákonem stanovené meze přezkumu ve smyslu žalobních bodů neodpovídají požadavku na zajištění úplného soudního přezkumu. I když ani k této podmínce soudy v azylových věcech nepřistupují extrémně rigidně, může být otázka vymezení žalobních bodů zásadní překážkou přístupu k přezkumu. Nejvyšší správní soud dospěl ve vztahu k azylovým věcem k závěru, že „požadavek, aby žaloba obsahovala alespoň jeden žalobní bod, neklade na jednotlivce nepřiměřené nároky, když zároveň zajišťuje dodržení základních zásad práva na spravedlivý proces, a to zásadu rovnosti zbraní, právní jistotu a efektivitu soudního řízení“.²⁹ V tomto rozhodnutí ale soud řeší pouze extrémní situaci, kdy žaloba obsahovala pouhé označení napadeného rozhodnutí a informaci o tom, že bude doplněna, i když se tak nestalo. V případě alespoň rámcového (ale obecného) vymezení žalobních bodů je však v kontextu požadavku na úplné a *ex nunc* posouzení podle mého názoru na místě žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat. Otázkou je, jak se k problému postaví soudy. Podle relativně nedávného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018 je absence žalobních bodů vadou podání a její neodstranění má za následek odmítnutí žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 soudního řádu správního.³⁰ Žalobce tak musí uplatnit alespoň jeden žalobní bod tak, aby byla jeho žaloba projednatelná, a to ve lhůtě pro podání žaloby. Pokud žalobní bod neuplatní vůbec, nebo až po lhůtě pro podání žaloby, bude žaloba odmítnuta.³¹

Samotnou nezbytnost vymezení alespoň jednoho žalobního bodu nelze považovat za přepjatý formalismus nebo přístup rozporný s požadavky na úplný a *ex nunc* soudní přezkum. Stěžejní ale je, jakým způsobem soud přistoupí k hodnocení žalobního bodu.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. dubna 2017, sp. zn. 2 Azs 60/2017, odst. 28.

³⁰ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018, č. j. 3 Azs 66/2017–31, odst. 37.

³¹ Tamtéž, odst. 48.

K povaze žalobního bodu totiž Nejvyšší správní soud v jiném svém rozhodnutí uvedl, že „[ž]alobní bod je vždy spojením skutkových a právních důvodů, které mohou navzájem vytvářet různé kombinace. V řízení před správním soudem nelze postupovat tak, že žalobce v žalobě vznese pár obecných právních námitek (rozhodnutí je nesprávné – nezákonné, nebylo prokázáno deliktní jednání) – a teprve v dalších podáních formuluje konkrétní skutkové a právní argumenty“.³² Výše uvedené rozsudky naznačují snahu odmítat všechny blanketní a formulářové žaloby. Zatímco u blanketní žaloby lze samozřejmě namítat její faktickou neprojednatelnost, u formulářové žaloby bych byla v azylových věcech opatrnější, a to i s ohledem na zkrácenou lhůtu stanovenou pro její podání, která činí 15 dnů. Rozšířit žalobu na dosud nena- padené výroky rozhodnutí, nebo ji rozšířit o další žalobní body, je možné pouze v rámci této krátké lhůty, přičemž její zmeškání nelze prominout. Pokud k tomu připočteme další faktory, jako omezený přístup k právní pomoci, neznalost právního prostředí, jazykové problémy, nezřídka i zdravotní komplikace žadatelů o mezinárodní ochranu a jejich psychické rozpoložení, může být uplatnění byť jednoho žalobního bodu spojujícího skutkové i právní důvody skutečně problematické. Lze doplnit, že i Evropský soud pro lidská práva posuzuje při hodnocení účinnosti prostředku nápravy délku lhůty v kontextu přístupu k právní a jazykové pomoci a zdůrazňuje, že kvalita přezkumu je alespoň částečně závislá na kvalitě podání, což je spojeno s podmínkami pro přípravu žaloby a rozsahem právní i jazykové pomoci.³³ Omezené možnosti sepsat kvalitní žalobu tak nemají negativní vliv pouze na účastníky řízení, jejichž reálné možnosti přístupu k soudu se tímto snižují, ale mohou mít negativní vliv i na kvalitu soudního rozhodování. Soudní dvůr totiž klade na soudy břemeno úplného a *ex nunc* posouzení. Pokud jim ale vnitros- tátní zákonodárce neposkytneme alespoň základní podmínky pro

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2018, sp. zn. 1 As 106/2017, odst. 19.

³³ Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. února 2012, I. M. proti Francii, stížnost č. 9152/09, odst. 151, 154 a 155.

realizace posouzení ve stanoveném rozsahu, kupř. i v podobě kvalitnějších žalob, budou mít situaci o něco těžší. Proto se domnívám, že krátká lhůta v řízení o mezinárodní ochranu, který nyní činí 15 dnů, není v konečném důsledku výhodná pro nikoho.

Pravomoc soudu změnit rozhodnutí správního orgánu a udělit mezinárodní ochranu

Dalším problematickým aspektem úplného a *ex nunc* posouzení v azylovém řízení ve smyslu požadavků procedurální směrnice se stala otázka případné povinnosti soudu rozhodnout přímo o udělení mezinárodní ochrany či zamítnutí žádosti. Článek 46 odst. 3 procedurální směrnice totiž zakotvuje povinnost provést „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU“. Právě „případné posouzení potřeby mezinárodní ochrany“ je formulací, která rozvířila debatu o eventualitě povinnosti zajistit soudům možnost přímo rozhodovat o mezinárodní ochraně. Soudní dvůr uvedl, že předmětná část ustanovení reflektuje skutečnost, že „úplné a *ex nunc* posouzení, které má provést soud, se nemusí nutně týkat věcného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a může se tedy týkat přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu“.³⁴ S eventuální povinností soudu rozhodnout přímo o mezinárodní ochraně ji tudíž Soudní dvůr vůbec nespojil. Přesto se ale povinností soudu přímo rozhodnout o mezinárodní ochraně zabýval, a to v kontextu celkového účelu článku 46 odst. 3 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv EU.

Soudní dvůr dospěl k poměrně jasnému závěru, že unijní zákonodárce nezamýšlel žádné společné pravidlo, podle kterého by rozhodující orgán po zrušení jeho původního rozhodnutí pozbyl příslušnosti, umožnění soudu rozhodnout o udělení mezinárod-

³⁴ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 115.

ní ochrany je tak čistě na rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce. Článek 46 odst. 3 by ale byl zbaven jakéhokoli užitečného účinku, pokud by správní orgán mohl po posouzení soudem přijmout rozhodnutí, které je v rozporu s tímto posouzením, anebo mohl nechat uplynout značně dlouhou dobu od rozhodnutí soudu.³⁵ Soudní dvůr tak sice říká, že uložení povinnosti přímo rozhodnout o mezinárodní ochraně je věcí vnitrostátního práva (v plném souladu s principem procesní autonomie), dodává však významné „ale“. Naplnění účinku článku 46 odst. 3 v případě rušení rozhodnutí a vrácení k novému posouzení rozhodujícím orgánům spojuje se dvěma podmínkami, a to (1) vázaností rozhodujícího orgánu posouzením soudu a (2) přijetím nového rozhodnutí v krátké lhůtě.³⁶ Pokud se podíváme, jak je dodržení těchto podmínek zajištěno nyní, narážíme na zásadní problémy, a to v obou aspektech.

Formálně je správní orgán v souladu s § 78 odst. 5 soudního řádu správního právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku vázán. V řadě případů ale správní orgán tento názor nerespektuje a dostáváme se do situace opakovaného rušení rozhodnutí správního orgánu. Tuto situaci reflektovala i slovenská předběžná otázka (C-133/17), a proto je možná trochu škoda, že byla na základě žádosti předkladatele vymazána z rejstříku. I když na základní aspekt předložené předběžné otázky rozsudek ve věci *Alheto* opravdu odpověděl, Soudní dvůr se mohl podrobněji vyjádřit právě k řešení situace, kdy podmínky plynoucí z rozsudku *Alheto* naplněny nejsou. I když by byl asi velice zdrženlivý, s ohledem na to, že konstantně judikuje, že mu nepřisluší vykládat normy vnitrostátního práva,³⁷ poskytl by možná zajímavá vodítka pro řešení obdobných situací.

Právní úprava tedy zakotvuje pro správní orgány povinnost respektovat právní názor soudu, ale neupravuje žádné mechanismy,

³⁵ Tamtéž, odst. 146 – 147.

³⁶ Tamtéž, odst. 148.

³⁷ Viz kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2009, C-212/04 *Adeneler a ostatní*, odst. 103.

kteří by zajišťovaly její efektivní naplnění. Stěžejním důsledkem nenaplnění povinnosti respektovat právní názor soudu, je nezákonnost rozhodnutí, jelikož jak zdůrazňuje i Nejvyšší správní soud, nerespektování právního názoru soudu je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost.³⁸ Právní názor soudu totiž nelze ponížovat na pouhou „námitku“, o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určující pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností.³⁹ Samotná nezákonnost rozhodnutí ale vede v případech řízení o mezinárodní ochraně prakticky pouze k dalšímu soudnímu přezkumu, přičemž ani jeho výsledek nezaručuje následné respektování právního názoru soudu ze strany správního orgánu a případné udělení mezinárodní ochrany. V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu se objevuje snaha překlenout tento problém co nepřesnějšími instrukcemi pro správní orgán, které minimalizují manévrovací prostor v rámci navazujícího rozhodování (zpravidla zejména prostor pro uvážení). Například v rozsudku ze dne 15. ledna 2016, sp. zn. 5 Azs 20/2015, Nejvyšší správní soud uvádí: „*Nebude-li tedy věrohodnost tvrzení stěžovatelky spolehlivě vyvrácena či zpochybněna nebo nedojde-li na základě nových důkazů, včetně nových informací o zemi původu, k zásadnímu přehodnocení dosud zjištěného skutkového stavu, je třeba vycházet z toho, že stěžovatelka výše citovanou třetí a čtvrtou podmínku pro udělení doplňkové ochrany, tedy důvodnou obavu z hrozby skutečného nebezpečí vážné újmy, splňuje.*“⁴⁰ V jednom z pozdějších rozhodnutí, kdy se věc dostala před Nejvyšší správní soud již potřetí (právě z důvodu nerespektování právního názoru soudu správním orgánem), je dikce soudu ještě přísnější, když přímo uvá-

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, sp. zn. 5 A 110/2002, č. 442/2005 Sb. NSS.

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2016, sp. zn. 5 Azs 20/2015.

dí. „[...] V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Bude tedy vycházet z toho, že ve stěžovatelově věci byla prokázána hrozba skutečného nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 1 zákona o azylu.“⁴¹ Zatímco v prvním případě tak soud počítá s možností vyvrátitelnosti jeho závěru, ve druhém jednoznačně konstatuje, že byla prokázána hrozba skutečného nebezpečí vážné újmy, což je závěr, ze kterého má správní orgán vycházet.

Navzdory jednoznačnému návodu se ale samozřejmě může stát, že správní orgán nebude závěry soudy respektovat. V takovém případě přichází do úvahy odpovědnost státu,⁴² případně kárná odpovědnost dotčeného pracovníka nebo teoreticky i trestní odpovědnost (resp. trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby⁴³), která ale s ohledem na podmínky naplnění trestní odpovědnosti, zejména úmysl poškodit jinou osobu či získat pro sebe prospěch, nebude ve většině případů přicházet do úvahy. Je otázkou, zda by nebylo vhodné zavést i do českého právního řádu institut pokuty za nerespektování právního názoru, který může fungovat jako důležitý prevenční mechanismus, jako je tomu např. ve slovenské právní úpravě.⁴⁴ I pokuta, stejně jako jiné výše zmiňované mechanismy, ale nastupuje až *ex post* a neřeší aktuálně a dostatečně efektivně situaci konkrétního

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2018, sp. zn. 1 Azs 137/2018.

⁴² Ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

⁴³ Ve smyslu § 329 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník: „Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch [...] nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.“

⁴⁴ Viz § 191 odst. 6 zákona č. 162/2015 Zb., správný súdny poriadok, ktorý stanoví: „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.“

žadatele o mezinárodní ochranu. Z tohoto důvodu se domnívám, že stávající právní úprava a praxe zcela neodpovídá podmínce Soudního dvora pro zajištění úplného a *ex nunc* posouzení a neefektivnější formou zajištění plného účinku čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice by bylo upravit možnost přímo změnit rozhodnutí správního orgánu a udělit mezinárodní ochranu. Již nyní má totiž soud povinnost sám úplným způsobem posoudit jak skutkové, tak právní otázky, včetně případného dokazování, a pokud tímto způsobem opravdu postupuje, je další vrácení správnímu orgánu s rizikem, že nebude respektovat jeho názor, krokem vedoucím k oddálení konečného rozhodnutí a do jisté míry i plýtváním dalších zdrojů. Tato varianta se ale zatím nejeví jako reálná.

Kromě vázanosti rozhodujícího orgánu posouzením soudu spojuje Soudní dvůr plnou účinnost procedurální směrnice s vydáním nového rozhodnutí po zrušujícím rozsudku v krátké lhůtě.⁴⁵ Lhůta pro rozhodnutí po zrušení soudem je jednoznačně jednou z legislativních úprav, kterou bude nutné v důsledku závěrů rozsudku *Alheto* přijmout. V současné době totiž délka řízení po zrušení rozsudku zcela jistě přesahuje představy ohledně její délky ze strany Soudního dvora. Veřejná ochránkyně práv se například zabývala případem, kdy řízení trvalo po velice přesné instrukci Nejvyššího správního soudu rok a čtvrt, přičemž výsledkem bylo opětovné zamítnutí žádosti (v rozporu s posouzením soudu).⁴⁶ Je samozřejmě otázkou, co si Soudní dvůr představuje pod krátkou lhůtou. Povaha řízení po zrušení rozhodnutí soudem se totiž bude lišit v návaznosti na rozsah posouzení soudem, podobu odůvodnění a instrukce k dalšímu řízení pro správní orgán. Lhůta proto může být do jisté míry flexibilní, jsem ale přesvědčena, že by měla být co nejkratší, s minimalizací možnosti svévolného prodlužování správním orgánem.

⁴⁵ Rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. července 2018, C-585/16 *Alheto*, odst. 148.

⁴⁶ Závěrečné stanovisko ze dne 10. prosince 2018, sp. zn. 4874/2016/VOP.

Závěry

Závěrem shrnuji, že judikatura Soudního dvora k požadavkům plynoucím z čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice klade na soudy poměrně těžké břemeno úplného a *ex nunc* posouzení, se kterým je spojena celá řada doposud nevyjasněných otázek. Soudní dvůr z předmětného článku současně nedovozuje povinnost svěřit soudům pravomoc rozhodovat ve věcech mezinárodní ochrany. Stávající právní úprava spočívající ve zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení k dalšímu řízení je tak postupem, který je kompatibilní s požadavky plynoucími z procedurální směrnice. V zájmu zachování plné účinnosti čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice je ale tento postup dále podmíněn vázaností správního orgánu posouzením provedeným soudem a krátkou lhůtou pro další řízení. Je proto na místě otázka, zda by nebylo přece jenom neefektivnější cestou, jak zajistit plný účinek předmětného článku, rozšíření pravomocí soudů o přímé rozhodování o mezinárodní ochraně? Jinak je totiž nezbytné zajistit odpovídající lhůty (což je ten méně náročný úkol) a posílit sankční mechanismy pro případ nerespektování posouzení soudu, což je ale pořád spojeno s jistými komplikacemi, protože takové mechanismy fungují *ex post* a neřeší bezprostřední situaci žadatele. Otázky, jestli není povinnost úplného a *ex nunc* posouzení impulzem k zásadnějším systémovým změnám v oblasti přezkumu v azylových věch již opakovaně zazněly.⁴⁷ Interpretace Soudního dvora ale podle mého názoru opodstatněnost těchto otázek znásobuje.

LITERATURA

Kryška, D. Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a české správní soudnictví. s. 99 – 122. In: Jurníková, J. – Králová, A. (eds.) *Společný azylový systém v kontextu uprchlické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 208 s. ISBN 978-80-210-8402-5.

⁴⁷ Viz výše, odkazy obsažené v poznámce pod čarou č. 2.

- Kryška, D. Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví. s. 109 – 125. In: Pítrová, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.
- Lupačová, H. Posouzení potřeby mezinárodní ochrany ex nunc v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile). s. 261 – 304. In: Jílek, D. – Pořízek, P. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejné ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. 512 s., ISBN 978-80-87949-36-8.
- Jurníková, J. – Kondelová, A. Dokazování v kontextu požadavku na úplný a ex nunc přezkum v azylovém řízení: nové výzvy (nejenom) pro české správní soudy? In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2015“* [online]. 2016, s. 341 – 349. Dostupné z: <http://lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/4th%20Session.pdf>
- Jurníková, J. – Králová, A. Komu svěžit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, roč. 24, č. 2, s. 131 – 141.
- Mates, P. Úplně plná jurisdikce. *Bulletin advokacie* [online]. Pub. 10. května 2018 [cit. 17. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/uplne-plna-jurisdikce?browser=mobi>
- Navrátil, P. Transpozice čl. odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu ČR: šance pro strukturální reformu správního soudnictví. s. 126 – 140. In: Pítrová, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.
- Reneman, M. et al. (Late) submission of new asylum motives during the appeal before first instance courts and the requirement of a full and ex nunc judicial examination of Article 46(3) *RAPD* [online]. Amsterdam: Migration Law Clinic, 2018 [cit. 29. 11. 2018]. Dostupné z: <https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2018/02/expert-opinion-migration-law-clinic-new-asylum-motives-def.pdf>

Kontaktní údaje autorky:

Mgr. Bc. Alžbeta Králová
Kancelář veřejného ochránce práv
Údolní 39
602 00 Brno
Česká republika
E-mail: alzbeta.kralova@ochrance.cz

AZYLOVÉ PRÁVO V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ

Mgr. Eva Lásková

Klíčová slova: právo na přístup k soudům – azylové právo – právo na přezkumné řízení – právo na spravedlivý proces – základní lidská práva

Key words: right to access to a court – right of asylum – right of access to the review procedures – right to a fair hearing – basic human rights

Anotace: Příspěvek se zaměřuje na provedenou novelu zákona o azylu v České republice, která proběhla v roce 2017, přičemž uvedenou novelizací byl vložen nový odstavec do zákona o azylu v rámci ustanovení § 46a, který značně omezoval přístup k soudu u žadatelů o azyl. Autorka v příspěvku uvádí základní problémy, které uvedené ustanovení způsobuje v praxi a zdůrazňuje protiústavnost znění takového ustanovení. Ustanovení zásadním způsobem zasahuje do základních lidských práv žadatelů a především do základního práva na spravedlivý proces. Součástí příspěvku je i aktuální judikatura jak Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu. Příspěvek se v závěrečné fázi zabírá aktuálním nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. Zn. Pl. ÚS 41/17, kterým bylo uvedené ustanovení zákona o azylu zrušeno.

Summary: The paper focuses on the amendment to the Asylum Act in the Czech Republic in 2017, which amendment introduced a new paragraph into the Act on Asylum under the provisions of Section 46a, which severely restricted access to court for asylum seekers. The author in this article outlines the basic problems this provision causes and underlines the unconstitutionality of the wording of such a clause. The provision substantially affects the fundamental human rights of applicants and, above all, the fundamental right to a fair trial. Part of the paper is the current case law of both the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court. The contribution is in the final part deals with the current finding of the Constitutional Court dated 27 November 2018, sp. Zn. Pl. ÚS 41/17, which repealed the above mentioned provision of the Asylum Act.

Úvod

Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu (dále též „zákon o azylu“) je v České republice účinný od 1. 1. 2000 a od doby své účinnosti byl zákon celkem již novelizován třicet třikrát. Poslední novela zákona o azylu byla provedena dne 15. 8. 2017, zákonem č. 222/2017 Sb. (dále též „novela zákona“). Uvedená novela zákona o azylu vložila v rámci ustanovení § 46a nový odstavec devět, který zní: „*V případě, že je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*“

Zásadní změna, která díky tomuto ustanovení nastala v praxi, byla v samotném přezkumu podání žadatele před správním soudem. V momentu, kdy byla podána žaloba u soudu proti rozhodnutí o detenci a žadatel se již v tomto momentu v zajišťovacím zařízení nenacházel, soud měl toto řízení zastavit bez meritorního přezkumu věci a tedy bez zjištění, zda zajištění žadatele případně nemohlo být v rozporu se zákonem. Toto novelizované ustanovení tak zásadně zasahovalo do základních lidských práv a svým zněním tak bylo protiústavní a jeho aplikace nebyla v souladu s mezinárodními, ani s vnitrostátními předpisy.

Právní úprava

Uvedené ustanovení se týká základního práva na spravedlivý proces, které je mimo jiné zakotveno v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod¹ (dále též „Úmluva“) v čl. 6, kde je jasné

¹ Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů

uvedeno „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. V čl. 5 odst. 4 je v Úmluvě zakotveno, že každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

Právo na spravedlivý proces je dále zakotveno v Listině základních práv a svobod České republiky² (dále též „Listina“) v čl. 36, kde je výslovně uvedeno, že se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Dále je uvedeno, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. A v odstavci třetím je konstatováno, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

Právo na spravedlivý proces jednoznačně zavazuje stát k tomu, aby byla podaná žaloba řádně projednána a aby bylo zjištěno, zda nedošlo při rozhodování o zajištění žadatele k porušení zákona. Právo na spravedlivý proces je možné pojmout a nahlížet na něj jako na základní kámen nebo svorník všech základních ústavně zaručených lidských práv.³ Právo na přezkum a projednání věci

na tuto Úmluvu navazující, platnost od 15. 5. 1992 [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>.

² Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

³ Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 725.

je základem k úspěšnému spravedlivému posouzení situace žadatele.

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008⁴ o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v čl. 15 uvádí v odstavci dva písm. a), že členské státy zajistí rychlý přezkum zákonnosti zajištění.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013⁵ (tzv. přijímací směrnice), kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, uvádí v čl. 9 odst. 3, že: *„v případech, kdy zajištění nařizují správní orgány, zajistí členské státy, aby mohl být proveden z moci úřední nebo na žádost žadatele rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku příslušného řízení. Členské státy za tímto účelem stanoví ve vnitrostátním právu lhůtu pro provedení přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední nebo přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele. Je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn.“*

Právo na spravedlivý proces před soudní instancí je tak jednoznačně zakotveno jak ve vnitrostátní úpravě, tak v právních předpisech Evropské unie. Není však nikde specifikováno a stanoveno, že by právo na projednání věci mělo mít automaticky i další instanci, která by prováděla přezkum rozhodnutí vydaného orgánem první

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [online] [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32008L0115>.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu [online] [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

instance. Zásadní dle výše uvedeného je, že žadatel má mít právo na soudní přezkum týkající se nezákonnosti provedeného zajištění, nikde však není napsáno, že má právo i na přezkum tohoto případně vydaného rozhodnutí soudu první instance i u nadřízeného soudu. Z výše uvedeného ale lze shrnout, že každý žadatel má právo na ochranu svého práva a má právo na to, aby byla zjištěna případná nezákonnost zajištění.

Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (N 161/16 sbírka nálezů Ústavního soudu č. 185; 2/2000 Sb.), konstatoval, že odepření ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy není možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, Ústavy ČR a mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy ČR. Každá fyzická i právnická osoba má v ČR ústavně zaručeno právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Odepření soudní ochrany není, podle čl. 36 odst. 2 Listiny, možné v případě, že se jedná o rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod (nález sp. zn. Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010, N 204/58 SbNU 809; 341/2010 Sb.). Z pravomoci soudu však v žádném případě nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20).

Jelikož samotným zajištěním jde o zásadní zásah do práva na osobní svobodu, které je podstatně omezeno, jedná se v případě přezkumu takového rozhodnutí o zajištění žadatele v rámci řízení o azyl o přezkum rozhodnutí týkajícího se základního práva a svobod dle Listiny a takový přezkum nesmí být vyloučen z pravomoci soudu.

Ustanovení § 46a zákona o azylu a protiústavnost

V provedené změně v ustanovení § 46a zákona o azylu zavedené novelou je třeba poukázat na zásadní zásah do práva na spravedli-

vý proces a to, že soud řízení o žalobě zastaví, pokud se již žadatel o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince nenachází v zařízení pro zajištění.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze-li se domoci vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění ani v jednom stupni řízení před správními soudy, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv EU, a rovněž s čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, č. j. 3 Azs 243/2017-25 ze dne 25. 9. 2017). Nejvyšší správní soud uvedl, že zajištěný cizinec/žadatel o azyl je oprávněn požadovat projednání žaloby o propuštění ze zařízení, a to i proti rozhodnutí o nepropuštění v případě, že už se v zajišťovacím zařízení nenachází.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20 je uvedeno, že *„V obecné rovině zakotvuje právo na soudní ochranu práv zaručených unijním právem čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, v případě zbavení osobní svobody zajištěním cizince pak speciální požadavky na soudní ochranu stanoví právě čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice 2008/115/ES ve spojení s čl. 6 Listiny základních práv EU. Ani z těchto ustanovení podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá žádné omezení práva na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn. Rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění sleduje legitimní cíl, aby omezení osobní svobody, došlo-li k němu nezákonně, trvalo co nejkratší dobu (např. rozsudek SDEU ve věci C-146/14 PPU Ali Mahdi, body 53 až 64). Ukončení zajištění (ani skončí-li s tím současně omezení osobní svobody, tím spíše pokud toto omezení trvá dále podle jiného právního předpisu) však nevyklučuje nezákonnost rozhodnutí o zajištění.“*

Závěry, které vyvodil Nejvyšší správní soud, jsou zcela legitimní s odkazem na ustanovení vnitrostátního a mezinárodního práva a není možné omezit přezkum rozhodnutí o zajištění jen na dobu, po kterou se bude žadatel o azyl v zařízení nacházet.

Právo na přezkum

Platí zastavení řízení i u řízení před Nejvyšším správním soudem? Má právo žadatel o azyl i na přezkum vydaného rozhodnutí správními soudy?

Ve vztahu k právu na podání kasační stížnosti řešil Nejvyšší správní soud otázku ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců, což lze analogicky použít i v případě zákona o azylu, kde je úprava obdobná, v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 3 Azs 153/2017-29 je uvedeno, že *„propuštění cizince ze zajištění nebylo při jeho rozhodnutí relevantní skutečností, k němu ostatně došlo až po vynesení rozsudku ve věci. Stěžovateli tak přístup k soudu nebyl odepřen, nedošlo tudíž ani k porušení čl. 36 odst. 2, věta druhá Listiny, ani k porušení čl. 36 odst. 3 Listiny. Nárok na soudní řízení v další instanci (navíc bezvýjimečný), pak není Ústavou či Listinou nikde zakotven a právem na spravedlivý proces ve věcech správního soudnictví ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, věty první není pokryt. Nejde ani o případ podle čl. 2 dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněné pod č. 209/1992 Sb“*.

V rozhodnutí ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-24, zcela totožně dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud krajský soud o žalobě proti rozhodnutí o zajištění meritorně rozhodl a Nejvyšší správní soud následně rozhodl o zastavení řízení v důsledku ukončení zajištění, nebyl cizinci přístup k soudu odepřen.

Desátý senát Nejvyššího správního soudu pro případ, že má být dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastaveno (obdobně jako v případě ustanovení § 46a zákona o azylu) až řízení o kasační stížnosti, usnesením ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43, řízení přerušil a obrátil se v takové situaci týkající se zajištění na Soudní dvůr Evropské unie. Předběžná otázka položená Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem zní: *Brání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění*

cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn? O předběžné otázce nebylo prozatím rozhodováno. Řízení je vedeno pod označením C-704/17 D. H. proti Ministerstvu vnitra.

Autorka zastává názor, že z právní úpravy plyne, avšak nevýslovně, že má být zajištěno právo na soudní přezkum a pokud český právní systém umožňuje podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajských soudů, měl by být zajištěn přístup i k vyšší instanci v případě, že se žadatel o azyl již nenachází v zařízení pro zajištění, přestože to není nikde výslovně uvedeno.

Náhrada škody

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem v pozdějším znění (dále též „zákon o odpovědnosti za škodu“) uvádí ve svém ustanovení § 8 odst. 1: *„Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.“*

Samotná novelizace zákona o azylu však přinesla, i s odkazem na výše uvedené, další problém odlišný od samotného znění ustanovení, které je rozporu se základním lidským právem na přezkum a na spravedlivý proces, a to nárok na náhradu škody způsobenou případným nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Nárok na náhradu škody má poškozený pouze, pokud by byl řádně proveden i přezkum rozhodnutí, který by rozhodl o tom, že by zrušil vadné rozhodnutí.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-25 je uvedeno, že v řízení o žalobě sice není novelizovaným zněním citovaného ustanovení meritoriální přezkum rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny zcela vyloučen, je však vázán na trvání zajištění a tím je zásadním způsobem omezen. Ještě více pochybností vzbuzuje toto ustanovení z hlediska čl. 36 odst. 3

Listiny. Je-li podmínkou pro přiznání náhrady škody způsobené případným nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem zrušení nebo změna vadného rozhodnutí, pak za současné právní úpravy by se po propuštění ze zajištění nemohl postižený v řízení o žalobě domoci svého práva vůbec.

Žadatel by tak neměl možnost řádného přezkumu a každý by měl mít právo na prohlášení nezákonnosti zajištění i v tom momentu, kdy již toto zajištění netrvá. I toto výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podporuje argument, že je třeba zajistit přezkum řízení i u Nejvyššího správního soudu v rámci kasační stížnosti, aby mohl mít žadatel plný nárok na případné odškodnění.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 41/17

Aktuální a zcela zásadní judikatura byla vyhlášena na podzim tohoto roku Ústavním soudem České republiky související s probíranou otázkou týkající se ustanovení § 46a zákona o azylu.

Skupina osmnácti senátorů Senátu Parlamentu České republiky podala mimo jiné i návrh na zrušení ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu. Podaná ústavní stížnost měla úspěch a Ústavní soud ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o azylu, se dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, zrušil.

Nález byl rozdělen do dvou částí, kde se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti limitace soudního přezkumu v některých věcech, v nichž došlo k ukončení omezení svobody a následně část týkající se otázky ústavnosti zastavení řízení správním orgánem. K projednávané otázce týkající se zastavení soudního přezkumu omezení osobní svobody se vyjádřila i Veřejná ochránkyně práv, která velmi vhodně shrnula situaci a uvedla, že v případech ukončení zajištění před rozhodnutím správního soudu se odepírá cizincům možnost domoci se posouzení zákonnosti zbavení osobní svo-

body včetně odškodnění za jeho případnou nezákonnost. Obdobné zastavení řízení před meritorním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu také odporuje ústavním požadavkům. Čl. 5 odst. 4 Úmluvy neukládá státům zřídit více než jednu soudní instanci pro přezkum zákonnosti detence. Pokud však sám stát vytvořil systém, který s druhou instancí počítá, musí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva i u této instance přiznat stejné záruky jako v prvním stupni.

S náhledem veřejné ochránkyně na posuzovanou otázku se nelze než zcela ztotožnit. Pokud právní systém České republiky vytvoří přezkumnou hierarchickou soudní strukturu, je třeba na všech instancích zaručit stejná práva.

Cílem napadených rozhodnutí mělo být snížení zátěže obecných soudů při správním přezkumu. Zásadní je však zdůraznit, že přístup k soudu dle čl. 36 odst. 2 Listiny se uskutečňuje nejen samotným předložením věci k soudu, ale i tím, že je věc řádně projednána a je rozhodnuto ve věci samé. Dochází-li však v průběhu řízení k jeho zastavení, pak jakkoli se tak děje na základě natolik významné skutečnosti, jakou je ukončení detence, není ani právo na konečné rozhodnutí o věci naplněno.

Ústavní soud v nálezu uvedl, že *„účelem přezkumu podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, pokud se její zbavení svobody ukáže jako nezákonné. Současně však skutečnost, že omezení osobní svobody skončilo, nemůže podle Evropského soudu pro lidská práva zbavit dotyčnou osobu práva nechat přezkoumat zákonnost takového opatření i po jeho ukončení. Záruky čl. 5 odst. 4 Úmluvy se v těchto věcech vztahují i na existující odvolací soudní instance. Postrádalo by smysl, jestliže by soudní kontrola detence byla možná pouze po dobu, po kterou účinky takového opatření trvají.“* Ústavní soud dále konstatuje, že *„nemá-li soud možnost v důsledku zastavení řízení meritorně přezkoumat zákonnost detence žadatele, je žadateli upřeno právo domoci se proti státu případného odškodnění za nezákonné zbavení či omezení osobní svobody, neboť nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je v intencích ustanovení § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu podmíněn tím, že takové pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo*

změněno příslušným orgánem; rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán“.

V rámci odlišných stanovisek se vyjádřili soudci Radovan Suchánek a Vladimír Sládeček tak, že považují výše uvedený nález za nadbytečný, když zásadní otázky vyřešil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. 11. 2017 č. j. 6 Azs 320/2017-20. S tímto názorem se však autorka neztotožňuje. Je naopak namístě, když je jednoznačně Ústavním soudem napadené ustanovení zrušeno a nemůže tak docházet k nevhodným interpretacím či nejasnostem souvisejících s ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu. Nález Ústavního soudu tak jednoznačně vyřešil zásadní problém, který se v soudní praxi objevil a otázku vyřešil, avšak stále je třeba vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, a to proto, aby byla vyřešena otázka týkající se přezkumu žalob u vyšších soudních instancí, tedy zda ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu by teoreticky platilo i v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Závěr

Příspěvek se zabýval aktuální situací týkající se zákona o azylu v České republice a zaměřil se především na poslední novelu zákona o azylu, která zásadním způsobem omezila přezkum podaných žalob žadateli o azyl, kteří se již nenacházeli v zajišťovacím zařízení.

Znění doplněného ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu byl bezpodmínečně protiústavním a v takovém znění neměl být aplikován. Tento závěr byl podpořen judikaturou Nejvyššího správního soudu, se kterým autorka příspěvku jednoznačně souhlasí. Závěr byl samozřejmě podložen i samotnou právní úpravou nejen vnitrostátní, ale především předpisy Evropské unie, které tento postup, tedy zastavení řízení, pokud se již žadatel v zajišťovacím zařízení nenachází, zcela vylučovaly. Samotná aplikace ustanovení tak byla v rozporu s evropským právem a ustanovení nemohlo být v praxi soudů užito.

Konečné rozhodnutí, které vyjasnilo situaci, bylo vydáno na pozdím roku 2018 Ústavním Soudem České republiky, který svým nálezem ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu zrušil pro jeho protiústavnost a neaplikovatelnost ve vztahu k evropskému právu.

Uvedené rozhodnutí Ústavního soudu však stále nevyřešilo otázku, zda bylo možné zrušené ustanovení aplikovat i v případě přezkumu rozhodnutí soudu prvního stupně, tedy zda mělo být zastaveno řízení i v případě, že žadatel podal kasační stížnost a již se v zajišťovacím zařízení nenacházel. Autorka příspěvku názorově souhlasí s Veřejnou ochránkyní práv, která se přiklání k tvrzení, že v případě, že právní systém České republiky umožňuje podat kasační stížnost v řízení o žalobě o nezákonnosti zajištění, tak by i právo na přezkum, dle zákona o azylu a v souladu s mezinárodními předpisy, mělo být aplikováno v rámci přezkumu i u nadřízeného soudu a řízení by nemělo být zastaveno, pokud se již žadatel o azyl v zařízení nezdržuje. Zásadní však v tomto případě bude rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, který by i tuto otázku ohledně kasačního řízení měl vyřešit.

LITERATURA

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

Judikatura:

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. 11. 1999

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017 - 24

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-25

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 3 Azs 153/2017-29

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017- 43

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20

Právní úprava:

Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/1999-325>

- Zákon č. 222/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/2017-222>
- Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://zakonyprolidi.cz/cs/1998-82>
- Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující, platnost od 15. 5. 1992 [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209>
- Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. [online] [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [online] [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32008L0115>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu [online] [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

Kontaktní údaje autorky:

Mgr. Eva Lásková
Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika
E-mail: 392849@mail.muni.cz laskova.e@email.cz

OSOBITOSTI AZYLOVÉHO KONANIA¹

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Kľúčové slová: azyl – právo na spravodlivý proces – rovnosť účastníkov konania – národná bezpečnosť – migrácia – hrozba

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

Anotácia: Tento príspevok je zameraný na osobitosti konania podľa zákona o azyle, a to *in concreto* na bezpečnostné hľadisko, ktoré musí byť zohľadnené pri posudzovaní osoby žiadateľa v rámci rozhodovania o jej/jeho žiadosti o poskytnutie medzinárodnej ochrany. Správny orgán si musí obstarat informácie od spravodajských služieb a na základe ich stanoviska rozhodnúť o predmetnej žiadosti. Najmä v prípade vydania negatívneho rozhodnutia sa uplatňuje osobitný postup, ktorý bol predmetom častých diskusií.

Summary: This contribution focuses on the particularities of the asylum procedure, in particular the security aspect, which must be taken into account when assessing the applicant's person in deciding his/her application for international protection. The administrative body must obtain information from the intelligence services and, on the basis of their opinion, decide on the application in question. Particularly in the case of a negative decision, a special procedure, which has been the subject of frequent discussions, applies.

Úvod

Členské štáty Európskej únie v uplynulých mesiacoch čelili výraznému náporu migračných vln. Aj keď najväčšie migračné vlny už utíchli, členské štáty, resp. ich príslušné úrady musia procesne tento stav vyriešiť, pretože väčšina „migrantov“ požiadala o poskytnutie niektorej z foriem medzinárodnej ochrany. Inštitút azylu,

¹ Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna úprava a právna prax“.

resp. doplnkovej ochrany preto patrí v súčasnosti medzi aktuálne, často diskutované a verejnosťou veľmi citlivo vnímané témy. Masová migrácia a možnosti jej riešenia boli predmetom rozsiahlych politických aj odborných diskusií, ktorých výsledkom boli rôzne možnosti riešenia tejto situácie. Jednotlivé štáty sa v rámci prejavu solidarity a ľudskosti zaviazali poskytnúť pomoc a „útočisko“ osobám pred nejakou formou nebezpečenstva, resp. ujmy na ich základných právach, ktorá im hrozí v ich domovskej krajine. A práve na tieto účely slúži inštitút azylu a doplnkovej ochrany.

Ide však aj o často zneužívaný inštitút, pretože osoby, ktoré sa podieľali na trestnej činnosti alebo inej forme spoločensky neakceptovateľnom správaní, často žiadajú poskytnutie ochrany, aby sa vyhli zákonnému postihu za svoje konanie. Tým nemáme na mysli postih konania, ktoré je neakceptovateľné len v ich domovskej krajine ako napríklad perzekúcie z politických alebo náboženských dôvodov, ale postih za konanie, ktoré je spoločensky neakceptovateľné *in generalis*. Zároveň sa môžu v rámci tzv. migračných vln snažiť získať medzinárodnú ochranu členského štátu Európskej únie osoby, ktoré svoju domovskú krajinu opustili z ekonomických dôvodov, tzv. ekonomickí migranti, a osoby, ktoré opustili svoju domovskú krajinu s úmyslom páchať trestné činy, a to často teroristické, resp. extrémistické trestné činy. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby členské štáty skúmali bezpečnostnú rizikovosť žiadateľov o poskytnutie medzinárodnej ochrany a zabezpečili tým selekciu osôb, ktoré naozaj potrebujú pomoc a zároveň neohrozia bezpečnosť obyvateľov členského štátu Európskej únie. S cieľom zabezpečiť ochranu svojich občanov štát v konaní o poskytnutí doplnkovej ochrany stavia proti sebe dva záujmy. Na jednej strane je záujem poskytnúť útočisko osobám, ktoré sa stali vo svojom domovskom štáte objektom prenasledovania a potrebujú medzinárodnú ochranu. Na druhej strane je záujem a zároveň povinnosť štátu zabezpečiť ochranu svojich občanov, a to najmä selekciou žiadateľov o poskytnutie medzinárodnej ochrany realizovanej prostredníctvom prevencie ich potenciálnej nebezpečnosti pre bezpečnosť štátu, resp. jeho občanov. Zákonodarca musí veľmi citlivo nastaviť normy, a to tak

hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne, ktoré budú upravovať postup správnych orgánov pri skúmaní žiadostí o poskytnutie medzinárodnej ochrany a pri rozhodovaní o nich.

Osobitosti konania o azyle

Aby došlo k efektívnej selekcii a eliminácii osôb, ktoré predstavujú hrozbu pre štát, resp. jeho občanov, je bezpečnostná rizikovosť žiadateľov o poskytnutie medzinárodnej ochrany posudzovaná na základe vyjadrení bezpečnostných zložiek dotknutého štátu, t. j. štátu, ktorý rozhoduje o žiadosti. V slovenskom právnom poriadku bola táto úloha zverená Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ktoré si na účely vyhodnotenia bezpečnostnej rizikovosti zaobstará vyjadrenie od príslušných orgánov štátu. V § 19a ods. 9 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) je ministerstvu *expressis verbis* ustanovená povinnosť na účely posúdenia žiadosti o udelenie azylu, vyžiadať si vyjadrenie od Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva. S účinnosťou zákona č. 198/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle, a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov od 20. 07. 2018 došlo k zmene, resp. precizácii spôsobu posudzovania bezpečnostnej rizikovosti osoby žiadateľa. Podľa § 19a ods. 9 si ministerstvo na posúdenie žiadosti o udelenie 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.

Pôsobnosť Slovenskej informačnej služby je vymedzená v § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. Slovenskej informačnej služby v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Slovenskej informačnej službe“). Podľa uvedeného ustanovenia Slovenská informačná služba získava, sústreďuje a vyhodnocuje informácie o:

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

Zároveň Slovenská informačná služba plní aj úlohy podľa iných zákonov. Takýmto zákonom je napr. zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon o azyle.

Vojenské spravodajstvo má svoju pôsobnosť vymedzenú v § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Vojenskom spravodajstve“), podľa ktorého Vojenské spravodajstvo v rozsahu svojej pôsobnosti získava, sústreďuje a vyhodnocuje informácie dôležité na zabezpečenie obrany a obranyschopnosti Slovenskej republiky na území Slovenskej republiky a v zahraničí zamerané na:

- činnosti ohrozujúce suverenitu, ústavné zriadenie, zvrchovanosť, územnú celistosť a obranyschopnosť Slovenskej republiky,
- aktivity cudzích spravodajských služieb,
- terorizmus, jeho financovanie alebo podporovanie, kybernetický terorizmus, vlastizradu, sabotáž a záškodníctvo,
- politický extrémizmus alebo náboženský extrémizmus, extrémizmus prejavujúci sa násilným spôsobom a škodlivú propagandu, ak súčasne ohrozuje plnenie úloh ozbrojených síl a extrémizmus profesionálnych vojakov,
- škodlivé sektárske zoskupenia, ak ohrozujú plnenie úloh ozbrojených síl a škodlivé sektárske zoskupenia profesionálnych vojakov,
- organizovanú trestnú činnosť a trestnú činnosť proti obrane Slovenskej republiky, nelegálne obchodovanie s výrobkami obranneho priemyslu, so zbraňami hromadného ničenia alebo s položkami dvojakého použitia,
- aktivity a ohrozenia v kybernetickom priestore,
- nelegálnu medzinárodnú prepravu osôb,
- skutočnosti spôsobilé vážne ohroziť alebo poškodiť vojensko-hospodárske záujmy Slovenskej republiky,
- ohrozenie alebo únik údajov obsahujúcich utajované skutočnosti.

Vojenské spravodajstvo, rovnako ako Slovenská informačná služba plní úlohy aj podľa osobitných zákonov.

Pri posudzovaní žiadostí v iných konaniach podľa zákona o azyle sa aplikuje § 32 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Zároveň je možné aplikovať ust. § 2 ods. 6 zákona o Slovenskej informačnej službe a taktiež § 2 ods. 6 zákona o Vojenskom spravodajstve, a to napríklad v prípade, že už bolo o žiadosti rozhodnuté, avšak niektorá zo spravodajských služieb pri plnení svojich úloh zistila informácie, ktoré odôvodňujú záver, že osoba žiadateľa predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Podľa ust. § 32 ods. 3 Správneho poriadku ministerstvo postupuje aj v prípade, ak je na

účely posúdenia žiadosti potrebné vyžiadať si vyjadrenie od ostatných relevantných štátnych orgánov.

Dotknuté spravodajské služby, t. j. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo, preveria, či k osobe žiadateľa vo svojich evidenciách a informačných disponujú nejakými informáciami. Ministerstvo zároveň na účely posúdenia osoby žiadateľa umožní Slovenskej informačnej službe a Vojenskému spravodajstvu vstup do svojich evidencií. S účinnosťou zákona č. 198/2018 Z. z. došlo práve v oblasti posúdenia a jeho záveroch k výrazným zmenám. Do 19. júla 2018 si ministerstvo na posúdenie žiadosti o udelenie azylu vyžiadalo vyjadrenie Slovenskej informačnej služby, ktorá mala svoje vyjadrenie zaslať ministerstvu do desiatich dní od doručenia žiadosti. Ako vyplýva z uvedenej dikcie ust. § 19a ods. 9 ministerstvu bola uložená povinnosť žiadať o vyjadrenie len Slovenskú informačnú službu. Vojenské spravodajstvo nebolo subjektom, od ktorého si ministerstvo povinne žiadalo vyjadrenie. Podľa pôvodnej úpravy Slovenská informačná k bezpečnostnej rizikivosti žiadateľa len uviedla, či ide o rizikovú osobu alebo nie, avšak definitívne meritórne rozhodnutie je oprávnené vydať ministerstvo na základe podkladov od všetkých orgánov verejnej moci. Podľa aktuálne účinnej právnej úpravy ministerstvo obligatórne žiada o stanovisko obidve spravodajské služby. Taktiež došlo k zmene charakteru podkladu, ktorý spravodajské služby predkladajú ministerstvu. Pôvodná právna úprava označovala predmetný podklad ako „vyjadrenie“ a súčasná právna úprava používa pojem „stanovisko“. Zároveň došlo k zmene právneho charakteru predmetného stanoviska. Kým podľa pôvodnej úpravy malo vyjadrenie len odporúčací charakter, podľa novej právnej úpravy je pre ministerstvo záväzný. Vyplýva to zo zmeny dikcie § 13 a 13c zákona o azyle, kde došlo k ustanoveniu nového dôvodu vydania rozhodnutia s negatívnym enunciátom. Podľa § 13 ods. 5 písm. c) a § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle ministerstvo neudelí azyl ani doplnkovú ochranu, ak stanovisko niektorej zo spravodajských služieb podľa § 19a ods. 9 cit. zákona obsahuje nesúhlas s udelením azylu, resp. s poskytnutím doplnkovej ochrany. Predmetné ustano-

venie obsahuje imperatív a ministerstvo nemá priestor na aplikáciu správnej úvahy, ale obligatórne musí vydať negatívne rozhodnutie, ak stanovisko spravodajských služieb obsahuje nesúhlas. Ministerstvo vydá negatívne rozhodnutie aj v prípade, že u žiadateľa je zistené bezpečnostné riziko z iných dôvodov, ako je negatívne stanovisko spravodajských služieb. Z hľadiska aplikačnej praxe je však málo pravdepodobné, že spravodajské služby na základe analýzy svojich poznatkov dajú k osobe žiadateľa súhlasné stanovisko, avšak ministerstvo na základe iných podkladov dospeje k záveru, že žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky. S najväčšou pravdepodobnosťou pôjde o obsoletné ustanovenie.

Vo vzťahu k vydaniu negatívneho rozhodnutia z bezpečnostných dôvodov ustanovuje zákon o azyle osobitný právny režim a vylučuje aplikáciu § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle v odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Ide o osobitnú úpravu, ktorá vylučuje aplikáciu ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku, ale *expressis verbis* ustanovuje podmienky použitia špeciálneho režimu, ktorého úlohou je zabezpečiť ochranu záujmov Slovenskej republiky, zdrojov Slovenskej informačnej služby, jej príslušníkov, osôb konajúcich v jej prospech alebo o ochranu iných skutočností dôležitých z hľadiska bezpečnosti Slovenskej republiky. Taktiež môže ísť napríklad o ochranu informácií, ktoré poskytlo ministerstvu Vojenské spravodajstvo. Samozrejme, nejde len o ochranu informácií, ale aj o ochranu príslušníkov Vojenského spravodajstva, jeho metód a prostriedkov, ako aj osôb konajúcich v jeho prospech.

Tento odklon od štandardnej formálnej a obsahovej štruktúry

rozhodnutia vydaného v správnom konaní bol predmetom viacerých diskusií, keďže sa objavovali názory, že ide o akési narušenie rovnosti zbraní, keďže žiadateľ sa nedozvie, z akého dôvodu predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Častým argumentom je domnienka, že žiadateľ nemá možnosť procesne sa brániť proti skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu. Cieľom konania o azyle však nie je objasniť skutok, zistiť, či ho spáchal žiadateľ a meritórne mu uložiť sankciu. V konaní podľa zákona o azyle sa skúma, či žiadateľ spĺňa podmienky na priznanie medzinárodnej ochrany a či zároveň nie je hrozbou pre Slovenskú republiku a jej občanov.

Ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle v kontexte judikatúry súdov Slovenskej republiky

V nadväznosti na znenie ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle podal Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s Chartou základných práv Európskej únie, a to ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a ods. 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

Podľa návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle je v rozpore s ústavnou požiadavkou rovnosti účastníkov, ako aj s ich právom na spravodlivé konanie, keďže na základe tohto ustanovenia ministerstvo uvedie v odôvodnení rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, ak ide o rozhodnutie uvedené v § 52 ods. 2 zákona o azyle. Účastník konania, t. j. žiadateľ sa z odôvodnenia rozhodnutia migračného úradu dozvie, že ministerstvo sa

oboznámilo s vyjadreniami Slovenskej informačnej služby, pričom informácie v nich uvedené podliehajú utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a že s predmetnými informáciami je oprávnený oboznámiť sa iba sudca v súdnom prieskume predmetného rozhodnutia, resp. advokát, ktorý žiadateľa bude zastupovať v rámci správneho súdnictva za predpokladu, že riaditeľ Slovenskej informačnej služby udelí advokátovi súhlas na jednorazové oboznámenie sa s utajovanou skutočnosťou. Na udelenie uvedeného súhlasu však nie je právny nárok a je výlučne na posúdení riaditeľa Slovenskej informačnej služby ako osoby poverenej zabezpečením ochrany predmetnej informácie, či súhlas udelí alebo nie.

Vo veci uvedeného návrhu Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k záveru, ktorý je v rozpore s jeho doterajšou rozhodovacou praxou. Na neverejnom zasadnutí pléna dňa 12. 12. 2018 konštatoval, že ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle predpisov nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.²

Z doterajšej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov Slovenskej republiky však vyplýva, že aplikácia špeciálneho režimu vo vzťahu k odôvodneniu rozhodnutia, a s tým súvisiace vylúčenie aplikácie ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku, nijakým spôsobom nenarúša procesnú rovnosť účastníkov. Jedným z kontrolných mechanizmov garantujúcich „rovnosť zbraní“ a zákonnosť postupu a rozhodnutia je už spomínaná možnosť udeliť jednorazový súhlas na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami. Druhým kontrolným mechanizmom je súdna kontrola realizovaná nestranným súdom. Z ustálenej súdnej praxe, tak vnútroštátnej, ako aj európskej, vyplýva, že garantom

² Pozri tlačová informácia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 88/2018. V čase spracovania tohto príspevku rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky ešte nebolo zverejnené.

spravodlivého súdneho procesu v konaniach, v ktorých sa preskúmava rozhodnutie alebo postup správneho orgánu v súvislosti s použitím utajovaných skutočností ako podkladov na rozhodnutie, je súd. V ústavnom systéme Slovenskej republiky je ochrana ľudských práv a základných slobôd v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Osobitne možno zdôrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, ktoré sa účastník konania nedozvedel preto, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovel tak, ako to len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbraní a že bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy účastníka konania.

V tejto súvislosti treba poukázať na čl. 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, ktorý ustanovuje, že členské štáty zabezpečia právnenému zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo a ktorý pomáha žiadateľovi alebo ho zastupuje podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k informáciám v žiadateľovom spise, na základe ktorých je alebo bude prijaté rozhodnutie. 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.

Per analogiam považujeme za potrebné poukázať na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 480/2014, ktorým zamietol sťažnosť na porušenie ústavných práv Aslama Khana, štátneho občana Pakistankej islamskej republiky. Predmetom veci bolo posúdenie ústavnosti právnej situácie, v ktorej sťažovateľ – cudzinec – nemôže procesne pred nezávislým súdom oponovať tvrdeniu Slovenskej informačnej služby a príslušného policajného útvaru, že jeho trvalý pobyt na území Slovenskej republiky je nebezpečný pre Slovenskú republiku – t. j. pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie. Podstatou sťažovateľových námietok bol čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorý zakotvuje právo každého, aby sa mohol vyjadriť k všetkým vykonávaným dôkazom. Ústavný súd Slovenskej republiky po posúdení námietok v kontexte právnych a skutkových okolností 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.

Najvyšší súd Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti našli zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov. Týmto miestom prieniku je ustanovenie zákona č. 215/2004 Z. z. umožňujúce sudcom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a taktiež advokátom so súhlasom riaditeľa Slovenskej informačnej služby a pod podmienkou mlčanlivosti. Napríklad v rozhodnutí sp. zn. 1 Sža 39/2010 sa

krajský súd oboznámil s utajovanými informáciami a zrušil rozhodnutie policajného útvaru, pretože tento sa uspokojil len s príliš všeobecnými informáciami o cudzincovi dodanými Slovenskou informačnou službou.

V predmetnej veci konajúce súdy využili možnosť oboznámiť sa s ťažiskovou informáciou, nezatvárali pred ňou oči a akceptovali ju. Ústavný súd už uviedol, 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 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.

Záver vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 480/2014 majú oporu aj v ustálenej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý 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 predmetných rozhodnutiach konštatoval Európsky súd pre ľudské práva nasledovné právne závery:

- a) právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne,
- b) ak sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam,
- c) za určitých okolností môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov,
- d) v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj právnenému zástupcovi určité dôkazy,
- e) procesné záruky obmedzenia oznámenia dôkazov vykonáva súd,

- f) sudy posudzujú tieto obmedzenia aj z hľadiska prípadného rozporu so spravodlivosťou, resp. rovného postavenia účastníkov v sporovom konaní,
- g) 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.

Z uvedených judikátov ďalej vyplýva, že je úlohou súdu 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).

Taktiež si dovoľujeme poukázať na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v konaní vedenom pod sp. zn. 1Sža/51/2014 potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/141/2013. Podstatu odvolania žalobcu tvorili argumenty týkajúce sa práva 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 – nemohol sa vyjadriť ku skutočnostiam podstatným pre rozhodnutie vo veci a nemal možnosť oboznámiť sa s obsahom utajovanej informácie Slovenskej informačnej služby. Zákonodarcu 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 Správnemu poriadku *lex specialis* – správny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutie 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 azyly.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s obsa-

hom 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, ak 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.

V tejto súvislosti ďalej poukazujeme aj na ďalšiu judikatúru súdov Slovenskej republiky vo veciach rozhodovania v konaní o pobyte v súvislosti s negatívnym enunciátom, napr. na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/338/2010, podľa ktorého je plne postačujúce, cit. „ak správny orgán uvedie v dôvodoch rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky za predpokladu, že policajt, ktorý koná vo veci pobytu, je s konkrétnymi zisteniami Slovenskej informačnej služby dostatočne oboznámený. V danom prípade, ako už súd uviedol, bol s relevantnou utajovanou skutočnosťou oboznámený jednak správny orgán konajúci vo veci a tiež následne aj konajúci súd“. „Podstatnou skutočnosťou stále podľa názoru súdu zostáva, že zo spisu správneho orgánu, a napokon aj zo súdneho spisu je zrejmé, na základe čoho príslušné správne orgány rozhodovali, aj keď bez explicitne uvedeného dôvodu v odôvodnení rozhodnutia.“

Z vecne súvisiacej judikatúry vyplýva, že garantom spravodlivého procesu v predmetných konaniach je súd a aplikáciou osobitného režimu vo vzťahu k obsahu odôvodnenia rozhodnutia nedochádza k zásahu do práv účastníka konania. Vyplýva to, okrem iného, z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 11/2008, v ktorom konštatoval, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou

súdov, tak všeobecných, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Vychádzajúc z uvedeného, súd realizujúci konanie má možnosť oboznámiť sa s relevantnými skutočnosťami a poskytuje tak vertikálnu ochranu práv účastníkovi konania.

Na záver treba poukázať na skutočnosť, že do 19. 7. 2018 sa účastník konania, t. j. žiadateľ z odôvodnenia rozhodnutia migračného úradu dozvedel, že ministerstvo sa oboznámilo s vyjadreniami Slovenskej informačnej služby a na základe týchto podkladov ministerstvo konštatovalo, že žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Od 20. 7. 2018, ako už bolo uvedené, ustanovil zákonodarca nový dôvod, keď ministerstvo obligatórne vydá negatívne rozhodnutie, avšak ust. § 13 ods. 5 písm. c) a § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle ne-subsumoval pod právny režim § 52 ods. 2 cit. zákona, a preto by sa mal uplatňovať právny režim ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku.

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
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/38/2003
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža/39/2010
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. 2S/338/2010
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 Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
E-mail: michal.alac@truni.sk

SEKCIA

Ochrana základných práv osôb,
ktoré potrebujú
medzinárodnú ochranu

PRÁVO NA RODINNÝ ŽIVOT V KONTEXTE AZYLOVÉHO KONANIA – NEDÁVNA JUDIKATÚRA SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE¹

*Mgr. Soňa Ondrášiková,
doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M.²*

Kľúčové slová: právo na rodinný a súkromný život – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd – Charta základných práv Európskej únie – smernica 2013/32/EÚ – smernica 2011/95/EÚ – konanie o žiadosti o poskytnutie medzinárodnej ochrany – konanie o prejudiciálnych otázkach na Súdnom dvore Európskej Únie – právo na celistvosť rodiny – práva rodinných príslušníkov utečenca – posudzovanie hmotnoprávných podmienok na poskytnutie medzinárodnej ochrany – procesné úkony v konaniach o žiadostiach o poskytnutie medzinárodnej ochrany – automatické priznanie statusu utečenca rodinným príslušníkom

Key words: right to family and private life – European Convention on Human Rights – Charter of Fundamental Rights of the European Union – Directive 2013/32/EU – Directive 2011/95/EU – International Protection Procedure – request for the preliminary ruling at the Court of Justice of the European Union – the right to family unity – the rights of family members of the refugee – the assessment of the substantive conditions for granting international protection – the procedural steps in international protection procedures – the automatic granting of the refugee status to the family members

Anotácia: Príspevok sa zaoberá skúmaním ochrany rodinného života v azylovom konaní podľa predpisov práva Európskej únie. Európsky azylový systém je založený na plnom a všestrannom uplatňovaní Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov, v ktorom bola, okrem iného, formulovaná zásada zachovania celistvosti rodiny, zásada rešpektovania práva na súkromný a rodinný život a zásada nutnosti zohľadniť záujmy dieťaťa. Tieto

¹ Príspevok vznikol za podpory projektu GAČR „Postavení osob ze třetích zemí v právu EU“, GA17-24822S.

² Soňa Ondrášiková je doktorandkou na Katedre medzinárodného a európskeho práva, Václav Stehlík je členom tejto katedry na Právnickej fakulte Univerzity Palackého v Olomouci.

zásady sú vyjadrené aj v relevantných predpisoch EÚ v oblasti azylového práva. Tento príspevok skúma a na konkrétnom a nedávnom rozhodnutí Súdneho dvora EÚ ilustruje, ako Súdny dvor EÚ pristupuje k výkladu pravidiel azylového práva EÚ v kontexte ochrany rodinného života a aké sú možné vplyvy takého výkladu súdu pre vnútroštátne orgány členských štátov.

Summary: The paper examines the protection of family life in the asylum procedures under European Union law. The European asylum system is based on the full and inclusive application of the Geneva Convention on the Status of Refugees, which included, inter alia, the principle of the preservation of family unity, the principle of respect for the right to private and family life and the principle of the best interests of the child. These principles are also reflected in relevant EU legislation on asylum law. This paper illustrates on a concrete and recent ruling of the Court of Justice of the EU how the Court of Justice approaches the interpretation of the EU asylum law in the context of family life protection and it elaborates on the possible implications of such interpretation for the national authorities of the Member States.

Úvod

Právo na rodinný a súkromný život je jedno zo základných ľudských práv a je zakotvené v základných dokumentoch o ľudských právach, medzi inými najmä v Európskom dohovore o ľudských právach („EDLP“)³ a v Charte základných práv Európskej únie („Charta“). Článok 8 EDLP vo svojom prvom odseku stanovuje, že: *„Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.“* V druhom odseku tohto právneho ustanovenia sú stanovené povolené obmedzenia tohto práva. Charta definuje právo na rodinný a súkromný život takmer identicky ako EDLP. Podľa čl. 7 Charty *„Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie“*. Vysvetlivky ku

³ *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, publikovaný v Zbierke zákonov ako oznámenie č. 209/1992 Zb. Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich; v znení neskorších právnych predpisov (oznámenie č. 102/1999 Z. z. a oznámenie č. 208/2010 Z. z.).

Charte potvrdzujú, že práva garantované čl. 7 Charty zodpovedajú čl. 8 EDLP a tiež prípustné obmedzenia práv podľa čl. 7 Charty, ktoré môže nariadiť zákon, zodpovedajú obmedzeniam stanoveným v čl. 8 ods. 2 EDLP.

Obsahovo môže ísť o pomerne široký pojem. Pre ilustráciu postačí krátky náhľad na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva („ESLP“). Tento súd už v širokej palete prípadov s rôznymi skutkovými okolnosťami uznal, že patria pod ochranu čl. 8 EDLP.⁴

Toto právo do istej miery môže stanovovať isté mantinely pri tvorbe a realizácii migračnej politiky štátu, a to najmä v situáciách, keď štát voči jednotlivcovi, ktorý nie je štátnym príslušníkom daného štátu, uplatňuje nejaké reštriktívne opatrenie – napríklad chce jednotlivca vyhostiť zo svojho územia alebo mu odmietne udeliť právo na pobyt, ale tento jednotlivec v tomto štáte vedie svoj rodinný život.⁵ ESLP navyše vo svojej judikatúre pri výklade článku 8 EDLP zdôraznil aj potrebu prihliadať na najlepší záujem dieťaťa v prípadoch, keď hrozí vyhostenie rodiča dieťaťa, ktorý vykonáva starostlivosť o dieťa.⁶

Tento príspevok skúma ochranu rodinného života v kontexte azylového práva Európskej únie. Široký rozsah ochrany poskytovanej právom na rodinný a súkromný život je tak na potreby skúmania v tomto príspevku zúžený – jednak sa skúma iba problematika práva na rodinný život (t. j. s vynechaním problematiky práva

⁴ ESLP napríklad uznal, že pod toto ustanovenie môže patriť situácia, keď jednotlivec namieta, že bola neoprávnene porušená jeho telesná integrita a poškodené jeho reprodukčné zdravie (pozri napríklad prípad *V. C. v. Slovakia* alebo prípad *S. v. Poland*); situácia rodičovského únosu dieťaťa, t. j. situácie, keď je maloleté dieťa jedným rodičom odobraté z krajiny jeho „obvyklého pobytu“ bez súhlasu druhého rodiča (pozri napríklad prípady *X. v. Latvia*; *López-Guió v. Slovakia*; *Shaw v. Hungary* ako aj rozsiahla judikatúra v nich citovaná problematika); situácia, keď jednotlivec trpí zlým stavom životného prostredia (*Dubetska and Others v. Ukraine*; *Di Samo and Others v. Italy*; *Apanasewicz v. Poland*); či situácia, keď jednotlivcovi hrozí strata domova a bývania (*Gladysheva v. Russia*).

⁵ Podrobne k aplikácii práva na rodinný život pozri napr. Pascual, M., G. – Pérez, A., T. (eds.) *Right to Family Life in the European Union*. Routledge, 2017, vo vzťahu k ESLP najmä s. 11 – 28.

⁶ Pozri napríklad prípad *Jeunesse v. The Netherlands*.

na súkromný život), a jednak sa príspevok zaoberá problematikou ochrany práva na rodinný život v kontexte nepravidelnej migrácie, teda skúma ochranu rodinného života v kontexte spoločnej azylovej politiky Európskej únie.

Tento príspevok skúma a na konkrétnom a nedávnom rozhodnutí Súdneho dvora EÚ vo veci *Ahmedbekova*⁷ ilustruje, ako Súdny dvor Európskej únie (ďalej aj ako „SDEÚ“) pristupuje k výkladu pravidiel azylového práva EÚ v kontexte ochrany rodinného života.

2. Právne pramene a zásady ochrany rodinného života v azylovom práve

Konanie vo veci *Ahmedbekova* inicioval bulharský súd, na ktorý sa obrátila štátna príslušníčka tretej krajiny so svojou žalobou proti rozhodnutiu príslušného bulharského orgánu o zamietnutí jej žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany.

Vnútroštátny súd usúdil, že potrebuje, aby mu SDEÚ poskytol výklad práva EÚ, a to najmä dvoch smerníc z oblasti azylového práva, ktorými sú: (i) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „smernica 2013/32“); a (ii) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 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 (ďalej len „smernica 2011/95“).

Ako sa uvádza v odôvodnení 3 oboch uvedených smerníc, tieto smernice boli prijaté s cieľom vytvoriť spoločný európsky azylový systém založený na plnom a všestrannom uplatňovaní *Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov* z 28. júla 1951, ktorý zmenil

⁷ Rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) zo 4. októbra 2018 vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

Newyorský protokol z 31. januára 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“). Ženevský dohovor a protokol poskytujú základný kameň pre medzinárodný právny režim na ochranu utečencov (odôvodnenie 4 smernice 2011/95).

V Ženevskom dohovore už bola reflektovaná potreba ochrany rodinného života utečencov a ich rodinných príslušníkov, keďže v ňom bola formulovaná zásada zachovania celistvosti rodiny, zásada rešpektovania práva na súkromný a rodinný život a zásada nutnosti zohľadniť záujmy dieťaťa.

Uvedené zásady sú vyjadrené aj v uvedených smerniciach. Napríklad odôvodnenie 16 smernice 2011/95 stanovuje, že cieľom tejto smernice je okrem iného aj podpora uplatňovania niekoľkých článkov Charty vrátane čl. 7 *Charty, ktorý garantuje právo na rodinný a súkromný život*.

Ďalej *odôvodnenie 36 smernice 2011/95*, ktoré sa všeobecne vyjadruje k posudzovaniu postavenia rodinných príslušníkov utečenca, pripúšťa, že rodinní príslušníci utečenca sú už len kvôli svojej väzbe na tohto utečenca obvykle zraniteľní a hrozí im riziko, že budú čeliť aktom prenasledovania takým spôsobom, ktorý by mohol byť základom na priznanie statusu utečenca pre týchto rodinných príslušníkov. Toto ustanovenie teda evokuje *potrebu poskytnúť ochranu aj rodinným príslušníkom osoby, ktorej bolo priznané postavenie utečenca*.

Napokon možno spomenúť čl. 23 tejto smernice, kde sa priamo hovorí o zachovaní *práva na celistvosť rodiny*. Podľa tohto článku členské štáty zaistia celistvosť rodiny a osobám, ktoré nemajú postavenie medzinárodnej ochrany, ale sú rodinnými príslušníkmi osoby, ktorej bola priznaná doplnková ochrana, členské štáty, ak je to možné, poskytnú týmto rodinným príslušníkom isté výhody priznané touto smernicou osobám s medzinárodnou ochranou, vrátane povolenia na pobyt, prístup k povolaniu, sociálnemu zabezpečeniu, zdravotnej starostlivosti atď. (pozri čl. 24 – 35 uvedenej smernice).

Vôľa zákonodarcu EÚ o ochranu rodinného života v azylovom konaní tak existuje. V ďalšej časti príspevok skúma, ako interpretuje rozsah tejto ochrany Súdny dvor EÚ.

3. Prípád C-652/16 *Ahmedbekova*

3.1. *Konanie pred vnútroštátnym súdom – zhrnutie právneho a skutkového stavu*

Pani Nigyar Ahmedbekova je štátnou príslušníčkou Azerbajdžanu. V čase skutkových okolností mala spolu s manželom, pánom Eminom Ahmedbekom, maloletého syna (nar. 2007). Všetci traja v decembri 2012 legálne opustili územie svojho rodného Azerbajdžanu a cez Turecko pricestovali do Ukrajiny. Tu ostali rok aj dva mesiace, pričom počas ich pobytu boli registrovaní na Úrade Vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov („UNHCR“) a na migračnom úrade Ukrajiny a mali podané žiadosti o poskytnutie medzinárodnej ochrany.

Na vydanie rozhodnutí o ich žiadostiach však nepočkali a v januári 2014 legálne opustili územie Ukrajiny a odcestovali do Turecka a z Turecka neoprávnene vstúpili na územie Bulharska. V rovnaký deň ich neoprávneného vstupu na bulharské štátne územie ich zadržali príslušníci hraničnej stráže pri pokuse opustiť Bulharsko s gréckymi pasmi. Ich príchod a aj následný pokus o odchod s (pravdepodobne) falošnými pasmi v podstate vysvetľuje poznámka pod čiarou č. 6 generálneho advokáta Mengozziho uvedená v jeho návrhoch prednesených v tejto veci, ktorá uvádza, že pri osobnom pohovore pani Ahmedbekova uviedla, že sa dohodla s prevádzачom, aby ju s rodinou dopravil do Nemecka, avšak prevádzач ich bez upozornenia opustil a nechal v Bulharsku.

Deň po ich zadržaní bulharskými orgánmi podali pani Ahmedbekova a jej manžel samostatné žiadosti o azyl adresované prezidentovi Bulharskej republiky. Bulharský prezident má totiž diskrečnú právomoc udeliť azyl. Pani Ahmedbekova podala žiadosť aj v mene ich maloletého syna. Uvedené žiadosti boli zamietnuté v novembri 2014.

Následne podal pán Ahmedbekov žiadosť o medzinárodnú ochranu na príslušný bulharský vnútroštátny orgán (ktorým je *Národná agentúra pre utečencov*) a s odstupom niekoľkých dní poda-

la takúto žiadosť na rovnaký orgán aj pani Ahmedbekova, a to vo vlastnom mene, ako aj v mene svojho syna. Obe uvedené žiadosti bulharská Národná agentúra pre utečencov zamietla.

Národná agentúra pre utečencov zamietla žiadosť podanú pani Ahmedbekovou preto, že neboli splnené podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany stanovené v príslušnom bulharskom zákone, a to ani pri zohľadnení kritérií na udelenie medzinárodnej ochrany stanovených v judikatúre SDEÚ. Toto zamietavé rozhodnutie Národnej agentúry pre utečencov v podstate konštatovalo, že bola preskúmaná situácia v Azerbajdžane, vrátane problematiky rešpektovania ľudských práv, a zistilo sa, že problémy, o ktorých pani Ahmedbeková uviedla, že im jej manžel čelil, sa vzťahujú iba na jeho osobu a majú sa skúmať iba v súvislosti s jeho žiadosťou o poskytnutie medzinárodnej ochrany.

Pani Ahmedbekova napadla uvedené rozhodnutie Národnej agentúry pre utečencov žalobou na príslušnom vnútroštátnom súde.

Vo svojej žalobe pani Ahmedbekova argumentovala, že medzinárodná ochrana jej mala byť poskytnutá z nasledujúcich dvoch dôvodov: (i) pretože je rodinnou príslušníčkou Emina Ahmedbeka, ktorý bol, ako tvrdí, v Azerbajdžane vystavený prenasledovaniu podľa Ženevského dohovoru; a (ii) pretože v prospech udelenia medzinárodnej ochrany svedčia aj jej osobné dôvody, t. j. jej politické názory a jej príslušnosť ku skupine osôb, ktoré podali sťažnosť na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu a aktívne sa podieľali na podpore aktivistov chrániacich ľudské práva v Azerbajdžane prenasledovaných v Azerbajdžane, jej aktívna účasť na opozičnom televíznom programe a napokon aj fakt, že sama v roku 2008 podala sťažnosť na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu; pričom všetky tieto skutočnosti podľa nej naznačujú, že mala opodstatnenú obavu z prenasledovania.

Bulharská Národná agentúra pre utečencov nepovažovala žalobu pani Ahmedbekovej za odôvodnenú, keďže podľa nej neboli splnené podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany a v podstate spochybnila tvrdenia pani Ahmedbekovej o údajnom prenasledovaní jej osoby a osoby jej manžela.

3.2. Konanie pred SDEÚ

Vnútroštátny súd posudzujúci žalobu pani Ahmedbekovej konanie prerušil a Súdny dvor Európskej únie položil deväť prejudiciálnych otázok.

V tejto veci predložilo svoje písomné pripomienky okrem Európskej komisie aj niekoľko členských štátov, a to Česká republika, Helénska republika, Maďarsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. Zaujímavosťou je, že písomné pripomienky nepredložila bulharská vláda, hoci návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený bulharským vnútroštátnym súdom a otázky sa týkali aj súladu vnútroštátnej bulharskej právnej úpravy s právom EÚ.

Generálnym advokátom v tomto konaní bol Paolo Mengozzi, ktorý predniesol svoje návrhy v tejto veci 28. júna 2018.⁸

Súdny dvor rozhodol 4. októbra 2018 a zodpovedal v ňom na všetkých deväť preložených prejudiciálnych otázok.

Pre vytvorenie komplexného obrazu o tejto pomerne komplikovanej právnej veci uvádzame znenie všetkých deviatich predložených otázok, ale v nasledujúcej časti príspevku sa autori budú podrobnejšie venovať iba trom prejudiciálnym otázkam, a to otázkam 4, 5 a 6, keďže podľa autorov sú najviac relevantné z hľadiska skúmania problematiky ochrany rodinného života v azylovom práve EÚ.

Uvádzame znenie prejudiciálnych otázok adresovaných SDEÚ:

1. *Vyplýva z článku 78 ods. 1 a článku 78 ods. 2 písm. a), d) a f) [ZFEÚ], ako aj z odôvodnenia 12 a z článku 1 smernice [2013/32], že dôvod neprípustnosti žiadostí o medzinárodnú ochranu stanovený v článku 33 ods. 2 písm. e) tejto smernice predstavuje ustanovenie s priamym účin-*

⁸ Zaujímavosťou je, že generálny advokát Mengozzi približne mesiac pred vyhlásením svojich návrhov vo veci *Ahmedbekova* predniesol svoje návrhy vo veci *Alheto* (C-585-16), ktorá sa tiež týkala azylového konania, a to najmä rozsahu skúmania súdu pri súdnom prieskume administratívnych rozhodnutí vydaných v azylovom konaní a pri ktorom tiež išlo o prejudiciálne otázky z Bulharska.

kom, ktoré členské štáty nemôžu nezohľadniť napríklad takým spôsobom, že uplatnia výhodnejšie ustanovenia vnútroštátneho práva, podľa ktorých prvá žiadosť o medzinárodnú ochranu, ako to vyžaduje článok 10 ods. 2 smernice, sa posúdi najprv z toho hľadiska, či žiadateľ spĺňa podmienky pre priznanie postavenia utečenca, a následne, či je oprávnený na doplnkovú ochranu?

2. Vyplýva z článku 33 ods. 2 písm. e) smernice [2013/32] v spojení s článkom 7 ods. 3 a článkom 2 písm. a), c) a g), ako aj s odôvodnením 60 tejto smernice, že za okolností konania vo veci samej je žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná rodičom v mene sprevádzanej maloletej osoby neprípustná, ak je žiadosť odôvodnená tým, že dieťa je rodinným príslušníkom osoby, ktorá požiadala o medzinárodnú ochranu s odôvodnením, že je utečencom v zmysle článku 1 časti A Ženevského dohovoru?

3. Vyplýva z článku 33 ods. 2 písm. e) smernice [2013/32] v spojení s článkom 7 ods. 1 a článkom 2 písm. a), c) a g), ako aj s odôvodnením 60 tejto smernice, že za okolností konania vo veci samej je žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná v mene dospeljej osoby neprípustná, ak je žiadosť v konaní pred príslušným správnym orgánom odôvodnená iba tým, že žiadateľ je rodinným príslušníkom osoby, ktorá požiadala o medzinárodnú ochranu s odôvodnením, že je utečencom v zmysle článku 1 časti A Ženevského dohovoru a žiadateľ v čase podania žiadosti nemá právo na výkon zárobkovej činnosti?

4. Je podľa článku 4 ods. 4 smernice [2011/95] v spojení s odôvodnením 36 tejto smernice potrebné, aby sa posudzovanie, či má žiadateľ opodstatnenú obavu z prenasledovania, resp. či je reálne ohrozený vážnym bezprávím, vykonalo iba na základe skutočností a okolností, ktoré sa vzťahujú na žiadateľa?

5. Je podľa článku 4 smernice [2011/95] v spojení s odôvodnením 36 tejto smernice a s článkom 31 ods. 1 smernice [2013/32] prípustná v členskom štáte vnútroštátna judikatúra, ktorá:

a) príslušnému orgánu ukladá povinnosť, aby žiadosti o medzinárodnú ochranu príslušníkov jednej a tej istej rodiny posúdil v spoločnom konaní, ak tieto žiadosti možno odôvodniť tými istými skutočnosťami, konkrétnym tvrdením, že iba jeden z rodinných príslušníkov je utečencom;

b) príslušnému orgánu ukladá povinnosť, aby konanie o žiadostiach

o medzinárodnú ochranu podaných tými rodinnými príslušníkmi, ktorí nie sú jednotlivo oprávnení na takúto ochranu, prerušil až do skončenia konania o žiadosti rodinného príslušníka, ktorá bola podaná s odôvodnením, že dotknutá osoba je utečencom v zmysle článku 1 časti A Ženevského dohovoru;

je táto judikatúra prípustná aj z hľadiska úvah týkajúcich sa záujmov dieťaťa, zachovania celistvosti rodiny a rešpektovania práva na súkromný a rodinný život, ako aj práva zostať v členskom štáte do posúdenia žiadosti, konkrétne na základe článkov 7, 18 a 47 [Charty základných práv], odôvodnení 12 a 60, ako aj článku 9 smernice [2013/32], odôvodnení 16, 18 a 36, ako aj článku 23 smernice [2011/95], a odôvodnení 9, 11 a 35, ako aj článkov 6 a 12 smernice [2013/33]?

6. *Vyplýva z odôvodnení 16, 18 a 36, ako aj z článku 3 smernice [2011/95] v spojení s odôvodnením 24, s článkom 2 písm. d) a j), s článkom 13 a s článkom 23 ods. 1 a 2 tejto smernice, že ustanovenie vnútroštátneho práva, akým je § 8 ods. 9 [ZUB⁹], na základe ktorého sa aj rodinní príslušníci cudzinca, ktorému bolo priznané postavenie utečenca, považujú za utečencov, je prípustné, ak je to zlučiteľné s ich osobným postavením a neexistujú dôvody podľa vnútroštátneho práva, ktoré by vylučovali priznanie postavenia utečenca?*

7. *Vyplýva z právnej úpravy dôvodov prenasledovania v článku 10 smernice [2011/95], že podanie sťažnosti na Európsky súd pre ľudské práva proti krajine pôvodu dotknutej osoby zakladá príslušnosť tejto osoby k určitej sociálnej skupine v zmysle článku 10 ods. 1 písm. d) tejto smernice, alebo že podanie sťažnosti sa má považovať za politický názor v zmysle článku 10 ods. 1 písm. e) smernice?*

8. *Vyplýva z článku 46 ods. 3 smernice [2013/32], že súd je povinný vo veci posúdiť nové dôvody na medzinárodnú ochranu, ktoré boli uvedené v priebehu súdneho konania, ale neboli obsiahnuté v žalobe proti rozhodnutiu o zamietnutí medzinárodnej ochrany?*

9. *Vyplýva z článku 46 ods. 3 smernice [2013/32], že súd je povinný posúdiť prípustnosť žiadosti o medzinárodnú ochranu na základe člán-*

⁹ Takúto skratku uvádza vnútroštátny súd pre bulharský „zákon o ubežiteľoch i bežancích“, t. j. zákon o azyle a utečencoch.

ku 33 ods. 2 písm. e) tejto smernice v súdnom konaní pre napadnutie rozhodnutia o zamietnutí medzinárodnej ochrany, ak bola žiadosť v napadnutom rozhodnutí – ako to stanovuje článok 10 ods. 2 smernice – posúdená najprv z hľadiska, či žiadateľ spĺňa podmienky na priznanie postavenia utečenca, a následne z hľadiska, či je oprávnený na doplnkovú ochranu?

Predložené otázky vnútroštátneho súdu, právna analýza generálneho advokáta, odborná diskusia a právne závery SDEÚ viedli autorov príspevku k tomu, aby sa v súvislosti so skúmaním uplatňovania práva na ochranu rodinného života podrobnejšie zaoberali týmito tromi aspektmi:

- relevantnosť rodinných väzieb žiadateľa pri posudzovaní splnenia hmotnoprávnych podmienok priznania doplnkovej ochrany žiadateľovi;
- prípustnosť procesnoprávnych úkonov v azylovom konaní z hľadiska práva na zachovanie celistvosti rodiny;
- automatické priznanie postavenia utečenca jeho rodinnému príslušníkovi.

3.3. Odôvodnenie žiadosti o priznanie medzinárodnej ochrany rodinnými väzbami žiadateľa (štvrtá prejudiciálna otázka)

Východiskom na položenie štvrtej prejudiciálnej otázky bola skutočnosť, že pani Ahmedbekova svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu odôvodnila tým, že jej manžel čelí v Azerbajdžane prenasledovaniu, preto je v ohrození aj ona. Bulharská Národná agentúra pre utečencov ako príslušný vnútroštátny orgán na posúdenie žiadosti pani Ahmedbekovej zamietla takúto žiadosť, keďže, okrem iného, usúdila, že uvedené dôvody v podstate nie sú dostatočné a sú jedine relevantné na posúdenie žiadosti pána Ahmedbekova.

Vnútroštátny súd mal pochybnosť, ako za takejto situácie vyložiť ustanovenia čl. 4 smernice 2011/95 v spojení s odôvodnením 36 uvedenej smernice.

Článok 4 smernice 2011/95 je nazvaný „Posudzovanie skutočností a okolností“ a je zaradený do kapitoly II tejto smernice s názvom „Posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu“. Uvedený článok tak v podstate predstavuje usmernenie pre členské štáty, aké okolnosti majú brať do úvahy pri posudzovaní toho, či sú splnené hmotnoprávne podmienky na priznanie medzinárodnej ochrany (vrátane existencie rizika prenasledovania). Okrem iného stanovuje, že „posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu sa má vykonať na individuálnom základe“. Uvedené ustanovenie smernice aj vymedzuje, aké skutočnosti sa majú zohľadniť pri takomto posudzovaní žiadosti. Okrem zohľadnenia informácií o krajine pôvodu, vrátane zákonov a nariadení v krajine pôvodu a spôsobu ich aplikácie, sa okrem iného tiež má zohľadniť individuálne postavenie a osobné okolnosti žiadateľa (vrátane faktorov pôvod, vek, pohlavie) atď.

Takáto formulácia vedie k úvahe, že v rámci posudzovania žiadosti o priznanie medzinárodnej ochrany na individuálnom základe sa majú brať do úvahy okolnosti týkajúce sa *iba* osoby žiadateľa, čo by mohlo viesť k záveru, že bulharská Národná agentúra pre utečencov konala správne, keď odmietla žiadosť pani Ahmedbekovej, v ktorej žiadateľka pre preukázanie hmotnoprávnych podmienok na priznanie medzinárodnej ochrany uvádza situáciu jej manžela.

Podľa odôvodnenia 36 smernice však rodinní príslušníci utečenca sú už len kvôli svojej väzbe na tohto utečenca obvykle zraniteľní a hrozí im riziko, že budú čeliť aktom prenasledovania takým spôsobom, ktorý by mohol byť základom na priznanie statusu utečenca pre týchto rodinných príslušníkov.

Vnútroštátnemu súdu tak vznikla pochybnosť, ako teda posúdiť rozhodnutie bulharskej Národnej agentúry pre utečencov v kontexte práva EÚ. Generálny advokát si vysvetlil formuláciu štvrtej prejudiciálnej otázky tak, že vnútroštátny súd položil uvedenú otázku s cieľom zistiť, či by bol so systémom smernice 2011/95 zlučiteľný postup členského štátu, ktorý by priznal žiadateľovi o medzinárodnú ochranu postavenie utečenca iba na základe skutočností, že dotknutý žiadateľ je rodinným príslušníkom osoby, ktorá sa uznala

za utečenca¹⁰ (teda v podstate, či by bolo v súlade s právom EÚ, ak by bulharská Národná agentúra pre utečencov vyhovelá žiadosti pani Ahmedbekovej). Generálny advokát pripustil, že relevantné ustanovenia smernice 2011/95 nevylučujú, že hmotnoprávne podmienky na pridelenie medzinárodnej ochrany možno považovať za splnené so zreteľom na rodinnú väzbu medzi žiadateľmi a osobou, ktorá bola obeťou činov prenasledovania a ktorá sa odôvodnene obáva prenasledovania.

Generálny advokát formuloval argument, že „*kým skutočnosť, že žiadateľ o azyl sa na podporu svojej žiadosti dovoľáva prenasledovania rodinného príslušníka nie je sama osebe na tieto účely dostatočná, postavenie utečenca treba naopak priznať rodinnému príslušníkovi utečenca, ktorý podal príslušnú žiadosť, ak z posúdenia jeho individuálnej situácie a osobných okolností a s ohľadom na všetky relevantné skutočnosti týkajúce sa najmä situácie v krajine pôvodu a modus operandi aktérov prenasledovania vyplýva, že keďli uvedenej rodinnej väzbe má žiadateľ individuálnu oprávnenú obavu, že by sa sám mohol stať obeťou prenasledovania a vo vzťahu k jeho osobe neexistujú dôvody na vylúčenie predmetného postavenia*“.¹¹ Generálny advokát, poukazujúc na odôvodnenie 36 smernice 2011/95, konštatoval, že normotvorca EÚ považuje riziko prenasledovania rodinného príslušníka utečenca za významné¹² a nakoniec prichádza k záveru, že dotknuté ustanovenia smernice 2011/95 nebránia priznaniu postavenia utečenca v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu pre jeho rodinnú väzbu s osobou, ktorá bola prenasledovaná alebo ktorej hrozí riziko prenasledovania, a to v prípade, že na základe posúdenia individuálnej situácie žiadateľa a osobných okolností, ktoré sa ho týkajú, ako aj s ohľadom na všetky relevantné skutočnosti, vyplýva, že pre predmetnú rodinnú väzbu má na individuálnom základe oprávnenú obavu, že sa sám stane obeťou prenasledovania.

SDEÚ sa s argumentáciou generálneho advokáta v tomto bode

¹⁰ Porovnaj b. 31 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹¹ B. 32 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹² B. 33 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

stotožnil a aj odkazuje na časť argumentácie generálneho advokáta v b. 50 svojho rozsudku. SDEÚ potvrdil, že pri posudzovaní žiadosti *treba zohľadniť hrozby prenasledovania alebo vážneho bezprávia, ktorým čelí rodinný príslušník žiadateľa*, aby sa určilo, či je žiadateľ kvôli svojej rodinnej väzbe s uvedenou ohrozenou osobou sám vystavený hrozbám prenasledovania alebo vážneho bezprávia.

3.4. Právo na celistvosť rodiny v. procesnoprávne úkony vnútroštátnych orgánov rozhodujúcich o žiadostiach o medzinárodnú ochranu podaných členmi tej istej rodiny

Východiskom na položenie piatej prejudiciálnej otázky bola pochybnosť vnútroštátneho súdu vyplývajúca z rozdielnej judikatúry rozsudkov vnútroštátnych súdov. Podľa jedného právneho názoru (vyskytujúceho sa vo vnútroštátnej judikatúre) je správny orgán povinný na základe čl. 23 ods. 1 a ods. 2 smernice 2011/95¹³ a príslušných vnútroštátnych ustanovení, týkajúcich sa rešpektovania práva na rodinný život a zlúčenie rodiny, preskúmať žiadosti o medzinárodnú ochranu v spoločnom konaní, resp. konanie prerušiť až do skončenia konania o žiadosti prenasledovaného rodinného príslušníka o ochranu. Vo vnútroštátnej judikatúre sa však vyskytuje aj právny názor, že právo na rodinný život nie je porušené, ak správne orgány nebudú rozhodovať v spoločnom konaní, ani konanie prerušia, a ďalej že spojenie správnych konaní predstavuje právnu možnosť, nie však povinnosť.

SDEÚ si vyložil položenú piatu prejudiciálnu otázku tak, že vnútroštátny súd sa ňou v podstate pýta, či sa majú smernice

¹³ Čl. 23 smernice 2011/95 je označený ako „*Zachovanie celistvosti rodiny*“. Ods. 1 čl. 23 smernice 2011/95 znie: „*Členské štáty zaistia, aby sa zachovala celistvosť rodiny.*“ Ods. 2 čl. 23 smernice 2011/95 znie: „*Členské štáty zaistia, aby rodinní príslušníci osoby s postavením medzinárodnej ochrany, ktorí nie sú jednotlivito oprávnení na takúto ochranu, boli oprávnení požadovať výhody uvedené v článkoch 24 až 35 v súlade s vnútroštátnymi postupmi, ak je to zlučiteľné s ich osobným právnym postavením rodinného príslušníka.*“

2011/95 a 2013/32 v spojení s vybranými článkami Charty a vzhľadom na najlepší záujem dieťaťa vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podané samostatne príslušníkmi tej istej rodiny skúmali v rámci spoločného konania, alebo tomu, aby posúdenie jednej z týchto žiadostí bolo prerušené až do ukončenia konania o posúdení inej z týchto žiadostí.

Vo svojom právnom posúdení tejto otázky SDEÚ v prvom rade pripomenul niekoľko základných procesnoprávnych pravidiel stanovených v smerniciach 2011/95 a 2013/32. Ide o nasledujúce pravidlá:

(i) smernica 211/95 stanovuje posúdenie každej žiadosti na individuálnom základe (čl.4 ods. 3 smernice);

(ii) podľa smernice 2011/95 členské štáty musia zabezpečiť, aby sa zachovala celistvosť rodiny (čl. 23 ods. 1 tejto smernice);

(iii) podľa smernice 2013/32 členské štáty zabezpečia, aby rozhodujúci orgán viedol a čo najskôr ukončil primerané a úplné posúdenie žiadosti (čl. 31 ods. 2 smernice 2013/32).

Vzhľadom na požiadavku úplného posúdenia žiadostí a posúdenia na individuálnom základe podľa SDEÚ vyplýva, že žiadosti podané samostatne príslušníkmi tej istej rodiny, hoci by mohli podliehať opatreniam, ktorých cieľom je upraviť akúkoľvek prípadnú väzbu týchto žiadateľov, musia byť predmetom posudzovania situácie každej dotknutej osoby a nemôžu byť predmetom spoločného posudzovania.¹⁴

V prípade možnosti prerušenia konania SDEÚ pripustil, že v prípade skutkových okolností ako vo veci samej, keď pani Ahmedbeková sa vo svojej žiadosti (podanej aj v mene jej syna) odvoláva najmä na hrozby, ktorým čelí jej manžel, sa javí ako potrebné skúmať v prvom rade v rámci posudzovania žiadosti jej manželka, pána Ahmedbeka, či k týmto hrozbám došlo, a v druhom rade v prípade potreby skúmať, či pani Ahmedbeková ako manželka pána Ahmedbeka a ich spoločný syn tiež čelia pre existenciu rodinnej väzby hrozbe prenasledovania alebo vážneho bezprávia.

¹⁴ B. 58 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

Táto úvaha však SDEÚ neviedla k záveru, že by prerušenie konania bolo možné. Naopak, SDEÚ hneď po tejto úvahe zdôraznil, že účelom smernice 2013/32 je, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu vybavili čo najskôr. V dôsledku tohto posúdenie žiadosti jedného člena rodiny by nemalo viesť k prerušeniu posudzovania žiadosti iného príslušníka tejto rodiny, v dôsledku čoho toto posledné posudzovanie môže začať len v čase, keď konanie o posúdenie predchádzajúcej žiadosti už bolo ukončené prijatím rozhodnutia rozhodujúcim orgánom. Podľa SDEÚ *na dosiahnutie cieľa rýchlosti a uľahčenia zachovania celistvosti rodiny je potrebné, aby rozhodnutia o žiadostiach o medzinárodnú ochranu podaných príslušníkmi tej istej rodiny a vykazujúcimi spojitosť, boli prijaté v krátkom časovom odstupe*.¹⁵

Ďalej SDEÚ v tejto súvislosti uviedol, že ak rozhodujúci orgán konštatuje, že osoba má oprávnenú obavu z prenasledovania alebo čelí riziku vážneho bezprávia, *tento orgán musí byť v zásade schopný posúdiť v krátkom časovom období*, či rodinní príslušníci tejto osoby tiež čelia alebo nie takejto hrozbe pre rodinnú väzbu, ktorá ich spája, pričom takéto posúdenie by sa malo dať viesť alebo aspoň začať pred prijatím rozhodnutia o priznaní medzinárodnej ochrany uvedenej osobe. V prípade, ak rozhodujúci orgán konštatuje, že žiadny rodinný príslušník nemá oprávnenú obavu z prenasledovania alebo nečelí reálnemu riziku vážneho bezprávia, *musí byť v zásade schopný prijať svoje rozhodnutia o zamietnutí žiadostí o medzinárodnú ochranu v ten istý deň*.¹⁶

Po takomto právnom výklade sa už SDEÚ ďalej nezaoberal vplyvom vybraných ustanovení Charty (na ktoré sa odvoláva vnútroštátny súd v položenej prejudiciálnej otázke) a zásady najlepšieho záujmu dieťaťa na konania o žiadostiach o medzinárodnú ochranu.

Zaujímavé je v prípade tejto prejudiciálnej otázky aj to, že SDEÚ v tomto prípade nesledoval právne názory generálneho advokáta Mengozziho vyjadrené v jeho návrhoch v tejto veci.

¹⁵ B. 60 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹⁶ B. 61-62 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

Osobitne k možnosti prerušenia konania sa generálny advokát vyjadril (odvolávajú sa na písomné pripomienky Komisie), že účelom prerušenia konania musí byť adekvátne a úplné posúdenie uvedených žiadostí; ďalej prerušenie konania musí zodpovedať úvahám súvisiacim so zachovaním celistvosti rodiny či najlepším záujmom dieťaťa a nebyť v rozpore s právom na rešpektovanie súkromného alebo rodinného života dotknutých osôb; a napokon prerušenie nesmie ohroziť autonómny charakter žiadostí ani nesmie brániť vecnému preskúmaniu týchto žiadostí. Za splnenia uvedených podmienok generálny advokát pripustil možnosť za podobných skutkových okolností, akými sú okolnosti vo veci samej, prerušiť konanie.¹⁷

SDEÚ však na rozdiel od generálneho advokáta, zdá sa, skôr zvolil prísnejší výklad z hľadiska procesnej autonómie vnútroštátnych orgánov.

3.5. Možnosť priznania tzv. odvodeného postavenia utečenca rodinnému príslušníkovi utečenca

Bulharské vnútroštátne právo stanovuje, že „za utečencov sa považujú aj rodinní príslušníci cudzinca, ktorý získal postavenie utečenca“. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že postavenia utečenca sa rodinným príslušníkom osoby, ktorá sa uznala za utečenca, priznáva *automaticky*, pričom sa nevyžaduje, aby sa vo vzťahu k týmto rodinným príslušníkom preskúmala existencia oprávnenej obavy z prenasledovania, ktorá by sa ich individuálne týkala.¹⁸ Uvedené pravidlo by sa týkalo pani Ahmedbekovej, ak by sa vyhovelo jej žiadosti (po tom, čo by vnútroštátny súd vyhovel jej žalobe a Národná agentúra pre utečencov rozhodla v jej prospech) voči jej synovi a manželovi (vnútroštátny súd totiž neskôr v konaní spresnil, že kasačnej žiadosti pána Ahmedbekova nebolo

¹⁷ B. 45-56 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

¹⁸ B. 48 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

vyhovené, a bolo tak definitívne potvrdené negatívne rozhodnutie národnej agentúry voči nemu).

Vnútroštátnemu súdu vznikla pochybnosť, či takéto automatické priznávanie statusu utečenca rodinným príslušníkom nie je v rozpore s relevantnými pravidlami EÚ v azylovom práve.

V tomto ohľade je zaujímavé, ako pristúpil generálny advokát Mengozzi k posúdeniu možnosti automatického udeľovania statusu utečenca na základe tzv. *odvodeného právneho dôvodu* v prospech rodinných príslušníkov osoby spĺňajúcej kritéria na priznanie statusu utečenca. Vo svojich návrhoch volí extenzívny prístup k prameňom práva – poukazuje na rôzne akty Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov („UNHCR“), ktoré v istých prípadoch odporúčajú uznávanie „*odvodeného postavenia utečenca*“.¹⁹ Zároveň generálny advokát argumentuje, že požiadavka zachovania celistvosti rodiny podľa čl. 23 smernice 2011/95 stanovuje, že „*rodinní príslušníci utečenca, ktorí nie sú jednotlivo oprávnení na medzinárodnú ochranu, sú v každom prípade oprávnení užívať určité výhody uvedené v článkoch 24 až 35 tejto smernice, ktorých obsah je v podstate rovnaký ako v prípade výhod pre osoby, ktoré sa uznali za utečencov. Ochrana poskytovaná podľa tohto ustanovenia sa však nevzťahuje na najtypickejšiu formu ochrany týkajúcu sa postavenia utečenca, čiže na ochranu pred vyhodením alebo vrátením podľa článku 21 smernice 2011/95, pričom z tohto dôvodu ju nemožno porovnávať s priznaním „odvodeného postavenia utečenca*“.²⁰

Z uvedených úvah generálneho advokáta sa zdá, že presadzuje požiadavky extenzívnejšieho výkladu práva na celistvosť rodiny v prospech rodinných príslušníkov utečenca.

Generálny advokát ďalej v bode 58 svojich návrhov v danej veci konštatuje, že „*priznanie postavenia utečenca na základe odvodeného právneho dôvodu v prospech rodinných príslušníkov osoby s priznaným postavením utečenca nie je na jednej strane nezlučiteľné so systémom Ženevského dohovoru a dokonca ho odporúča UNHCR, pričom spravídla sa pripúšťa v rámci postupov určovania postavenia utečenca, na ktoré sa*

¹⁹ B. 51 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

²⁰ B. 53 návrhov generálneho advokáta vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

vzťahuje mandát tohto orgánu. Na druhej strane sa takýmto priznaním dosahujú ciele v súlade so smernicou 2011/95, ktorá v článku 23 ods. 1 výslovne stanovuje povinnosť členských štátov zaistiť zachovanie celistvosti rodiny utečenca, pričom členským štátom navyše ponecháva slobodu rozhodnúť sa, aké opatrenia na tieto účely prijímú, s tým, že v odseku 2 uvedeného článku sa určuje minimálny obsah režimu vzťahujúceho sa na rodinných príslušníkov. Okrem toho zaobchádzanie vyhradené pre rodinných príslušníkov osoby uznanej za utečenca sa týka situácií, ktoré sú plným právom súčasťou „logického zmyslu medzinárodnej ochrany“, čo je zrejme jednak zo záverečného aktu Ženevského dohovoru, jednak z praxe UNHCR, a čo tiež zdôraznil ESLP“, konkrétne v rozsudku Mugenzi v. Francúzsko.

SDEÚ vo svojom rozsudku, odvolávajúc sa na vyššie citovanú argumentáciu generálneho advokáta, dospel k záveru, že automatické priznanie postavenia utečenca podľa vnútroštátneho práva rodinným príslušníkom osoby, ktorej bolo toto postavenie priznané podľa režimu zavedeného smernicou 2011/95, nie je *a priori* zbavené akejkoľvek súvislosti s logickým zmyslom medzinárodnej ochrany.²¹

Existencia súvislosti s logickým zmyslom medzinárodnej ochrany je pritom kľúčová, keďže SDEÚ pripomenul, že podľa odôvodnenia 14 smernice 2011/95 členské štáty síce môžu zaviesť výhodnejšie normy pri udeľovaní medzinárodnej ochrany žiadateľom, ale tieto výhodnejšie normy nesmú narušiť všeobecnú štruktúru alebo ciele tejto smernice, najmä v zmysle existujúcej judikatúry nesmú dovoliť priznanie statusu utečenca osobám, ktoré sú v situáciách, ktoré vôbec nesúvisia s logickým zmyslom medzinárodnej ochrany, alebo nesmú umožniť priznanie takéhoto statusu osobám, na ktoré sa vzťahuje.²²

SDEÚ formuloval svoju odpoveď na šiestu prejudiciálnu otázku tak, že článok 3 smernice 2011/95 (ktorý umožňuje členským štátom zaviesť alebo zachovávať výhodnejšie normy na určovanie, kto je opráv-

²¹ B. 72 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

²² B. 71 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

nený ako utečenec alebo ako osoba oprávnená na doplnkovú ochranu, a na určenie obsahu medzinárodnej ochrany, pokiaľ sú tieto normy zlučiteľné s touto smernicou) sa má vykladať v tom zmysle, že umožňuje členskému štátu v prípade priznania medzinárodnej ochrany príslušníkovi rodiny podľa režimu zavedeného touto smernicou stanoviť rozšírenie tejto ochrany na iných príslušníkov tejto rodiny, ak sa na tieto osoby nevzťahuje dôvod vylúčenia uvedený v článku 12 tej istej smernice a ak ich situácia má pre potrebu zachovania celistvosti rodiny súvislosť s logickým zmyslom medzinárodnej ochrany.

V podstate tak SDEÚ v tejto otázke dospel k rovnakému záveru ako generálny advokát (smernica 2011/95 nebráni dotknutej bulharskej právnej úprave, ktorá umožňuje automatické priznanie statusu utečenca rodinným príslušníkom utečenca). Avšak na rozdiel od generálneho advokáta Mengozziho SDEÚ nepripustil extenzívny výklad požiadavky na zachovanie celistvosti rodiny podľa čl. 23 smernice 2011/95. SDEÚ v tejto súvislosti výslovne uviedol, že smernica 2011/95 nestanovuje takéto rozšírenie postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou na rodinných príslušníkov osoby, ktorej bolo toto postavenie priznané, a ďalej argumentuje, že z čl. 23 uvedenej smernice vyplýva, že táto smernica len ukladá členským štátom povinnosť upraviť svoje vnútroštátne právo tak, aby sa rodinní príslušníci osoby, ktorej bolo priznané takéto postavenie, mohli, ak individuálne nespĺňajú podmienky na priznanie tohto istého postavenia, dožadovať určitých výhod, ktoré okrem iného zahŕňajú vydanie povolenia na pobyt, prístup k zamestnaniu alebo prístup k vzdelaniu a ktorých cieľom je zachovať celistvosť rodiny.²³ SDEÚ preto pristúpil k posúdeniu šiestej prejudiciálnej otázky z hľadiska možnosti členských štátov zaviesť a uplatňovať „výhodnejšie normy“ podľa čl. 3 uvedenej smernice.

²³ B. 68 rozsudku SDEÚ vo veci C-652/16 *Ahmedbekova*.

4. Záver

Odpoveďou na štvrtú prejudiciálnu otázku SDEÚ v podstate znemožnil vnútroštátnym orgánom príliš formalistickým výkladom smernice 2011/95 (najmä jej článku 4) zamietnuť žiadosť o priznanie medzinárodnej ochrany len preto, že žiadateľ svoju žiadosť odôvodnil poukázaním na prenasledovanie/riziko prenasledovania svojho rodinného príslušníka. Hoci ani nemožno automaticky priznať medzinárodnú ochranu žiadateľovi len preto, že je rodinným príslušníkom osoby vystavenej prenasledovaniu, ani však nemožno posúdenie individuálnej žiadosti tohto žiadateľa automaticky zamietnuť len preto, že na odôvodnenie žiadosti poukazuje žiadateľ na situáciu svojho rodinného príslušníka. Od členského štátu sa požaduje dôsledné preskúmanie všetkých okolností žiadateľa vrátane vplyvu jeho rodinných väzieb s ohrozenou osobou na jeho status v krajine pôvodu, t. j. preskúmania, či práve existencia rodinnej väzby žiadateľa na ohrozenú osobou (t. j. osobu, ktorej v krajine pôvodu hrozí prenasledovanie alebo vážne bezprávie) spôsobuje, že žiadateľ je vystavený hrozbe prenasledovania alebo vážneho bezprávia.

Svojím právnym záverom v piatej prejudiciálnej otázke SDEÚ v podstate sprísnil možnosti uplatnenia procesnej autonómie členským štátom v azylových konaniach. V tejto súvislosti je zaujímavé, že SDEÚ nepripustil možnosť istého kompromisu, teda že napríklad členský štát by mohol na účely zefektívnenia konania (a účely napríklad lepšieho využitia ľudských zdrojov a pod.) rozhodnúť o spojení konaní alebo prerušiť žiadosť do rozhodnutia žiadosti podanej iným rodinným príslušníkom, ak sa garantuje dostatočná ochrana práv všetkých žiadateľov aj počas prerušenia konania. Naopak, vyslovil požiadavku, že členské štáty by mali byť schopné o každej individuálnej žiadosti žiadateľov rozhodnúť v krátkej časovej následnosti. Členské štáty sú tak v podstate povinné dôsledne organizovať procesnú logistiku jednotlivých konaní.

LITERATÚRA

Pascual, M. G. – Pérez, A. T. (eds.) *Right to Family Life in the European Union*. Routledge, 2017. 256 s. ISBN 9780367075521.

Kontaktné údaje autorov:

doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. listopadu 8

779 00 Olomouc

Česká Republika

E-mail: vaclav.stehlik@upol.cz

Mgr. Soňa Ondrášiková

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. listopadu 8

779 00 Olomouc

Česká Republika

E-mail: sona.ondrasik@gmail.com

PRÁVO ŽIADATEĽOV O MEDZINÁRODNÚ OCHRANU NA BEZPLATNÚ PRÁVNÚ POMOC V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Mgr. Martina Sukovská

Kľúčové slová: bezplatná právna pomoc – azyl – zastupovanie – právne poradenstvo – právo na právnu pomoc – Centrum právnej pomoci – podmienky na priznanie právnej pomoci – žiadateľ o azyl – azylové konanie

Key words: free legal aid – asylum – representation – legal counselling – right to legal aid – Centre for legal aid – statutory requirements for granting of legal aid – asylum seeker – asylum proceeding

Anotácia: Cieľom tohto referátu je priblížiť, v akom rozsahu sa žiadateľom o medzinárodnú ochranu na území Slovenskej republiky vnútroštátnou legislatívou garantuje právo na právnu pomoc v konaní o azyly pred správnym orgánom a v konaní pred vnútroštátnymi súdmi v ich azylovej veci.

Summary: This paper deals with the right of asylum seekers to free legal aid in asylum proceedings before the Slovak administrative or judicial authorities under the Slovak national legislation.

Právo na právnu pomoc znamená možnosť dotknutej osoby hájiť svoje práva a oprávnené záujmy prostredníctvom kvalifikovanej osoby. Touto kvalifikovanou, odborne spôsobilou osobou na poskytovanie právnej pomoci je právny zástupca, ktorým je predovšetkým advokát, no právny poriadok Slovenskej republiky pripúšťa, aby si mohol žiadateľ o priznanie medzinárodnej ochrany zvoliť za zástupcu aj zástupcu z radov mimovládnych organizácií alebo iného zástupcu, ktorého ako takého pripúšťa vnútroštátne právo, napr. inú fyzickú osobu, či obrátiť sa so žiadosťou o poskytnutie právnej pomoci na Centrum právnej pomoci ako štátnu organizá-

ciu. Právny zástupca zastupuje žiadateľa o medzinárodnú ochranu, podáva v jeho mene návrhy, žiadosti, opravné prostriedky, odvolania, žaloby, nazerá do spisu, zúčastňuje sa na jednotlivých úkonoch a pojednávaniach, dohliada nad zabezpečením procesných práv svojho klienta a poskytuje mu právne rady. Ústavnoprávna garancia práva na právnu pomoc je zakotvená Článkom 47 ods. 2 ústavy, ktorý stanovuje, že *„každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom“*. Z dikcie tohto ustanovenia vyplýva, že právo na právnu pomoc ústava garantuje každému, to znamená nielen občanom Slovenskej republiky, ale aj cudzincom. Základné právo na právnu pomoc za podmienok ustanovených zákonom podlieha všeobecnej ochrane základných práv určenej v čl. 13 ods. 2 až 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Pozitívny záväzok Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie zabezpečiť žiadateľom o medzinárodnú ochranu právo na právnu pomoc vyplýva aj z úniového právneho poriadku, *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany* (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 180, 29. 6. 2013) ďalej len *„procedurálna smernica“*), pretože spoločná azylová politika vrátane spoločného európskeho azylového systému je neoddeliteľnou súčasťou cieľa Európskej únie postupne vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvorený pre tých, ktorí sú okolnosťami prinútení oprávnenne hľadať ochranu v Únii.

Procedurálna smernica rozlišuje medzi bezplatným poskytovaním právnych a procesných informácií a bezplatnou právnou pomocou a zastúpením. Keďže je v záujme členských štátov aj žiadateľov zabezpečiť, aby potreba medzinárodnej ochrany bola správne uznaná už na prvom stupni, s týmto cieľom by sa žiadateľom mali poskytnúť na prvom stupni bezplatné právne a procesné informácie, ktoré by zohľadňovali ich konkrétnu situáciu. Poskytnutie takýchto informácií by okrem iného malo umožniť žiadateľom lepšie porozumieť konaniu, a tým im uľahčiť splnenie príslušných povinností. Uvedomujúc si, že by bolo neprimerané žiadať od člen-

ských štátov, aby takéto informácie poskytovali iba prostredníctvom služieb kvalifikovaných právnikov, únia im umožňuje použiť najvhodnejší spôsob poskytovania takýchto informácií, napríklad prostredníctvom mimovládnych organizácií alebo pracovníkov vládnych orgánov, alebo špecializovaných štátnych služieb.

Ďalej už za určitých podmienok ukladá členským štátom v rámci konaní o opravnom prostriedku poskytovať žiadateľom o medzinárodnú ochranu bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie zo strany osôb, ktoré sú na ich poskytovanie podľa vnútroštátneho práva oprávnené. Okrem toho by žiadatelia mali mať vo všetkých fázach konania právo poradiť sa na svoje vlastné náklady s právnymi zástupcami alebo poradcami, ktorých ako takých pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo.

S ohľadom na právo na bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie v konaní o opravných prostriedkoch, už teda procedurálna smernica stanovuje jasný záväzok zabezpečiť žiadateľovi o medzinárodnú ochranu na požiadanie bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie, a to aspoň vo forme vypracovania procesného podania a účasti na pojednávaní. Procedurálna smernica však ponecháva členským štátom značnú voľnosť a široký priestor v otázke ďalšieho zabezpečenia tohto ich práva a umožňuje členským štátom regulovať, resp. podmieniť priznanie práva na bezplatnú právnu pomoc za splnenia viacerých podmienok.

V zmysle článku 20 procedurálnej smernice (Bezplatná právna pomoc a zastúpenie v konaniach o opravnom prostriedku):

1. *Členské štáty na požiadanie zabezpečia bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie v konaniach o opravnom prostriedku stanovených v kapitole V. Jej súčasťou je aspoň vypracovanie požadovaných procesných dokumentov a účasť na pojednávaní pred súdom prvého stupňa v mene žiadateľa.*

2. *Členské štáty môžu takisto poskytovať bezplatnú právnu pomoc a/alebo zastúpenie v konaniach na prvom stupni stanovených v kapitole III. V takých prípadoch sa článok 19 neuplatňuje.*

3. *Členské štáty môžu stanoviť, že bezplatná právna pomoc a zastúpenie sa neposkytnú, ak sa súd alebo iný príslušný orgán domnieva, že je nepravdepodobné, že žiadateľ bude mať v konaní o opravnom prostriedku*

úspech. Ak o neposkytnutí bezplatnej právnej pomoci a zastúpenia podľa tohto odseku rozhodol iný orgán ako súd, členské štáty zabezpečia, aby žiadateľ mal právo na účinný opravný prostriedok pred súdom proti takémuto rozhodnutiu. Pri uplatňovaní tohto odseku členské štáty zabezpečia, aby sa právna pomoc a zastúpenie svojvoľne neobmedzovali a aby sa neobmedzoval účinný prístup žiadateľa k spravodlivosti.

4. Bezplatná právna pomoc a zastúpenie podlieha podmienkam stanoveným v článku 21.

V zmysle článku 21 procedurálnej smernice (Podmienky bezplatného poskytovania právnych a procesných informácií a bezplatnej právnej pomoci a zastúpenia):

1. Členské štáty môžu stanoviť, že bezplatné právne a procesné informácie uvedené v článku 19 poskytujú mimovládne organizácie, pracovníci vládnych orgánov alebo špecializovaných štátnych služieb. Bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie uvedené v článku 20 poskytujú osoby, ktoré sú na to oprávnené podľa vnútroštátneho práva alebo ktorým to vnútroštátne právo povoľuje.

2. Členské štáty môžu stanoviť bezplatné poskytnutie právnych a procesných informácií uvedené v článku 19 a bezplatné poskytnutie právnej pomoci a zastúpenia uvedené v článku 20: a) len pre tých, ktorí nemajú dostatok prostriedkov a/alebo b) len prostredníctvom služieb poskytovaných právnymi zástupcami alebo inými poradcami osobitne určenými vnútroštátnym právom na to, aby pomáhali žiadateľom a zastupovali ich.

Členské štáty môžu stanoviť, že bezplatná právna pomoc a zastúpenie uvedené v článku 20 sa poskytnú len na konania o opravnom prostriedku podľa kapitoly V pred súdom prvého stupňa, neposkytne sa však na žiadne ďalšie konania o opravnom prostriedku alebo preskúmania podľa vnútroštátneho práva vrátane opätovného prerokovania alebo preskúmania opravného prostriedku. Členské štáty môžu tiež stanoviť, že bezplatná právna pomoc a zastúpenie uvedené v článku 20 sa neposkytne žiadateľom, ktorí sa už nezdržiaovajú na ich území na základe uplatnenia článku 41 ods. 2 písm. c).

3. Členské štáty môžu stanoviť pravidlá o postupe pri podávaní a spracovaní žiadostí o bezplatné právne a procesné informácie podľa článku 19 a bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie podľa článku 20..

4. Členské štáty môžu tiež:

a) zaviesť peňažné a/alebo časové obmedzenia poskytovania bezplatných právnych a procesných informácií uvedeného v článku 19 a poskytovania bezplatnej právnej pomoci a zastúpenia uvedeného v článku 20 za predpokladu, že tieto obmedzenia nebudú predstavovať svojvoľné obmedzenia prístupu k poskytnutiu právnych a procesných informácií a právnej pomoci a zastúpenia;

b) stanoviť, že pokiaľ ide o poplatky a iné náklady, nebude zaobchádzanie so žiadateľmi vo veciach týkajúcich sa právnej pomoci priaznivejšie ako všeobecne zavedené zaobchádzanie s vlastnými štátnymi príslušníkmi.

5. Členské štáty môžu požadovať preplatenie akýchkoľvek uhradených nákladov, a to v plnej výške alebo čiastočne, ak a keď sa finančná situácia žiadateľa výrazne zlepší, alebo ak sa rozhodnutie o úhrade takýchto nákladov prijalo na základe nepravdivých informácií, ktoré žiadateľ poskytol.

Procedurálna smernica pochopiteľne nezabúda na tých žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí netrpia nedostatkom peňažných prostriedkov a tí majú právo poradiť sa na ich vlastné náklady vo všetkých fázach konania, a to aj po vydaní zamietavého rozhodnutia, účinným spôsobom o veciach súvisiacich s ich žiadosťou o medzinárodnú ochranu s právnym zástupcom alebo iným poradcom, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo.

Závazky Slovenskej republiky vyplývajúce z citovanej procedurálnej smernice (resp. už jej predchodkyne *smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca*) sa v právnom poriadku Slovenskej republiky premietli do znenia zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čím si Slovensko splnilo svoje povinnosti. Tak ako procedurálna smernica, aj zákon o azyle diferencuje medzi právom žiadateľa o medzinárodnú ochranu na poskytnutie právnych a procesných informácií a právom na bezplatnú právnu pomoc.

V súlade s § 17a ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. účastník konania, jeho zákonný zástupca alebo opatrovník sa môže dať zastupovať advokátom alebo iným zástupcom, ktorého si zvolí; iným zástup-

com môže byť len fyzická osoba s plnou spôsobilosťou na právne úkony, Centrum právnej pomoci alebo mimovládna organizácia, ktorá poskytuje právnu pomoc cudzincom. V tej istej veci môže mať osoba uvedená v prvej vete len jedného zvoleného zástupcu. Za mimovládnu organizáciu koná jej poverený zamestnanec alebo člen, ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

Podľa § 17aa ods. 1 a 2 zákona Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len ako „ministerstvo“) v rámci konania o udeľenie azylu v prvom stupni poskytne na požiadanie žiadateľovi, ktorý nemá zvoleného zástupcu, informácie o jeho žiadosti o udelenie azylu; informácie poskytne iný poverený zamestnanec ministerstva ako ten, ktorý so žiadateľom vykonal pohovor podľa tohto zákona alebo ktorý posudzuje jeho žiadosť o udelenie azylu. Ministerstvo poskytne informácie podľa odseku 1 maloletému bez sprievodu a jeho opatrovníkovi, ak nemajú zvoleného zástupcu, aj v konaní o odňatie azylu alebo v konaní o zrušenie doplnkovej ochrany. Osobami oprávnenými na bezplatnú právnu pomoc sú teda v zmysle príslušných ustanovení zákona o azyle žiadateľ o azyl, azylant, osoba s poskytnutou doplnkovou ochranou a cudzinec, voči ktorému sa vedie konanie o odovzdaní do iného členského štátu.

Otázkou prístupu k právnej pomoci sa v podmienkach Slovenskej republiky zaoberali tak Ústavný súd Slovenskej republiky, ako aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, pričom z ich ustálenej rozhodovacej praxe vyplýva, že právu na právnu pomoc podľa čl. 47 ods. 2 ústavy zodpovedá povinnosť štátneho orgánu alebo orgánu verejnej správy vytvoriť podmienky na dostupnosť právnej pomoci, a to v rozsahu konania pred príslušným orgánom.

V podmienkach Slovenskej republiky je povinnosť, resp. záväzok štátu vytvoriť podmienky na dostupnosť právnej pomoci realizovaný zriadením Centra právnej pomoci.

Centrum právnej pomoci ako štátna rozpočtová organizácia napojená na rozpočet Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky bolo zriadené zákonom č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991

Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. (ďalej len „zákon č. 327/2005 Z. z.“).

Jeho účelom bolo vytvoriť systém poskytovania právnej pomoci a zabezpečiť jej poskytovanie v rozsahu ustanovenom týmto zákonom fyzickým osobám, ktoré v dôsledku svojej materiálnej núdze nemôžu využívať právne služby na riadne uplatnenie a ochranu svojich práv, v konaniach o oddĺžení podľa osobitného predpisu, v azylových veciach, v konaní o administratívnom vyhostení, v konaní o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny alebo v konaní o zaistení žiadateľa o udelenie azylu podľa osobitného predpisu, oznamovateľom kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti alebo osobe, voči ktorej bola pozastavená účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa osobitného predpisu, a prispieť k predchádzaniu vzniku právnych sporov.

Zákon č. 327/2005 Z. z. zároveň ustanovuje podmienky poskytovania právnej pomoci, postup fyzických osôb a príslušných orgánov v konaní o nároku na priznanie právnej pomoci a inštitucionálne zabezpečenie poskytovania právnej pomoci.

S cieľom dostupnosti bezplatnej právnej pomoci boli na území celého Slovenska zriadené viaceré kancelárie Centra právnej pomoci a ich konzultačné pracoviská, pričom vzhľadom na špecifickosť azylovej agendy boli zabezpečovaním právnej pomoci žiadateľom o azyl poverené dve jeho kancelárie, a to kancelária Centra právnej pomoci v Bratislave a v Košiciach. Uvedené zameranie týchto kancelárií zohľadňuje lokalizáciu zariadení pre žiadateľov o azyl a zaistených cudzincov na Slovensku a príslušnosť iba dvoch krajských súdov príslušných na prejednávanie azylových vecí, a to Krajského súdu v Bratislave a Krajského súdu v Košiciach.

Pre bližšie porozumenie vnútroštátnej právnej úprave v oblasti garancie práva žiadateľov o medzinárodnú ochranu na bezplatnú právnu pomoc a jej osobitostí je nevyhnutné bližšie si priblížiť celkový rámec zabezpečovania bezplatnej právnej pomoci na území Slovenskej republiky, z čoho jednoznačne vyplýva, že slovenský zákonodarca bol vo vzťahu k žiadateľom o medzinárodnú ochranu

veľmi veľkorysý, dokonca viac ako k vlastným štátnym občanom alebo občanom iných členských štátov.

Zákon č. 327/2005 Z. z. sa vzťahuje na poskytovanie právnej pomoci:

- a) v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddĺžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „vnútroštátne spory“);
- b) v cezhraničných sporoch v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach a v rodinnoprávných veciach;
- c) v azylových veciach, v konaní o administratívnom vyhostení, v konaní o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny, v konaní o zaistení žiadateľa o udelenie azylu a v týchto veciach aj v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky;
- d) oznamovateľovi protispoločenskej činnosti v konaniach súvisiacich s podaním oznámenia okrem trestného konania a konania o správnom delikte a e) osobe, voči ktorej bola pozastavená účinnosť pracovnoprávneho úkonu podľa osobitného predpisu v konaniach súvisiacich s podaním návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia.

Zákon č. 327/2005 Z. z. teda v zmysle jeho § 6 ustanovuje všeobecné podmienky na poskytovanie právnej pomoci v tzv. vnútroštátnych sporoch. V azylových veciach sa právna pomoc podľa zákona č. 327/2005 Z. z. poskytuje fyzickým osobám, ktorým vzniklo právo na poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci podľa osobitných ustanovení § 24a tohto zákona.

Centrum právnej pomoci poskytuje právnu pomoc svojimi zamestnancami, určenými advokátmi a mediátormi. Právnu pomocou sa pritom rozumie poskytovanie právnych služieb oprávnenej osobe podľa zákona č. 327/2005 Z. z. v súvislosti s uplatňovaním jej práv, ktoré zahŕňajú najmä právne poradenstvo, pomoc pri mimo-

súdnych konaniach vrátane sprostredkovania riešenia sporov formou mediácie, spisovanie podaní na súdy, zastupovanie v konaní pred súdmi a vykonávanie úkonov s tým súvisiacich a úplné alebo čiastočné uhrádzanie nákladov s tým spojených.

V zmysle ustanovenia § 5b zákona č. 327/2005 Z. z. forme poskytnutia právnej pomoci rozhoduje centrum, prihliada pritom na okolnosti prípadu a účelnú ochranu práv oprávnenej osoby.

Oprávnenu osobu v príslušnom konaní pred súdom zastupuje advokát, ktorého určí centrum zo zoznamu podľa osobitného predpisu, ak tento zákon neustanovuje inak. Ak vec preukázateľne neznesie odklad alebo ak pre osobitné pomery na strane oprávnenej osoby je zastupovanie centrom najvhodnejšou formou poskytnutia právnej pomoci, oprávnenu osobu môže v príslušnom konaní pred súdom zastupovať centrum; to neplatí, ak ide o vec, v ktorej sa vyžaduje zastúpenie advokátom.

Najmä s ohľadom na zabezpečovanie právnej pomoci v azylových veciach je dôležité poznamenať, že právna pomoc podľa tohto zákona zahŕňa aj ustanovenie tlmočníka, ak je to potrebné, a zabezpečenie prekladu dokladov vyžadovaných súdom alebo príslušným orgánom, ktoré sú nevyhnutné na rozhodnutie vo veci.

Vo vnútroštátnych sporoch má v zmysle § 6 zákona č. 327/2005 Z. z. fyzická osoba právo na poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti, ak:

- a) jej príjem nepresahuje 1,4-násobok sumy životného minima ustanoveného osobitným predpisom a nemôže si využívanie právnych služieb zabezpečiť svojím majetkom;
- b) nejde o zrejmu bezúspešnosť sporu a
- c) hodnota sporu prevyšuje hodnotu minimálnej mzdy okrem sporov, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčíslieť v peniazoch.

Podmienky na poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti podľa citovaného ustanovenia musí fyzická osoba spĺňať počas celého trvania poskytovania právnej pomoci. Príjem osoby sa zisťuje za kalendárny mesiac, v ktorom bola podaná žiadosť o poskytnutie právnej pomoci, pritom sa prihliada na príjem za posledných šesť

kalendárnych mesiacov pred podaním žiadosti, a prehodnocuje sa každých 12 mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa priznal nárok na poskytnutie právnej pomoci.

Správne konanie o nároku na poskytnutie právnej pomoci pred Centrom právnej pomoci sa začína podaním písomnej žiadosti doloženej dokladmi preukazujúcimi skutočnosti uvedené v žiadosti, ktorú podáva žiadateľ na predpísanom tlačive.

Centrum rozhodne o žiadosti do 30 dní od doručenia žiadosti, ktorá spĺňa náležitosti, túto lehotu nemožno predĺžiť. Proti rozhodnutiu o nároku na poskytnutie právnej pomoci nie je možné podať opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu o nepriznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.

Zákon č. 327/2005 Z. z. ukladá oprávnenej osobe povinnosť oznámiť centru písomne do ôsmich dní zmeny všetkých skutočností rozhodujúcich pre trvanie nároku na poskytovanie právnej pomoci a povinnosť poskytovať centru, určenému advokátovi alebo mediátorovi potrebnú súčinnosť. Ak si oprávnená osoba túto povinnosť nesplní, v zmysle § 14 ods. 1 tohto zákona Centrum rozhodne o odňatí poskytovania právnej pomoci. Proti rozhodnutiu o odňatí poskytovania právnej pomoci nie je možné podať opravný prostriedok, ale je proti nemu možné podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.

Pre priznanie nároku na právnu pomoc fyzickým osobám v azylových veciach sú stanovené osobitné zákonné podmienky v ustanovení § 24a zákona č. 327/2005 Z. z., pričom azylovou vecou sa rozumie konanie, v ktorom fyzická osoba žiadajúca o poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona je žiadateľom o udelenie azylu na území Slovenskej republiky, azylant, cudzinec, ktorému sa poskytla doplnková ochrana alebo cudzinec v konaní o odovzdaní do iného štátu podľa osobitného predpisu (tzv. dublinské konania v zmysle nariadenie Dublin III.).

Fyzická osoba má právo na poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci v zmysle § 24a tohto zákona, ak

a) požiadala o poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci,

- b) nemá svojho zástupcu na konanie, v ktorom žiada o poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona,
- c) ministerstvo vydalo rozhodnutie o neudelení azylu, o odňatí azylu, o nepredĺžení doplnkovej ochrany, o zrušení doplnkovej ochrany; rozhodnutie ktorým bola žiadosť o udelenie azylu zamietnutá ako zjavne neopodstatnená; rozhodnutie ktorým bola žiadosť o udelenie azylu zamietnutá ako neprípustná alebo rozhodnutie ktorým bolo konanie o azyle zastavené z dôvodu, že už bolo o žiadosti skôr rozhodnuté a skutkový stav sa podstatne nezmenil; rozhodnutie o odovzdaní do iného štátu,
- d) sa nachádza v stave materiálnej núdze.

Z nadväzujúcich osobitných ustanovení § 24a zákona č. 327/2005 Z. z. vyplýva, že podmienku stavu materiálnej núdze centrum skúma iba v prípade, ak fyzická osoba mala bezprostredne pred vydaním rozhodnutia migračného úradu na území Slovenskej republiky povolený pobyt. K takýmto prípadom však v praxi dochádza skutočne len zriedka, za obdobie desiatich rokov šlo o približne dva prípady, pretože väčšina žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorá sa obrátila na Centrum právnej pomoci, nemala pred vydaním rozhodnutia ministerstva v ich azylovej veci na území Slovenskej republiky povolený pobyt.

Žiadosť o poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci žiadateľ podáva v centre alebo na ministerstve počas pohovoru v konaní o azyle alebo v konaní o odovzdaní do iného štátu.

Ak bola žiadosť podaná na ministerstve, ministerstvo žiadosť bezodkladne doručí centru spolu s rozhodnutím podľa citovaného § 24a písm. c) zákona č. 327/2005 Z. z. Ak nejde o rozhodnutie, ktoré zakladá nárok na poskytnutie právnej pomoci v zmysle tohto ustanovenia, ministerstvo oznámi fyzickej osobe v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie, že toto rozhodnutie nezakladá právo na poskytnutie právnej pomoci; v takom prípade ministerstvo centru žiadosť nedoručuje. Ak bola žiadosť podaná v centre, centrum o tom bezodkladne informuje ministerstvo.

Zo žiadosti o poskytnutie právnej pomoci v azylovej veci musí byť zrejmé, komu je určená, kto ju podáva, čo sa sleduje, a musí byť

podpísaná a datovaná. Ďalej žiadosť musí obsahovať číslo azylového spisu, adresu, kam je možné žiadateľovi doručovať písomnosti, čestné vyhlásenie o tom, že žiadateľ nemá svojho právneho zástupcu a plnomocenstvo pre centrum na zastupovanie v príslušnom konaní. Plnomocenstvo sa vzťahuje aj na advokáta, ak ho centrum určí na zastupovanie. Ak žiadateľ požiada o poskytnutie právnej pomoci po doručení rozhodnutia ministerstva, musí toto rozhodnutie alebo jeho kópiu priložiť k žiadosti.

Centrum vykoná neodkladné úkony právnej pomoci, najmä podá opravný prostriedok, a to aj v prípade, ak žiadosť nie je úplná. Všetky úkony centra sa považujú za úkony žiadateľa.

Ak je žiadosť neúplná, centrum vyzve žiadateľa na jej doplnenie v primeranej lehote. Ak žiadateľ žiadosť nedoplní v určenej lehote, zastúpenie centrom alebo centrom určeným advokátom zaniká; centrum o tom upovedomí žiadateľa na adrese, ktorú uviedol v žiadosti.

V azylových veciach sa ako najvhodnejšou formou zabezpečovania právnej pomoci ukázalo poskytovanie právnej pomoci vlastnými zamestnancami, právnikmi Centra právnej pomoci. Úzka špecializácia agendy, premiestňovanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu v rámci celého územia Slovenska, osobitná agenda zverená iba dvom krajským súdom, jazyková bariéra a iné osobitosti systému poskytovania právnej pomoci žiadateľom o medzinárodnú ochranu zapríčiňujú dlhodobý nedostatok právnych zástupcov z radov advokátov ochotných a odborne schopných podieľať sa vo väčšej miere na zabezpečovaní právnej pomoci v tejto oblasti.

Zákon č. 327/2005 Z. z. v ustanoveniach § 24a upravujúcich osobitné podmienky pre priznanie nároku na právnu pomoc v azylových veciach s oprávnením Centra právnej pomoci skúmať a následne vyhodnocovať splnenie podmienky vylúčenia zrejmej bezúspešnosti sporu aj v azylových veciach nepočíta.

Centrum právnej pomoci svojím rozhodnutím o priznaní nároku na právnu pomoc v azylovej veci priznáva žiadateľovi o právnu pomoc právnu pomoc v konaní pred krajským súdom aj kasačným súdom, a následne v konaní pred všeobecnými súdmi v predmetnej

veci, a teda na všetkých stupňoch konania o opravnom prostriedku, resp. súdneho konania. Centrum právnej pomoci je v zmysle jemu vymedzenej pôsobnosti oprávnené priznať žiadateľovi o právnu pomoc v azylovej veci aj právnu pomoc v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Za čiastočne kontroverzné možno vo vnútroštátnej právnej úprave považovať ustanovenie § 24a ods. 7 zákona č. 327/2005 Z. z., podľa ktorého ak bol žiadateľ z územia Slovenskej republiky vyhostený, centrum je oprávnené vziať podaný opravný prostriedok späť. Centrum právnej pomoci sa dlhodobo zdráha uplatňovať toto ustanovenie, hoci uvedomujú si snahu zákonodarcu o odbremenenie od súdnych konaní v neprítomnosti účastníka konania, pretože samotná skutočnosť, že vo veci oprávnenej osoby sa zrealizoval jej nútený odsun z územia Slovenskej republiky, nie jej dobrovoľný návrat, nezakladá dostatočný právny predpoklad alebo domnienku, že by oprávnená osoba stratila záujem na výsledku jej konania vo veci samej v azylovej veci. Nie je pritom vylúčené, a k takýmto prípadom aj v praxi Centra právnej pomoci došlo, že aj vyhostená osoba z územia iného štátu naďalej poskytovala Centru právnej pomoci potrebnú súčinnosť pri vedení súdneho konania, mala záujem na prijatí súdneho rozhodnutia v jej azylovej veci, a preto za prijateľnejšiu by bolo možné považovať právnu úpravu oprávňujúcu Centrum právnej pomoci ukončiť iba poskytovanie právnej pomoci v prípade nesúčinnosti vyhostenej osoby, nie ukončiť súdne konanie.

Hoci Slovenská republika sa rozhodla garantovať žiadateľom o medzinárodnú ochranu právo na bezplatnú právnu pomoc iba v konaniach o opravných prostriedkoch v ich azylových veciach, prax ukázala logickú potrebu kontinuálneho zabezpečenia trvania nároku na právnu pomoc v prípadoch úspechu v konaní pred súdom a v následnom opätovnom prejednaní veci pred správnym orgánom s cieľom zabezpečenia skutočne efektívnej právnej pomoci s reálnym výsledkom pre žiadateľa. Uvedené bolo novelizáciou zákona č. 327/2005 Z. z. zhmotnené v ustanovení § 24a ods. 8 tohto zákona, v zmysle ktorého poskytovanie právnej pomoci trvá aj po zrušení rozhodnutia podľa § 24a písm. c), čo možno považovať za

veľké pozitívum smerom k celkovej ochrane práv osôb žiadajúcich o medzinárodnú ochranu.

Vzhľadom na širokú škálu možnosti členského štátu regulovať právo na bezplatnú právnu pomoc v zmysle procedurálnej smernice a obsah vnútroštátnej právnej úpravy Slovenskej republiky, možno dospieť k jednoznačnému záveru o skutočnej veľkorysosti slovenského zákonodarcu. Bohužiaľ, prax ukázala, že vylúčenie splnenia podmienky zrejmej bezúspešnosti sporu pred priznaním nároku na právnu pomoc v azylovej veci, máva za veľmi negatívny následok aj to, že sa Centrum právnej pomoci, ale aj súdy a iné štátne orgány sa v čoraz väčšej miere stretávajú s fenoménom *zneužívania inštitútu práva na bezplatnú právnu pomoc a aj zneužívaním práva na prístup k súdu a súdneho konania*.

Najčastejšie ide o prípady mnohopočetne opakovaných žiadostí o medzinárodnú ochranu po prijatí konečného rozhodnutia v azylovej veci toho istého žiadateľa alebo zjavne neopodstatnených žiadostí o medzinárodnú ochranu s cieľom odvrátiť alebo pozdržať zákonné postupy orgánov cudzineckej polície vo vzťahu k neúspešným žiadateľom o medzinárodnú ochranu alebo k nelegálnym migrantom. Právnicki Centra právnej pomoci sa vo svojej praxi neraz stretávajú s výslovnými ústnymi prejavmi žiadateľov o právnu pomoc, z ktorých samotných vyplýva jednoznačný úmysel požiadať o právnu pomoc a podať opravný prostriedok proti negatívnemu rozhodnutiu ministerstva vnútra v ich azylovej veci iba v snahe privodiť odkladný účinok žaloby alebo oddialiť začatie konanie o administratívnom vyhostení voči ich osobe. Vnútroštátna právna úprava však neposkytuje Centru právnej pomoci žiaden zákonný spôsob alebo nástroj, ako takémuto nekalému konaniu zo strany niektorých žiadateľov o medzinárodnú ochranu nenapomáhať, resp. mu zamedziť. Systém bezplatnej právnej pomoci nemá napomáhať nekalému konaniu osôb zneužívajúcich právo na azyl a právo na bezplatnú právnu pomoc a právo na prístup k súdu, pričom vnútroštátne orgány, a teda ani Centrum právnej pomoci by takémuto konaniu nemali poskytovať podporu a ochranu. Určite niet pochyb, že zneužívanie práva právnu ochranu nepožíva.

Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 327/2005 Z. z. pri posudzovaní zrejmej bezúspešnosti sporu vo vnútroštátnych sporoch centrum prihliada len na formálne preskúmanie odôvodnenosti návrhu žiadateľa. Keďže by však nebolo žiaduce, aby zodpovedný orgán prejednikoval možný výsledok sporu z vecnej stránky, a tým zasahoval do právomoci súdu, zamietnutie žiadosti o poskytnutie právnej pomoci by preto aj v prípade azylových vecí bolo prijateľné iba v zrejmých prípadoch, ako boli uvedené vyššie, keď predovšetkým zo samotnej výpovede žiadateľa vyplýva, že ani on sám netvrdí skutočnosti a dôvody na priznanie medzinárodnej ochrany, ale jeho skutočným záujmom je špekulatívne oddialenie alebo zmarenie zákonného postupu iných štátnych orgánov smerujúceho k jeho odsunu z územia Slovenskej republiky alebo zabránenie nepovolenému vstupu.

Chápanie pojmu *zrejmá bezúspešnosť* v zmysle aplikácie zákona č. 327/2005 Z. z. bolo vymedzené aj vo viacerých súdnych rozhodnutiach, pričom však treba mať na zreteli, že ani súdna prax nie je jednotná a v obdobných prípadoch správne súdy neraz rozhodli rozdielne. Všeobecne platí, že o bezúspešnosť sporu v súvislosti s vnútroštátnymi spormi ide len vtedy, ak po posúdení veci centrom pri všetkej opatrnosti a po zohľadnení všetkých okolností právnej veci (ako aj skutočností, že aj v konaniach vo veci samej sa súdna prax vyvíja a často dokáže prekvapiť), centrum jednoznačne zistilo, že návrhu žiadateľa vo veci samej nemôže byť vyhovené. Ak je v tejto otázke pochybnosť, potom nejde o zrejmú bezúspešnosť sporu (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 5Sžo/17/2014 zo dňa 27. júna 2014, rozsudok NS SR 6Sžo/48/2014: *Najvyšší súd považuje za potrebné dodať, že pre nenaplnenie požiadavky § 6 ods. 1 písm. b) zákona o bezplatnej právnej pomoci nestačí, že zrejmú bezúspešnosť sporu nemožno vylúčiť, ale je nevyhnutné, aby bezúspešnosť sporu žiadateľa bola tak jednoznačná, že je zrejmá na základe zbežného posúdenia veci. V opačnom prípade ide len o možnú bezúspešnosť sporu, ktorá sama osebe nevylučuje žiadateľa z nároku na poskytnutie právnej pomoci podľa zákona o bezplatnej právnej pomoci. Treba mať na zreteli, že rozhodovanie o priznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci podľa zákona o bezplat-*

nej právnej pomoci predstavuje obmedzenie práva na súdnu a inú právnu pomoc garantovaného ústavou, preto je nanajvýš nutné brať do úvahy čl. 13 ústavy tak, aby do tohto práva bolo zasiahnuté skutočne len v nevyhnutnej miere a vždy v súlade so zákonom.)

Obdobne podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/36/2011 zo dňa 22. augusta 2012 senát Najvyššieho súdu SR privedil argumentácii žalovaného v tom, že za správny nemožno považovať výklad, že posúdenie otázky zrejmej bezúspešnosti sporu sa má ponechať len na torzení žiadateľa s tým, že potom by posudzoval len otázku materiálnej núdze žiadateľa a otázku hodnoty sporu, pričom by priznal nárok aj v prípade, keď žiadateľ nemá dôkaz, ktorým by pred súdom preukázal oprávnenosť jeho nároku. Takýto postup by totiž znamenal v jednotlivých prípadoch uplatnenie šikanózných návrhov a návrhov založených na torzení žalobcu, ktoré nevie preukázať. Stotožnil sa tiež s názorom žalovaného, že za účelom odbremenenia súdov od tzv. šikanózných a bagatel'ných návrhov zákon č. 327/2005 Z. z. citovaným ustanovením § 8 mu (Centru právnej pomoci) zveril právomoc tieto návrhy „eliminovať“ v podobe vydávaní negatívnych rozhodnutí o nepriznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci, a to z dôvodu nesplnenia jednej z kumulatívnych podmienok priznania tohto nároku. Taktiež podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo/249/2015 zo dňa 23. júna 2016 za plne opodstatnené treba považovať oprávnenie správneho orgánu, aby skúmal, či v konkrétnom prípade nejde o zneužitie práva, alebo či už zo skutkových torzení navrhovateľa – žiadateľa, bez potreby vykonávať dokazovanie, nie je nepochybné, že jeho návrhu nemožno vyhovieť, napr. prišlo k zániku práva uplynutím času alebo ak je v dôkaznej núdzi. Za obdobnú treba považovať situáciu, keď navrhovateľ – žiadateľ vyvracia skutočnosti, ktoré už boli záväzne vyriešené v iných konaniach, alebo ak nemôže v súdnom konaní dosiahnuť úspech z procesných dôvodov, napr. z dôvodu včasného nepodania opravného prostriedku, resp. jeho neprípustnosti podľa procesných predpisov.

Zakotvenie podmienky vylúčenia zrejmej bezúspešnosti sporu ako jednej z podmienok na priznanie nároku na právnu pomoc aj v azylových veciach by bezpochyby kládlo na zamestnancov Centra právnej pomoci vysoké nároky z hľadiska odbornej opatrnosti

pri vyhodnocovaní splnenia tejto podmienky. V azylových veciach ide totiž o konania v obzvlášť citlivých veciach, kde aj zákonodarca v Správnom súdnom poriadku považoval za potrebné poskytnúť účastníkom širšiu ochranu ich práv tým, že uložil súdu povinnosť aktívne zisťovať skutočnosti nad rámec návrhov účastníkov, posudzovať správnu žalobu neformálne bez viazanosti žalobnými bodmi pri svojom rozhodovaní, pričom pre správny súd je rozhodujúci stav veci v čase vyhlásenia alebo vydania rozhodnutia a správny súd môže zrušiť napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy aj vtedy, ak dospel k záveru, že od jeho vydania sa podstatne zmenili okolnosti veci. Napriek tomu však prax ukázala, že aj v takej citlivej agende, akou azylová agenda s určitosťou je, by mal mať štát oprávnenie zamedziť nekalým, špekulatívnym a zjavne právo zneužívajúcim praktikám zo strany jednotlivcov žiadajúcich o právnu pomoc nie s cieľom odôvodnenej potreby ochrany ich práv, ale so zlomyseľnými pohnútkami mariť iné zákonné procesy voči nim začaté alebo zamýšľané prostredníctvom účelovo vedeného súdneho konania v azylovej veci.

Desaťročná prax Centra právnej pomoci pri zabezpečovaní práva na právnu pomoc v azylových veciach poukázala na potrebu väčšej zákonnej regulácie práva na bezplatnú právnu pomoc v azylových veciach, ktorá ale bude plne v súlade s platnými európskymi štandardmi ochrany práv žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

Kontaktné údaje autorky:

Mgr. Martina Sukovská

Centrum právnej pomoci, Kancelária Košice

Murgašova 3

040 41 Košice

Slovenská republika

E-mail: martina.sukovska@centrumpravnejpomoci.sk

OCHRANA MIGRANTOV NA SOCIÁLNYCH SIETIACH

JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.

Kľúčové slová: sociálna sieť – Facebook – ochrana migrantov – regulácia – Rohingovia – nenávistné prejavy

Key words: social network – Facebook – protection of migrants – regulation – Rohingya – hate speech

Anotácia: Migračná kríza v roku 2015 priniesla so sebou zmenu v spoločenskom vnímaní migrantov. Negatívne prejavy voči migrantom sú badateľné v reálnom aj virtuálnom svete, pričom útočné verbálne prejavy na sociálnych sieťach môžu mať negatívny vplyv na migrantov. Otázkou je, akým spôsobom sa dajú takéto útoky efektívne a včas riešiť a akým spôsobom je možné postihnúť prevádzkovateľov sociálnych sietí za ich prípadné neriešenie. Príspevok predstavuje náčrt vybraných regulačných mechanizmov, ktoré je možné použiť, so zameraním sa na ich reálnu aplikovateľnosť a efektívnosť.

Summary: In 2015, migration crisis brought along the change in social perception of migrants. Negative speeches against migrants are detectable in real as well as virtual world, whereas verbal attacks on social networks may have negative impact on migrants. The question is how to deal with these attacks in effective and timely manner and how to prosecute operators of social networks for possible ignoring of the problem. This contribution gives a brief overview of chosen regulation mechanisms which might be used in dealing with the issue, whereas it focuses on their real applicability and efficiency.

Úvod

Sociálne siete predstavujú fenomén dnešnej doby. Rozširujú dosah našich súkromných komunikácií a umožňujú nám vyjadriť svoj názor skoro neobmedzenému počtu ľudí. Ako každá strana má dve mince, aj sociálne siete prinášajú popri svojich svetlých aj tienisté

stránky. V oblasti migrácie sú tieto protiklady mimoriadne vyostrené.

Sociálne siete uľahčujú, aspoň v teoretickej rovine, migráciu vo viacerých smeroch.¹ Migranti môžu zostať v kontakte so svojimi blízkymi v domovskej krajine, nadviazať jednoducho nové kontakty v hosťovskej krajine, alebo získať cenné praktické informácie, ktoré sa získavajú na sociálnych sietiach. Na druhej strane sociálne siete sa ukázali ako ideálny priestor na šírenie nepriateľských myšlienok voči migrantom, najmä po migračnej kríze v roku 2015. Tieto útoky na migrantov nie je možné brať na ľahkú váhu, jednak pre útoky samotné, jednak pre činy, už nie verbálne a virtuálne, ku ktorým môžu viesť.

Po konštatovaní, že prejavy na sociálnych sieťach by bolo potrebné kontrolovať, je namieste otázka, či sa tak deje a akým spôsobom. Cieľom tohto príspevku je poskytnúť prehľad dostupných spôsobov, akými je možné útoky efektívne a včas riešiť. Pôjde o niektoré regulačné mechanizmy, ktoré možno použiť vo vzťahu k prevádzkovateľom sociálnych sietí za prípadné neriešenie takýchto útokov. Cieľene sa príspevok zameriava na tie regulačné mechanizmy, ktorými by sa aspoň teoreticky vedel postihnúť prevádzkovateľ sociálnej siete za nesprávne riešenie, resp. implementáciu pravidiel o nenávisťných prejavoch. Ide o regulačné mechanizmy vnútroštátneho a supranacionálneho charakteru.

Na úvod treba zdôrazniť, že cieľom tohto príspevku nie je skúmať podmienky, za ktorých by bolo vymazávanie nenávisťných prejavov optimálne. Príspevok abstrahuje od skúmania možného porušenia práva na slobodu prejavu a možnosť zavádzania cenzúry. Preto nebudeme prezentovať „správne“ pravidlá na vymazávanie, resp. ponechanie nenávisťných prejavov.

Príspevok je rozdelený na tri časti. Prvá časť poukazuje na realnosť problému útokov na vybrané skupiny obyvateľstva vrátane migrantov, druhá sa zaoberá problémom samoregulácie a tretia

¹ Lášticová, B. New media, social capital and transnational migration: slovaks in the uk. In: *Human Affairs*, vol. 24, No. 4, 2014, s. 406 – 422.

prezentuje ostatné regulačné mechanizmy, ktoré by bolo možné použiť pri riešení prezentovaného problému.

1. Útoky na migrantov na sociálnych sieťach

Rasistické a xenofóbne prejavy nie sú vo svete ničím novým. Dvadsiate storočie bolo svedkom mnohých režimov, ktoré nenávisťné prejavy voči inej ako žiadanej skupine ľudí priam vyvolávali. O to smutnejšie je vidieť, že ani súčasná spoločnosť sa nevie slovných aj iných útokov voči istým skupinám obyvateľstva zbaviť.

Medzi skupiny osôb vystavených atakom treba zaradiť aj migrantov, pričom často sa dôvod útoku spája aj s iným faktorom, ako napríklad s náboženstvom danej osoby. Známý je napríklad útok na moslimku žijúcu v Bratislave v roku 2016.² V roku 2018 bol v Bratislave zabitý Filipínčan, i keď rasový motív sa nepreukázal.³

Útoky nemajú iba fyzickú podobu. Na sociálnych sieťach je možné vidieť hanlivé vyjadrenia na adresu migrantov. Viaceré subjekty so svojimi profilmi na sociálnych sieťach sa priam špecializujú na vyjadrenia, ktoré možno označiť za útočné. Problém nastáva, ak sa týmito vyjadreniami šíria dezinformácie a nepravdy, ktoré môžu ovplyvniť ďalšie osoby, ktoré s nimi prídu do styku. Takýmto spôsobom majú sociálne siete kapacitu na masové a rýchle šírenie nenávisťi, ktoré môže mať svoju dohru aj mimo virtuálneho sveta.

Neslávne známym prípadom sú Rohingovia, moslimská menšina na obývajúca časť Mjanmarska. Okrem neprípustného ukracovania

² Hipká, N. Moslimka na incident v Bratislave nezabudne: Odporný útok priamo pred očami jej dieťaťa! [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://www.cas.sk/clanok/383737/moslimka-na-incident-v-bratislave-nezabudne-odporny-utok-priamo-pred-ocami-jej-dietata/>.

³ TASR. Polícia ukončila vyšetrovanie útoku na Filipínca Henryho Acordu. Rasový motív sa nepreukázal. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://slovensko.hnonline.sk/1855840-policia-ukoncila-vysetrovanie-utoku-na-filipinca-henryho-acordu-rasovy-motiv-sa-nepreukazal>.

na právach⁴ dochádzalo aj k fyzickým útokom na tisíce Rohingov.⁵ Nasledovala masová migračná vlna do Bangladéša, pričom počet migrantov sa pohyboval v desiatkach tisícok.⁶ Čo spôsobilo vlnu takej nenávisti voči moslimskej skupine v Mjanmarsku, inak obývanej budhistami, ľuďmi v zásade zmierlivého vierovyznania?

Vina čiastočne padá na sociálne siete, najmä facebook. Facebook je jedna z najrozšírenejších sociálnych sietí na svete. Bohaté zastúpenie používateľov má aj v Mjanmarsku. Ako uvádza John Oliver,⁷ facebook je v Mjanmarsku primárnym zdrojom informácií a iba málo používateľov si uvedomuje, že informácie na ňom uverejnené nemusia byť objektívne. Rozšírenosť facebooku dospela do takých rozmerov, že pojmy facebook a internet sa v Mjanmarsku zamieňajú.

Za takýchto okolností je veľmi nebezpečné, ak sa na sociálnych sieťach rozširujú klamlivé a nenávistné posty. Hoci ide o dlhoročný problém, facebook sa s jeho riešením neponáhal. Viac ako tisíc postov smerujúcich proti Rohingom, vrátane výziev na ich vraždenie, bolo identifikovaných ešte v auguste 2018.⁸

Je teda zrejmé, že posty na sociálnych sieťach nemôžu zostať bez kontroly. Ich dosah a možnosti ich šírenia napomáhajú tomu, že posty vedú ovplyvniť dianie v reálnom svete, a to nie iba v po-

⁴ Rohingovia mali zákaz bez povolenia sa vydávať či sťahovať. Vasilko, T. V Barme sa hovorí o etnických čistkách, horia domy, z krajiny utekajú tisícky moslimov. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/617228/v-barme-sa-hovori-o-etnickych-cistkach-horia-domy-z-krajiny-utekaju-tisicky-moslimov/?ref=tema>.

⁵ Kačmár, R. Rohingov strieľajú a upalujú, za mesiac ich v Barme zomrelo takmer sedemtisíc. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/973223/rohingov-strieľaju-a-upaluju-za-mesiac-ich-v-mjanmarsku-zomrelo-takmer-sedemtisic/?ref=tema>.

⁶ Tóda, M. Keď budhisti šíria strach, vyhávajú moslimov a Su Ťij s tým nič neurobí. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/869646/ked-budhisti-siria-strach-vyhanaju-moslimov-a-su-tij-s-tym-nic-neurobi/?ref=tema>.

⁷ Oliver, J. Last Week Tonight with John Oliver (HBO). [online 2018-12-12]. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=OjPYmEZxACM>.

⁸ BBC. Myanmar Rohingya: Facebook ,still hosts hate speech'. [online 2018-12-12]. Dostupné na: <https://www.bbc.com/news/technology-45196167>.

zitívnom zmysle. Rohingovia sú exemplárnym prípadom toho, ako sa nenávisť voči istej skupine obyvateľstva vie rozšíriť na majoritu a primäť túto skupinu k emigrácii z krajiny. Rovnaké tendencie je možné pozorovať na Slovensku, kde sa nenávisť voči imigrantom povzbudzuje a šíri, hoci k priamemu kontaktu s imigrantmi dochádza iba u malej skupiny obyvateľov Slovenska. Týmto spôsobom vedia byť imigranti na Slovensku ohrozený, či už priamou alebo nepriamou diskrimináciou, alebo verbálnymi a fyzickými útokmi na nich.

Za týchto okolností treba skúmať, akým spôsobom je možné takéto útoky posudzovať a eliminovať. Je evidentné, že príslušný mechanizmus by mal byť rýchly a efektívny. S tým súvisí aj otázka, akým spôsobom je možné postihnúť prevádzkovateľov sociálnych sietí za ich prípadné neriešenie týchto problémov, resp. ich nesprávne riešenie. Ako vyplýva z prípadu Rohingov, viaceré strany facebooku vyčítajú jeho pasivitu vo vzťahu k slovným útokom, ktoré sa na facebooku objavovali v enormnom počte. Skúmanie týchto otázok je preto vrcholne aktuálne.

2. Samoregulácia

2.1. Súčasnne platné pravidlá

Keďže príspevok je venovaný predovšetkým ochrane migrantov na facebooku, nasledujúca časť priblíži v súčasnosti platné pravidlá⁹ neprijateľnej komunikácie, predovšetkým vo vzťahu k migrantom.

Facebook uvádza, že nepovoľuje nenávistné prejavy, a to kvôli vytváraniu prostredia zastrašovania, vylúčenia a v niektorých prípadoch propagácie násillia v reálnom svete. Ochranu pred násilnými prejavmi poskytuje skupinám osôb, ktoré sa vyznačujú chrá-

⁹ Facebook. Nenávistné prejavy. [online 2018-12-12]. Dostupné na: https://www.facebook.com/communitystandards/hate_speech.

nenou vlastnosťou. Konkrétne ide o tieto vlastnosti: rasa, etnická príslušnosť, národnosť, príslušnosť k náboženstvu, sexuálna orientácia, kasta, pohlavie, gender identita, vážna choroba alebo postihnutie. Je zrejmé, že status migranta priamo medzi chránenými vlastnosťami nie je, avšak facebook poskytuje istú mieru ochrany aj migrantom.

Facebook rozdeľuje nenávistné prejavy do troch úrovní:

úroveň 1: do tejto úrovne patria útoky, ktoré sú definované ako akékoľvek násilné prejavy, dehumanizujúce prejavy, znevažovanie myšlienok, udalostí alebo obetí zločinov z nenávisťi, menované dehumanizujúce prirovnania v písomnej a vizuálnej forme;

úroveň 2: do tejto úrovne patria útoky, ktoré sú definované ako výroky o podradnosti alebo obrázok naznačujúci fyzickú, mentálnu alebo morálnu podradnosť osoby alebo skupiny, vyjadrenia opovrhnutia alebo ich vizuálny ekvivalent, vyjadrenia zhnusenía alebo ich vizuálny ekvivalent;

úroveň 3: predstavujú výzvy na vylúčenie alebo segregáciu osoby alebo skupiny ľudí.

Osoby s chránenými vlastnosťami sú chránené proti všetkým trom úrovňam útokov. Osoby so statusom migranta sú explicitne chránené iba proti útokom úrovne 1, z čoho by mohlo vyplývať, že útoky úrovne 2 a úrovne 3 sa nevzťahujú na migrantov. Na druhej strane facebook pri úrovni 3 uvádza, že „[p]ovoľujeme kritiku imigračnej politiky a argumentov v prospech reštrikcie v rámci takej politiky“.¹⁰ Táto veta naznačuje, že migranti sú chránení aj v rámci útokov úrovne 3, avšak kritika imigračnej politiky je prípustná. Interpretácia toho, či teda migranti sú, alebo nie sú chránení proti všetkým typom útokov jasná nie je.

¹⁰ Ibidem.

2.2. Výhody a nevýhody samoregulácie

Samoregulácia bezpochyby patrí medzi najefektívnejšie spôsoby regulácie obsahu zverejňovanom na sociálnych sieťach. Prevádzkovatelia sociálnych sietí ponúkajú službu, ktorej poskytovanie môžu podmieniť súhlasom s „prevádzkovými“ pravidlami. V prípade detekcie ich porušenia, napríklad formou postu alebo komentára, ktorý nabáda k násiliu, je možné takýto post alebo komentár vymazať, čím sa zabráni jeho uverejneniu a šíreniu. Takéto riešenie by spĺňalo podmienky efektívnosti, keďže detekciu uskutočňuje priamo prevádzkovateľ sociálnej siete, ktorý má prístup k všetkým potrebným údajom. Detekcia sa taktiež môže uskutočniť v reálnom čase, najmä ak sa pri nej použije umelá inteligencia. Facebook samotný disponuje prostriedkami na implementáciu systémov umelej inteligencie, ktoré pomôžu pri detekovaní porušení pravidiel. Rovnako má finančné možnosti na zamestnanie ľudí, ktorých úlohou je overovanie nejednoznačných postov, prípadne postov nahlásených inými používateľmi.

Na druhej strane správne nastavenie a implementácia pravidiel v rámci samoregulácie naráža na niekoľko problémov. Po prvé, facebook je rozšírený po celom svete a komunikuje sa na ňom desiatkami jazykov. To spôsobuje problémy v detekcii prejavov nenávisťi, hlavne za použitia umelej inteligencie. Po druhé, okrem jazykových špecifík treba mať na pamäti kontext, v ktorom sa daný post alebo komentár uvádza. Pri komunikácii sa často používa irónia, sarkazmus alebo preháňanie, ktoré môžu úplne zmeniť význam predmetného textu. Po tretie, je vysoko problematické správne nastaviť deliacu líniu medzi nevhodným, ale prijateľným prejavom, a medzi prejavom hodným zákazu. Aj keby tieto pravidlá boli v abstraktnej rovine nastavené správne, je otázne, akým spôsobom ich aplikovať na konkrétne prípady. S tým súvisí aj štvrtý problém, a to blízkosť tejto regulácie k cenzúre. *Summa summarum*, priestor na zneužívanie je v prípade samoregulácie veľký.

Ak zvážime, akým spôsobom sú pravidlá nastavené v súčasnosti, nie je možné ubrániť sa dojmu, že facebook v zásade svojvoľne

nastavuje mieru toho, čo bude považovať za akceptovateľné. Pravidlá prístupné na jeho stránke nie sú jednoznačné a neobsahujú ani „*dôvodovú správu*“, ktorá by objasnila, prečo sú nastavené práve takýmto spôsobom. Rovnako nie je zrejmé, akým spôsobom sa implementujú a či je táto implementácia korektná.

3. Regulačné mechanizmy

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že aj keby samoregulácia bola najrýchlejším a najúčinnjším spôsobom, ako riešiť prejavy nenávisťi na sociálnych sieťach, nebude to ideálny regulačný mechanizmus ochrany migrantov, keďže tu existuje široký priestor na prípadné zneužitie. Treba sa teda zamerať na iné regulačné mechanizmy, ktoré by mohli slúžiť ako supervízia samoregulačných mechanizmov v prípade, že sú nečinné alebo nie sú nastavené správne.

3.1. Súťažné právo

V prvom rade je vhodné zvážiť použiteľnosť súťažného práva ako možného regulačného mechanizmu. Súťažné právo má oproti ostatným regulačným mechanizmom niekoľko výhod. Prvou je jeho nadnárodnosť, minimálne na úrovni EÚ. To znamená, že ak by sme mali ambíciu postihnúť prevádzkovateľov sociálnych sietí napríklad za zneužitie ich dominantného postavenia formou nesprávneho nastavenia a aplikácie pravidiel pre nenávisťné prejavy, mohli by sme tak urobiť prostredníctvom Európskej komisie.¹¹ Takéto riešenie má nesporne svoje výhodu oproti čisto národnému riešeniu, pri ktorom by bolo potrebné postihovať prevádzkova-

¹¹ Právomoci Európskej komisie v oblasti zneužívania dominantného postavenia sú bližšie opísané v nariadení Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (ďalej len „Nariadenie 1/2003“).

teľov sociálnych sietí v každom štáte osobitne. V rámci globálnej úrovne je súťažné právo relatívne dobre etablované v mnohých krajinách sveta.¹²

Druhou výhodou je výška pokút, ktorú je možné udeliť podnikom porušujúcim súťažné pravidlá. Podľa čl. 23 Nariadenia 1/2003 môže byť pokuta za porušenie zákazu zneužitia dominantného postavenia až do výšky 10 % celkového obratu podniku v predchádzajúcom roku. Keďže pokuta je limitovaná obratom podniku, nie jeho ziskom, dosahuje v niektorých prípadoch astronomické rozmery. Takto vysoko nastavená horná hranica pokút núti podniky, aby boli v súlade so súťažným právom. To platí aj pre internetových gigantov.

S pokutami súvisí aj tretia výhoda, a to právomoc súťažných autorít, napríklad Európskej komisie, uložiť podniku povinnosť prijať určité opatrenia na zastavenie porušovania súťažného práva. Komisia má túto právomoc na základe článku 7 ods. 1 Nariadenia 1/2003. Okrem všeobecného príkazu na ukončenie porušovania pravidiel súťažného práva môže Komisia uložiť podnikom akékoľvek štrukturálne opatrenia¹³ alebo behaviorálne opatrenia.¹⁴ Podmienkou je, aby bolo opatrenie primerané k spáchanému priestupku a nevyhnutné na efektívne ukončenie porušovania. Preferované sú behaviorálne opatrenia pred štrukturálnymi.¹⁵

¹² Samozrejme, existujú aj rozdiely v regulácii a aplikácii súťažného práva. K tomu pozri napr.: Van der Haeghean, O. «Essential Facilities»: doctrine essentielle ou facilité d'expression? Regards croisés sur les droits américain et européen de la concurrence. In: *Revue générale de droit*, vol. 39, No. 2, 2009, s. 413 – 453.

¹³ Štrukturálne opatrenie je opatrenie, pri ktorom sa mení štruktúra podniku, napríklad tým, že sa časť podniku odčlení a prevedie na iný podnik. Bližšie k štrukturálnym opatreniam pozri napr. Whish, R. – Bailey, D. *Competition Law. Seventh Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 254.

¹⁴ Behaviorálne opatrenie, alebo opatrenie o správaní, sa skladá z pozitívneho, alebo negatívneho príkazu k určitému konaniu. Bližšie k tomu pozri napr.: Whish, R. – Bailey, D. *Competition Law. Seventh Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 253.

¹⁵ Bližšie k problematike opatrení pozri Kalesná, K. – Patakyová, M. T. Behavioral vs. Structural Remedies in European and Slovak Competition Law. In: Ribeiro, H. – Naletina D. – da Silva, A. L. (eds). *Economic and Social Development*, 35th

V relácii k opatreniam treba povedať, že Komisia má právomoc uložiť aj dočasné opatrenie, a to v naliehavých prípadoch pre riziko vážneho a nenapraviteľného porušenia hospodárskej súťaže. Dočasnosť opatrenia znamená, že sa ukladá na vymedzené obdobie, ktoré možno predĺžiť podľa potreby, Podmienkou uloženia dočasného opatrenia je, aby Komisia predbežne zistila porušenie súťažného práva.¹⁶

Popri rade výhod, ktorými sa súťažné právo vyznačuje, nie je možné prehliadnuť nevýhody tohto regulačného mechanizmu. Po prvé, je vôbec možné uplatniť súťažné právo na vyššie popísaný problém? Je známe, že súťažné právo rieši primárne problémy v rámci hospodárskej súťaže, aj to tie, ktoré možno subsumovať pod niektorú z praktík porušenia súťažného práva. Predmetný problém by sa dal najskôr podriaďiť pod zneužitie dominantného postavenia podľa článku 102 ZFEÚ.

Na nájdenie a v konečnom dôsledku potrestanie prevádzkovateľa sociálnej siete ako podniku porušujúceho európske súťažné právo je potrebné, aby boli vykonané nasledujúce kroky:

- a) musí byť ohrozený obchod medzi členskými štátmi;
- b) musí byť definovaný relevantný trh, ktorý sa skladá z geografického, produktového a časového trhu;
- c) prevádzkovateľ sociálnej siete musí spĺňať definíciu pojmu podnik na účely súťažného práva;
- d) v rámci relevantného trhu musí mať daný prevádzkovateľ sociálnej siete dominantné postavenie;
- e) jeho správanie musí mať znaky zneužitia dominantného postavenia;
- f) pre svoje správanie nesmie mať prípustnú obranu.

International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Sustainability from an Economic and Social Perspective“. Book of Proceedings, s. 531 – 526.

¹⁶ Článok 8 nariadenia 1/2003.

Splnenie viacerých krokov by mohlo byť mimoriadne problematické. Napríklad súťažné právo rieši primárne ekonomické problémy, ktoré sa dajú ťažšie definovať v prípade tzv. *zero price markets*, t. j. trhov, pri ktorých sa za služby neplatí peniazmi alebo tovarom. To je problematické z toho hľadiska, že podnik musí vykonávať ekonomickú aktivitu na to, aby bol subjektom európskeho súťažného práva.¹⁷ Právna doktrína v tomto prípade hovorí o „*platení*“ napríklad prostredníctvom dát.¹⁸ Problematický je aj druhý bod, keďže definícia relevantného trhu sa štandardne uskutočňuje prostredníctvom tzv. SSNIP testu, ktorý vychádza z malého, ale podstatného neprenosného zvýšenia ceny. Keďže pri sociálnych sieťach cena ako taká nie je, právna doktrína nabáda na použitie tzv. SSNDQ testu, ktorý sa odráža od zníženia kvality za služby.¹⁹ Avšak, ani toto použitie nebude jednoduché.

Odhlídnuc od tohto a iných problémov, ktoré nie sú v tomto článku vyslovene analyzované,²⁰ treba uviesť, že použitie súťažného práva ako takého nebude nemožné. Konanie voči facebooku uskutočnila napríklad nemecká súťažná autorita, konkrétne za nesprávne zaobchádzanie s osobnými údajmi. Avšak treba uviesť, že aj v Nemecku pristupujú k prijatiu separátneho zákona, ktorý umožňuje uložiť pokuty až do výšky 50 miliónov eur v prípade, ak prevádzkovateľ sociálnej siete nevymaže dostatočne rýchlo posty vo forme nenávisťných prejavov.²¹ Riešenie cez

¹⁷ C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH, bod 21.

¹⁸ Newman, J. M. Antitrust in Zero-Price Markets: Foundations. In: *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 164, 2015 s. 149 – 206; Stucke, M. E. – Grunes, A. *Big Data and Competition Policy*. First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2016.

¹⁹ Stucke, M. E. – Grunes, A. *Big Data and Competition Policy*. First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 119.

²⁰ Napríklad problém so správnym definovaním praktiky. Vyššie popísaný problém by pravdepodobne patril pod tzv. vykorisťovateľské praktiky, ktorých dokázanie je vo všeobecnosti náročné. K vykorisťovateľským praktikám pozri napr. Patakyová M. T. How to assess the exploitative practices of collecting societies? Taking inspiration from FRAND terms. In: *CoRe – European competition and regulatory law review*, vol. 1, No. 4, 2017, s. 306 – 319.

²¹ Busvine, D. Facebook abused dominant position, says German watchdog. [online 2018-12-21]. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-facebook-ger>

súťažné právo teda ani v Nemecku nebolo považované za dostatočné.

Zdá sa, že najväčšou nevýhodou súťažného práva je komplikované subsumovanie činnosti, resp. nečinnosti prevádzkovateľa sociálnej siete pod niektorú zo zakázaných praktík, ako aj dlhotrvajúce vymáhanie. Ustálenie protisúťažného konania, za zhromaždenia dostatočného množstva dôkazov, trvá mesiace, niekedy aj roky. V tomto zmysle súťažné právo ako regulačný mechanizmus nespĺňa znaky včasnosti a efektívnosti. Aj keď Komisia môže uložiť dočasné opatrenie, ktorým zakáže facebooku isté konanie, stále je potrebné, aby tu existovalo *prima facie* porušenie európskeho súťažného práva, čo sa nie vždy musí zhodovať so skutočnosťou. V neposlednom rade súťažné právo nevie postihnúť prevádzkovateľov sociálnych sietí za zneužitie dominantného postavenia v prípade, ak dominantné postavenie nemajú. To znamená, že ak by facebook bol povedzme jedným z troch približne rovnako veľkých poskytovateľov sociálnych sietí na danom relevantnom trhu, jeho postihnutie za rozpor s článkom 102 ZFEÚ by bolo prakticky vylúčené.

3.2. Ochrana spotrebiteľa a nekalá súťaž

Značný počet používateľov sociálnych sietí má v danom vzťahu s prevádzkovateľom sociálnych sietí postavenie spotrebiteľa. Ako spotrebiteľia majú právo na primerané podmienky a v prípade, ak sa v zmluve alebo všeobecných obchodných podmienkach vyskytujú neprijateľné podmienky,²² tie sú *ipso lege* neplatné.²³ Popritom je možné využiť aj inštitút nekalej súťaže.²⁴ Za nekalú súťaž sa po-

many-dataprotection/facebook-abused-dominant-position-says-german-watchdog-idUSKBN1ED10J.

²² Definícia neprijateľných podmienok a výnimiek z nich je v § 53 ods. 1 Občianskeho zákonníka (zákona č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „OZ“).

²³ § 53 ods. 5 OZ.

²⁴ § 44 a nasl. Obchodného zákonníka (zákona č. 513/1991 Zb. v znení neskorších

važuje konanie v hospodárskej súťaži, ktoré je v rozpore s dobrými mravmi súťaže a je spôsobilé privodiť ujmu iným súťažiteľom alebo spotrebiteľom. Naplnenie generálnej klauzuly nekalej súťaže znamená, že konanie podnikateľa, t. j. prevádzkovateľa sociálnych sietí sa zakazuje a je možné vymáhať odstránenie tohto stavu, ako aj náhradu škody, vydanie bezdôvodného obohatenia a primerané zadosťučinenie, prípadne povinnosť zverejniť rozsudok.

Právna úprava ochrany spotrebiteľa sa zdá byť mimoriadne vhodná na účely riešenia problému opísaného vyššie. Ak sú totiž pravidlá o nenávisťných prejavoch nastavené nesprávne, môžu byť chápané ako neprijateľné podmienky, a teda budú zo zákona neplatné. Avšak akým spôsobom je možné docieľať vymáhanie ich neplatnosti? Pravdepodobne cez súdy v rámci žalôb, čo ale nebude spĺňať podmienky efektívnosti a rýchlosti riešenia problémov. Navyše, čo sa dosiahne tým, keď budú podmienky neplatné? Opäť to bude prevádzkovateľ sociálnych sietí, ktorý bude musieť podmienky, resp. ich uplatňovanie nastaviť inak, a v prípade, ak ani tie nebudú správne, bude nasledovať ďalšie kolo žalôb, až kým sa nedosiahne želateľný stav.

V prípade nekalej súťaže je vymáhateľnosť posilnená tým, že aktívne legitimované subjekty sú okrem spotrebiteľov súťažiteľa prevádzkovateľa sociálnych sietí. Rovnako sa medzi ne zaraďujú aj právnické osoby oprávnené hájiť záujmy súťažiteľov alebo spotrebiteľov.²⁵ Avšak vymáhateľnosť stále nadväzuje na vnútroštátny súdny systém.

Ďalším problémom vyskytujúcim sa pri týchto dvoch regulačných mechanizmoch je ich naviazanosť na vnútroštátne právo. To znamená, že v prípade, ak je nastavenie pravidiel nesprávne vo viacerých štátoch, treba jeho naprávanie v každom štáte osobitne. Je síce skutočnosťou, že pravidlá sú na úrovni EÚ čiastočne har-

predpisov) – ďalej len „OBZ“. Pre úplnosť treba uviesť, že spotrebiteľ je chránený aj osobitnými právnymi predpismi, napríklad *zákonom č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov*.

²⁵ § 54 ods. 1 OBZ.

monizované, stále sú však vyjadrené vo vnútroštátnych zákonoch. Preto by efektívnosť zákroku proti prevádzkovateľovi sociálnej siete nebola taká vysoká ako v prípade, ak by sa konanie proti nemu uskutočňovalo na nadnárodnej úrovni.

3.3. Ochrana osobných údajov

Ďalším regulačným mechanizmom je ochrana osobných údajov. Jeho nespornou výhodou je aspoň čiastočná nadnárodná úprava, a to v priestore EÚ. V máji 2018 začalo byť účinné *nariadenie GDPR*,²⁶ ktoré zjednocuje požiadavky na ochranu osobných údajov pre členské štáty Únie. Prostredníctvom Európskeho výboru na ochranu údajov²⁷ je možné docieľiť aj konzistentnosť v jeho uplatňovaní na úrovni členských štátov. Ďalšou výhodou je odstrašujúci efekt pokút, ktoré sa môžu na základe porušenia GDPR udeľovať. Dozorný orgán²⁸ môže uložiť pokutu až do výšky 20 000 000 eur alebo 4 % celkového svetového ročného obratu podniku za predchádzajúci účtovný rok, podľa toho, ktorá suma je vyššia.²⁹ Dozorný orgán taktiež disponuje významnými právomocami, ako napríklad možnosť nariadiť dočasné alebo trvalé obmedzenie vrátane zákazu spracúvania osobných údajov.³⁰

Ochrana osobných údajov by sa ako regulačný mechanizmus zdala výhodná. Na druhej strane si treba ujasniť, či vymazávanie, resp. nevymazávanie postov súvisí so spracovaním osobných údajov ako takým. Ak prevádzkovateľ sociálnej siete nevymaže

²⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa ruší smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej len „GDPR“).

²⁷ K jeho právomociam pozri článok 70 GDPR.

²⁸ Dozorným orgánom je podľa článku 51 (1) GDPR orgán zodpovedný za monitorovanie uplatňovania GDPR a má chrániť základné práva a slobody fyzických osôb pri spracúvaní a uľahčiť voľný tok osobných údajov v rámci Únie.

²⁹ Článok 83 GDPR.

³⁰ Článok 58 GDPR.

post, ktorý obsahuje nenávistný prejav, dopúšťa sa tým porušeniu GDPR? Aj keby to tak bolo, treba uviesť, že každý používateľ musí súhlasiť s podmienkami spracovania osobných údajov. Na spracovávanie osobných údajov je teda zákonný dôvod, v tomto prípade súhlas so spracovaním osobných údajov.³¹ Je teda otázne, či nariadenie GDPR sa dá vôbec na riešenie predmetného problému použiť.

3.4. Trestné právo

V neposlednom rade sa treba zamyslieť nad tým, či by predmetný problém nemohol byť vyriešený pomocou trestného práva. Trestné právo predstavuje najsilnejšie právo s najrepresívnejšími opatreniami, ktorými štát disponuje. Od prijatia zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb³² platí, že v rámci Slovenskej republiky je prijatá priama zodpovednosť právnických osôb, a teda aj prevádzkovateľov sociálnych sietí, za vybrané trestné činy.³³

Existujú viaceré skutkové podstaty, k naplneniu ktorých by mohlo dôjsť v prípade nesprávneho nastavenia podmienok na vymazávanie nenávistných prejavov na sociálnych sieťach a za spáchanie ktorých môže byť trestnoprávne zodpovedná aj právnická osoba. Prevádzkovateľ sociálnej siete by mohol byť zodpovedný napríklad za § 269 TZ³⁴ Poškodzovanie spotrebiteľa, § 269a TZ Nekalé obchodné praktiky voči spotrebiteľovi, § 421 TZ Založenie, podpora a propagácia hnutia smerujúceho k potlačeniu základných práv a slobôd alebo § 424 TZ Podnecovanie k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti.

Nevýhodou trestného práva je zdĺhavosť konania, v ktorom sa preukazuje. Nie je predstaviteľné, a asi ani želateľné, aby orgány

³¹ Článok 6 GDPR.

³² Zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³³ Na tomto mieste abstrahujeme od analýzy extrateritoriálneho pôsobenia slovenského trestného práva.

³⁴ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

činné v trestnom konaní riešili každé podozrenie na nesprávne nastavenie pravidiel na výmaz nenávistných prejavov. S tým súvisí aj ďalšia črta trestného práva, a to je zásada subsidiarity represie, ktorá znamená, že trestné právo má byť mechanizmus *ultima ratio*.³⁵ Nie je preto vhodné a žiaduce, aby sa trestné právo využívalo ako primárny regulačný mechanizmus.

Záver

Nenávistné prejavy na sociálnych sieťach môžu mať vážne dôsledky aj v reálnom svete. Neslávne známym príkladom sú Rohingovia, ktorých agresia voči nim prinútila k masovej migrácii. Sú dôkazom toho, že ak sú nenávistné prejavy zamerané na istú skupinu obyvateľov, táto skupina môže byť reálne ohrozená. Takúto hypotézu môžu spĺňať migranti, dôkazom toho sú napríklad nenávistné prejavy istých skupín obyvateľstva voči nim, ako aj útoky na nich.

Tento príspevok mal za cieľ predostrieť tento problém, ako aj regulačné mechanizmy, pomocou ktorých by ich bolo možné riešiť. Samoregulácia predstavuje dobrý spôsob regulácie, predovšetkým s ohľadom na požiadavky efektívnosti a rýchlosti. Pri rozobratí súčasných platných pravidiel facebooku nie je jasné, proti akým druhom útokov sú migranti chránení. Tobôž nie je jasné, akým spôsobom sú tieto pravidlá implementované do praxe. Tým vzniká priestor na zneužitie, ktorý automaticky vyžaduje istý externý regulačný mechanizmus, ktorý by samoreguláciu kontroloval, resp. dopĺňal. Z tretej časti tohto príspevku vyplýva, že ani jeden z analyzovaných regulačných mechanizmov nie je vhodným prostriedkom na doplnenie samoregulácie, a to najmä vzhľadom na požiadavky efektívnosti a rýchlosti zásahu. V každom prípade je možné skonštatovať, že absentuje globálny mechanizmus, prostredníctvom ktorého by

³⁵ Ivor, J. In: Ivor, J. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. doplnené a prepracované vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2010, s. 22.

bolo možné riešiť tento problém. Treba podotknúť, že problém má skutočne globálne rozmery, čo je možné potvrdiť celosvetovým posunom zmysľovania politickej scény smerom k extrémistickejším a radikálnejším názorom. Preto je mimoriadne dôležité, aby sa našiel vhodný regulačný mechanizmus, ktorý bude riešiť nesprávne nastavenie pravidiel, resp. ich nesprávnu implementáciu pravidiel o *hate speech* prevádzkovateľmi sociálnych sietí.

LITERATÚRA

- BBC. Myanmar Rohingya: Facebook „still hosts hate speech“. [online 2018-12-12]. Dostupné na: <https://www.bbc.com/news/technology-45196167>.
- Busvine, D. Facebook abused dominant position, says German watchdog. [online 2018-12-21]. Dostupné na: <https://www.reuters.com/article/us-facebook-germany-dataprotection/facebook-abused-dominant-position-says-german-watchdog-idUSKBN1ED10J>
- Facebook. Nenávisťné prejavy. [online 2018-12-12]. Dostupné na: https://www.facebook.com/communitystandards/hate_speech.
- Hipká, N. Moslimka na incident v Bratislave nezabudne: Odporný útok priamo pred očami jej dieťaťa! [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://www.cas.sk/clanok/383737/moslimka-na-incident-v-bratislave-nezabudne-odporny-utok-priamo-pred-ocami-jej-dietata/>.
- Kačmár, R. Rohingov strieľajú a upalujú, za mesiac ich v Barme zomrelo takmer sedemtisíc. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/973223/rohingov-strieľaju-a-upaluju-za-mesiac-ich-v-mjanmarsku-zomrelo-takmer-sedem-tisic/?ref=tema>.
- Kalesná, K. – Patakyová, M. T. Behavioral vs. Structural Remedies in European and Slovak Competition Law. p. 531 – 526. In: Ribeiro, H. – Naletina, D. – da Silva, A. L. (eds) *Economic and Social Development*, 35th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Sustainability from an Economic and Social Perspective“. Book of Proceedings, 2018. ISSN 1849-7535.
- Lášticová, B. New media, social capital and transnational migration: slovaks in the uk. In: *Human Affairs*, vol. 24, No. 4, 2014, s. 406 – 422.
- Newman, J. M. Antitrust in Zero-Price Markets: Foundations. In: *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 164, 2015, s. 149 – 206.
- Oliver, J. Last Week Tonight with John Oliver (HBO). [online 2018-12-12]. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=OjPYmEZxACM>.
- Patakyová, M. T. How to assess the exploitative practices of collecting societies? Taking inspiration from FRAND terms. In: *CoRe – European competition and regulatory law review*, vol. 1, No. 4, 2017, s. 306 – 319.
- Rohingovia mali zákaz sa bez povolenia vydávať či sťahovať. Vasilko, T. V Barme

sa hovorí o etnických čistkách, horia domy, z krajiny utekajú tisícky moslimov. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/617228/v-barme-sa-hovori-o-etnickych-cistkach-horia-domy-z-krajiny-utekaju-tisicky-moslimov/?ref=tema>.

Stucke, M. E. – Grunes A. *Big Data and Competition Policy*. First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2016. 371 p. ISBN 978-0-19-878814-0.

TASR. Polícia ukončila vyšetrowanie útoku na Filipínca Henryho Acordu. Rasový motív sa nepreukázal. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://slovensko.hnonline.sk/1855840-policia-ukoncila-vysetrowanie-utoku-na-filipinca-henryho-acordu-rasovy-motiv-sa-nepreukazal>

Tóda, M. Keď budhisti šíria strach, vyhávajú moslimov a Su Ťij s tým nič neurobí. [online 2018-12-11]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/869646/ked-budhisti-siria-strach-vyhavaju-moslimov-a-su-tij-s-tym-nic-neurobi/?ref=tema>.

Van der Haeghean, O. «Essential Facilities»: doctrine essentielle ou facilité d'expression? Regards croisés sur les droits américain et européen de la concurrence. In: *Revue générale de droit*, vol. 39, No. 2, 2009, s. 413 – 453.

Whish, R. – Bailey, D. *Competition Law. Seventh Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2012. 1 015 p. ISBN 978-0-19-958655-4.

Kontaktné údaje autorky:

JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

818 00 Bratislava

E-mail: maria.patakyova2@flaw.uniba.sk

PODÁVANIE A VYBAVOVANIE SŤAŽNOSTÍ AKO PREJAV PRÁVA NA DOBRÚ SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH V SÚVISLOSTI S ČINNOSŤOU EURÓPSKEJ AGENTÚRY PRE POHRANIČNÚ A POBREŽNÚ STRÁŽ¹

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: migračná politika EÚ – nelegálna migrácia – vonkajšia hranica EÚ – Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž – nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 – ochrana ľudských práv migrantov/utečencov/žiadateľov o azyl

Key words: EU migration policy – illegal migration – external border of the EU – the European Border and Coast Guard Agency – regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council – protection of the human rights of migrants/refugees/asylum seekers

Anotácia: Mechanizmus na podávanie sťažností Európskej agentúre pre pohraničnú a pobrežnú stráž má cieľ zabezpečiť dodržiavanie základných práv migrantov, utečencov a žiadateľov o azyl. Ide o administratívny mechanizmus, v rámci ktorého je zodpovedný za vybavenie sťažností pracovník pre základné práva. Postup predstavuje procesnoprávnú záruku ochrany dotknutých osôb. Je vyjadrením práva na dobrú verejnú správu. Mechanizmus má byť účinný, garantujúci, že sťažnosti budú riadne vybavené. Referát analyzuje transpozíciu pravidiel upravených v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 v postupoch používaných agentúrou.

Summary: The complaints mechanism of the European Border and Coast Guard Agency aims to ensure respect for the fundamental rights of migrants, refugees and asylum seekers. This is an administrative mechanism in which the fundamental rights officer is responsible for handling complaints. The procedure represents a process-based guarantee for the protection of the concerned persons. It is an expression of the right to good administration. The mechanism should be effective, ensuring that complaints are properly equipped.

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

The paper analyzes the transposition of the rules provided for in regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council in the procedures used by the Agency.

Migračná politika a Európska únia

Dlhodobým prevládajúcim názorom orgánov Európskej únie bolo a stále je, že migrácia je jav v zásade pozitívny a že migrantov je treba premysleným spôsobom do Európy prilákať.

Z dlhodobého hľadiska je podporovaný myšlienkou, že migranti môžu pre starnúcu Európu predstavovať vyriešenie problémov demografického rastu a trhu práce, ktoré sa z dlhodobého hľadiska javia ako nezvratné. Ide o politické rozhodnutie strategického charakteru, vplyv ktorého bude možné vyhodnotiť len v dlhodobejšom kontexte. Bolo by však zrejme naivné domnievať sa, že v tomto ohľade by sa niečo zásadné malo zmeniť, a to napriek migračnej kríze, ktorá vyvrcholila v roku 2015. Potvrdili to aj vyjadrenia obsiahnuté v návrhu na reformu spoločného európskeho azylového systému, ktorý predložila Komisia v apríli 2016. Návrh vyžadoval „zabezpečiť trasy pre *legálnu, nerizikovú a dôstojnú* migráciu, lebo trvalý prítok migrantov podporuje európsku prosperitu, ekonomický rast a trvalo udržateľný systém sociálneho zabezpečenia“.²

Európska únia ako subjekt medzinárodného práva viazaný medzinárodnými zmluvami o ľudských právach, podporuje taktiež ochranu osôb pred ich prenasledovaním.

Právo na azyl má základ aj v ústavných systémoch členských štátov Európskej únie. Ústava Slovenskej republiky v čl. 53 ustanovuje: „Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Podrobnosti ustanoví zákon.“

² Keller, J. *Evropské rozpory ve světle migrace*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2017, s. 35.

Podľa prof. Igora Palúša, z ústavného práva na azyl vyplýva právo o azyl požiadať, nie právo ho získať. „Inak povedané, právo na azyl nevyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky, právom sa stáva až vtedy, keď sa žiadateľovi udelí.“ Tým Slovenská republika preberá záväzok toto právo garantovať v celej škále právneho postavenia osoby, ktorej bol azyl udelený. Predmetné právo nemá subjektívno-právny charakter ani nárokový charakter ako základné práva obsiahnuté v druhej hlave ústavy. Slovenská republika však poskytuje právu na azyl právnu ochranu, keď proti rozhodnutiu správneho orgánu o neudelení azylu môže neúspešný žiadateľ podať správnu žalobu.³

Pre politiku riadenej migrácie mal zásadný význam dokument Európskej rady nazvaný *Európsky pakt o prisťahovalectve a azyly* z 24. septembra 2008. Mal slúžiť ako základ politiky Európskej únie v oblasti prisťahovalectva a azylu, ktoré nejde vzájomne od seba oddeľiť, i keď *azylová politika* je podmienená špecifickým predmetom ochrany osôb pred prenasledovaním. Nesie sa v duchu vzájomnej zodpovednosti a solidarity členských štátov a posilneného partnerstva s krajinami mimo Európskej únie.

Vo všeobecnosti *cieľom paktu* je:

- organizovať legálne prisťahovalectvo so zreteľom na priority, potreby a schopnosti prijímania stanovené jednotlivými členskými štátmi a podporovať integráciu prisťahovalcov;
- kontrolovať nelegálne prisťahovalectvo a povzbudzovať dobrovoľný návrat prisťahovalcov do krajiny pôvodu alebo tranzitu;
- posilniť účinnosť hraničných kontrol;
- vytvoriť európsky azylový rámec;
- vytvoriť globálne partnerstvo s krajinami mimo Európskej únie v záujme posilnenia súčinnosti medzi migráciou a rozvojom.

³ Pozri bližšie Palúš, I. in: Klíma, K. et al. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan university Prague, 2017, s. 76.

Účinnosť hraničných kontrol – nástroj riadenej migrácie

Pred vytvorením schengenského priestoru na základe *Dohody medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach* zo 14. júna 1985 bol každý štát zodpovedný za stráženie svojich hraníc, ktoré bolo možno legálne prekračovať len na kontrolovaných priechodoch. Každý štát mal vlastnú azylovú a prisťahovaleckú politiku, t. j. migrácia bola problémom jednotlivých štátov.

Už pri jej podpise bolo zrejmé, že integračný proces v oblasti spolupráce jej členských štátov pri ochrane vonkajších hraníc bude ďalej pokračovať, a preto bude potrebné posilniť najmä spoločný boj proti nelegálnej migrácii a organizovanému zločinu. Výsledkom tohto úsilia bolo podpísanie *Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985* (tzv. Schengenského dohovoru), ktorý nadobudol platnosť v roku 1995. Schengenský dohovor sa pritom považuje za formálny začiatok vývoja *schengenského acquis*.

Schengenský dohovor bol prvou dohodou, ktorá definitívne zrušila vykonávanie hraničných kontrol osôb na vnútorných hraniciach signatárskych štátov, zharmonizovala vykonávanie hraničných kontrol na vonkajších hraniciach a ustanovila spoločnú politiku vo veci vydávania víz a súvisiacich opatrení, ako je spolupráca polícií a súdov členských štátov. Signatári Schengenského dohovoru súhlasili s tým, že každý členský štát môže znovu zaviesť hraničné kontroly na spoločných hraniciach len za určitých špecifických okolností.

Ochrana vonkajšej hranice schengenského priestoru a zabránenie jej nezákonného prekračovania sa stala *vecou spoločného záujmu*. V priestore bez vnútorných hraníc ovplyvňuje nelegálna migrácia cez vonkajšiu hranicu jedného členského štátu ostatné členské štáty v ňom.

To sa zreteľne prejavilo aj v krízovom období roku 2015, keď vyvrcholila masová vlna migrácie obyvateľov krajín Blízkeho východu a Afriky.

Štáty s vonkajšou hranicou neboli dostatočne motivované túto hranicu chrániť, keď vedeli, že nie sú cieľovými krajinami a záťaž môžu preniesť na iné štáty. Bolo pre ne ľahšie prepustiť migrantov ďalej (tzv. wave-through approach), než sa invázii brániť. Takéto správanie nebolo sankcionované, hoci bolo v hrubom rozpore s únióvymi pravidlami v oblasti správy hraníc a azylovej politiky. Nefunkčnosť ochrany hraníc Gréckom a Talianskom vyvolala vzniknutie nedostatočne identifikovaných utečencov z tretích krajín do Európskej únie. Vzhľadom na nedodržanie úniových azylových pravidiel došlo k voľnému prepusteniu migrantov do ďalších členských štátov.⁴

V súvislosti s prílivom migrantov v roku 2015 a po niekoľkých teroristických útokoch boli opätovne zavedené kontroly na niektorých hraničiach. Vlna prichádzajúcich migrantov a žiadateľov o azyl sa považovala za hrozbu pre vnútornú bezpečnosť a dotknuté členské štáty použili ustanovenia *nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)* na zavedenie vnútorných hraničných kontrol.⁵

Predpokladalo sa, že ide o dočasné a výnimočné opatrenie. V súčasnosti stále vykonáva hraničné kontroly šesť štátov – Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, Dánsko, Švédsko a Nórsko, hoci už 4. marca 2016 Komisia predostrela Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade vo svojom oznámení COM(2016) 120 final *Plán návratu k Schengenu* s návrhom opatrení na obnovenie bežného fungovania schengenského priestoru.

⁴ Břicháček, T. *Unie ve víru migrační krize*. Praha: Institut Václava Klause, 2016, s. 55 – 56.

⁵ Osem štátov schengenského priestoru (Belgicko, Dánsko, Nemecko, Maďarsko, Rakúsko, Slovinsko, Švédsko a Nórsko) zaviedlo pohraničné kontroly na vnútorných hraničiach v reakcii na sekundárne pohyby nelegálnych migrantov, považované za závažnú hrozbu pre vnútornú bezpečnosť a verejný poriadok. Okrem toho Malta a Francúzsko znovu zaviedli kontroly na vnútorných hraničiach z bezpečnostných dôvodov.

Plán zahŕňal nasledujúce opatrenia:

- urobiť nevyhnutné kroky na nápravu závažných nedostatkov zistených v rámci správy vonkajšej hranice Grécka,
- ukončiť prepúšťanie osôb do ďalších krajín, pričom sa zdôraznila povinnosť členských štátov prijať zodpovednosť a dodržiavať právo Európskej únie pri udeľovaní prístupu k azylovému konaniu osobám žiadajúcim o azyl rovnako ako pri odopieraní vstupu osobám nespĺňajúcim podmienky v situácii, keď podľa práva Európskej únie žiadatelia o azyl nemajú právo vybrať si členský štát, ktorým im prizná ochranu,
- nahradiť rôznorodé jednostranné rozhodnutia o znovuzavedení ochrany hraníc koordinovaným prístupom k dočasnému zavedeniu ochrany hraníc.

Ambicióznym cieľom sa malo stať ukončenie všetkých kontrol na vnútorných hraniciach čo najskôr, najneskôr však do októbra 2016.

Deľba právomoci medzi Európskou úniou a členskými štátmi v oblasti hraničnej kontroly, azylu a prisťahovalectva

Prijímanie opatrení v oblasti azylu a migrácie je ovplyvnené vymedzením *spoločnej právomoci* Európskej únie a členských štátov v *primárnom práve* Európskej únie.

Základ spoločného postupu vo veciach azylu a migrácie nájdeme:

- v Zmluve o fungovaní Európskej únie (čl. 4 ods. 1, čl. 77 – 80),
- v Charte základných práv Európskej únie (čl. 18).

Podľa čl. 77 ods. 1 *Zmluvy o fungovaní Európskej únie* Európska únia tvorí politiku s cieľom:

- a) zabezpečiť absenciu akýchkoľvek kontrol osôb bez ohľadu na štátnu príslušnosť pri prekročení vnútorných hraníc;
- b) zabezpečiť kontroly osôb a účinné monitorovanie prekračovania vonkajších hraníc;
- c) postupne zaviesť integrovaný systém riadenia vonkajších hraníc.

Podľa čl. 78 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie Európska únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 o právnom postavení utečencov, ako aj s inými príslušnými zmluvami.

Podľa čl. 78 ods. 3, ak sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín, môže Rada na návrh Komisie prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého, respektíve dotknutých členských štátov. Uznáva sa po porade s Európskym parlamentom.

Podľa čl. 79 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie Európska únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.

Podľa čl. 80 Zmluvy o fungovaní Európskej únie výkon týchto politik sa spravuje *zásadou solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi vrátane finančných dôsledkov*. Právne akty Únie prijaté v týchto oblastiach v rozsahu uvedenom v čl. 78 a čl. 79 obsahujú vždy, keď je to potrebné, vhodné opatrenia na uplatnenie tejto zásady.

Delená pôsobnosť zasahuje celý schengenský systém, v ktorého rámci „sa ešte viac než v iných oblastiach európskej spolupráce spolieha na existenciu vzájomnej dôvery, že zapojené štáty budú plniť tie prvky schengenského *acquis*, ktoré im podľa schengenských pravidiel i podľa geografickej logiky prislúchajú“.⁶

⁶ Šlosarčík, I. Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vyunucování unijného práva. In: Pítrová, L. (ed.) a kolektiv. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 29.

V roku 2015, keď vrcholila migračná kríza, sa hľadali nástroje jej riešenia. Hlavnými témami v rámci spoločnej politiky Európskej únie sa stali:

- a) zníženie rizika nelegálneho príchodu migrantov a odobrať iniciatívu pašerákovi,
- b) vybudovanie jednotnej azylovej politiky, ktorá by zabezpečovala všetkým záujemcom o azyl rovnako kvalitné prijatie vo všetkých štátoch Európskej únie,
- c) snaha uľahčiť štátom zaplaveným migrantmi a rozložiť starostlivosť o ne medzi všetkých členov Európskej únie.

Uplatňovanie *zásady solidarity*, ktorá sa má realizovať v súlade s čl. 80 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, bola vystavená tvrdej skúške.⁷ Kým však zavedenie tzv. migračných kvót ako nástroja na spätné rozloženie vplyvov migračnej vlny medzi všetky členské štáty naráža na politický odpor tzv. krajín tranzitu, myšlienka posilnenia ochrany vonkajšej hranice Európskej únie je priechodná pre všetky skupiny členských štátov.⁸

⁷ „Členské štáty strednej a východnej Európy sa stávajú terčom výčítiek predstaviteľov štátov južnej a západnej Európy. Krajiny východnej Európy argumentujú tým, že sú ochotné podieľať sa na zabezpečovaní obrany vonkajších hraníc Európskej únie a na pomoci utečencom v táborech v tretích krajinách, nemôžu však pripustiť, aby im bola proti vôli väčšiny vlastných obyvateľov obmedzená suverenity pri rozhodovaní o prijímaní utečencov“. In Keller, J. *Evropské rozpory ve světle migrace*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2017, s. 38.

⁸ „Európska komisia navrhuje, aby Európsku agentúru pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) od roku 2020 tvoril zbor v počte 10 000 operačných pracovníkov.“ Uviedla to 12. októbra 2018 ministerka vnútra Slovenskej republiky, Denisa Saková (Smer-SD), po skončení rokovaní Rady EÚ pre vnútorné záležitosti v Luxemburgu. Nariadenie o európskej a pohraničnej strážii bolo jednou z hlavných tém piatkových diskusií ministrov vnútra členských krajín Európskej únie. Saková zdôraznila, že treba zvýšiť ochranu vonkajších hraníc EÚ, a preto Slovensko vníma niektoré prvky návrhu Komisie pozitívne. „Hlavnou témou bolo, že Frontex bude podporovať členské krajiny v prípade riešenia migračnej krízy, ale nebude suplovať ich úlohy v prípade ochrany hranice,“ opísala rokovania Rady ministrov. Aktuálny návrh predvída, že Slovensko by malo do stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže prispieť približne 200 príslušníkmi. <https://domov.sme.sk/c/20936469/sakova-migrantov-treba-odradit-od-vyplvania-do-unie.html#ixzz5TmkphclH>

Deľba právomoci medzi Európskou úniou a členskými štátmi v oblasti hraničnej kontroly, azylu a prisťahovalectva sa nepriamo premieta aj v organizácii úniových štruktúr a mechanizmov pri ochrane vonkajších hraníc.

Už *nariadenie Rady (ES) 2007/2004 z 26. októbra 2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie* predmetnú skutočnosť zdôrazňovalo. Keďže rozvoj politiky a právnych predpisov o kontrole a sledovaní vonkajších hraníc je zodpovednosťou orgánov Európskej únie, najmä Rady, pri zriadení agentúry FRONTEX sa argumentovalo zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality.

FRONTEX ako špecializovaný odborný orgán Európskej únie s právnou subjektivitou bol zriadený na účel zlepšenia integrovaného riadenia ochrany vonkajších hraníc štátov Európskej únie v situácii, keď za kontrolu a sledovanie vonkajších hraníc zodpovedajú členské štáty.

Hlavné úlohy agentúry FRONTEX vymedzil čl. 2 nariadenia Rady (ES) 2007/2004. Po jeho novelizácii *nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) 863/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje mechanizmus na zriadenie rýchlych pohraničných zásahových tímov a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) 2007/2004, pokiaľ ide o tento mechanizmus, a ktorým sa regulujú úlohy a právomoci prizvaných príslušníkov pohraničnej stráže* došlo k rozšíreniu jej úloh o nasadzovanie rýchlych pohraničných zásahových tímov v členských štátoch.

Tieto časovo obmedzované zásahy mohol FRONTEX organizovať na žiadosť členského štátu čeliaceho naliehavej a mimoriadnej situácii, najmä pri príleve veľkého počtu osôb z tretích krajín, usilujúcich sa o nedovolený vstup na jeho územie cez vonkajšiu hranicu. Na základe novelizácie vykonanej *nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 1168/2011 z 25. októbra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) 2007/2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie* boli tieto jednotky premenované na európske jednotky pohraničnej stráže a možnosť ich nasadenia bola rozšírená i na bežné operácie a pilotné projekty organizované agentúrou.

Ďalšie právomoci získala agentúra FRONTEX na základe nariadenia *Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 1052/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa zriaďuje európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR)*.

FRONTEX tak plnil dvojedinú úlohu – na jednej strane vystupoval ako agentúra asistujúca členským štátom pri realizácii spoločnej politiky (poskytovaním technickej a informačnej podpory – spracovanie analýzy rizík, technologický výskum a spoločné vzdelávacie programy), na druhej strane vystupoval ako operatívna agentúra poverená koordináciou spoločnej operatívnej činnosti pohraničných stráží členských štátov.

Migračná kríza v roku 2015 spôsobila, že projekt *Európskej pohraničnej a pobrežnej stráže* (European Border and Coast Guard – EBCG) sa vnímal ako kľúčový prvok súboru opatrení na obnovenie riadnej kontroly vonkajšej schengenskej hranice.

Schválené *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 zo 14. septembra 2016 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 a ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 863/2007, nariadenie Rady (ES) 2007/2004 a rozhodnutie Rady 2005/267/ES* vychádzalo zo skutočnosti, že tzv. európske integrované riadenie hraníc, založené na štvorstupňovom modeli kontroly prístupu, zahŕňa:

- opatrenia v tretích krajinách, napríklad v rámci spoločnej vízovej politiky,
- opatrenia so susednými tretími krajinami,
- opatrenia na kontrolu vonkajších hraníc,
- analýzu rizík a opatrenia v oblasti schengenského priestoru a návratu.

Európska pohraničná a pobrežná stráž predstavuje novú *Európsku agentúru pre pohraničnú a pobrežnú stráž* (ďalej len ako „agentúra“) a vnútroštátne orgány zodpovedné za riadenie hraníc vrátane pobrežnej stráže v rozsahu, v akom plní úlohy týkajúce sa kontroly hraníc. „Nejde teda o jednu inštitúciu (zbor), ale o sústavu príslušných orgánov Únie a členských štátov. Agentúra nemá vlastné jednotky, ale spolieha na rezervy členských štátov. Má úlohu koordinátora, nie generálneho štábu. Svoje operácie v konkrétnom

členskom štáte môže vykonávať len s jeho súhlasom a pod jeho velením.⁹

Zatiaľ čo sa členským štátom ponechala primárna zodpovednosť za riadenie ich vonkajších hraníc v ich vlastnom záujme a v záujme všetkých členských štátov, úlohou agentúry má byť podpora uplatňovania opatrení Únie týkajúcich sa riadenia vonkajších hraníc, a to posilnením, posudzovaním a koordinovaním krokov členských štátov, ktoré vykonávajú uvedené opatrenia. Členské štáty zabezpečujú riadenie svojho úseku vonkajších hraníc vo vlastnom záujme a v spoločnom záujme všetkých členských štátov, a to v plnom súlade s právom Únie a v súlade s technickou a operačnou stratégiou uvedenou v článku 3 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 v úzkej spolupráci s agentúrou.

Za rozvoj politiky a právnych predpisov kontroly vonkajších hraníc a návratu vrátane rozvoja stratégie európskeho integrovaného riadenia hraníc sú naďalej zodpovedné inštitúcie Európskej únie.

Agentúra plní svoje úlohy bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov, ak ide o udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie vnútornej bezpečnosti, ako aj právomoci členských štátov v oblasti obrany.

Právomoc agentúry a podmienky jej uplatnenia v prípade *situácie na vonkajších hraniciach, ktorá si vyžaduje naliehavé opatrenia*, je ustanovená v čl. 19 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624.

Funkcia agentúry pri zabezpečovaní ochrany základných práv a slobôd

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 vychádza z myšlienky, že rozšírenie úloh a právomoci agentúry musí

⁹ Břicháček, T. *Unie ve víru migrační krize*. Praha: Institut Václava Klause, 2016, s. 169, s. 174 – 175.

byť vyvážené posilnenými zárukami dodržiavania základných práv.

Ide o základné práva uvedené v medzinárodných prameňoch práva, najmä v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vrátane Dohovoru OSN o právach dieťaťa, Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovoru o právnom postavení utečencov a povinnosti súvisiacich s prístupom k medzinárodnej ochrane (zákaz vyhostenia alebo vrátenia – zásada non-refoulement), Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve, Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti ľudského života na mori a Medzinárodného dohovoru o pátraní a záchrane na mori.

Podľa tohto nariadenia sa má každá osoba mladšia ako 18 rokov považovať za dieťa, a to v súlade s nástrojmi medzinárodného práva, akým je Dohovor OSN o právach dieťaťa. V rámci svojich činností má agentúra brať do úvahy v prvom rade najlepšie záujmy dieťaťa.

Okrem toho nariadenie zdôrazňuje potrebu rešpektovania základných práv a dodržiavanie zásad uznávaných v prameňoch práva Európskej únie. Ide o zásady vyjadrené v článkoch 2 a 6 Zmluvy o Európskej únii a v Charte základných práv Európskej únie.

Cieľom je predovšetkým zabezpečiť úplné rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, práva na život, práva na slobodu a bezpečnosť, práva na ochranu osobných údajov, práva na azyl, práva na účinný prostriedok nápravy, práv dieťaťa, zákazu mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania a zákazu obchodovania s ľuďmi. Cieľom je tiež podporovať uplatňovanie zásad nediskriminácie a zákazu vyhostenia alebo vrátenia (zásada non-refoulement).

Základnými opatreniami agentúry v tomto smere sú:

- stratégia pre základné práva,
- kódexy správania,
- pracovník pre základné práva (the fundamental rights officer),
- mechanizmus na podávanie sťažností.

Za týmto účelom sa v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 ustanovili nasledujúce povinnosti agentúry:

- vypracovať, ďalej rozvíjať a realizovať stratégiu pre základné práva vrátane účinného mechanizmu s cieľom monitorovať dodržiavanie základných práv pri všetkých činnostiach agentúry (čl. 34 ods. 1),
- zohľadňovať správy konzultačného fóra vypracované podľa čl. 70 a pracovníka pre základné práva pri výkone úloh vo vzťahoch s členskými štátmi a v rámci spolupráce s tretími krajinami (čl. 34 ods. 4),
- v spolupráci s konzultačným fórom vypracovať a ďalej rozvíjať kódex správania platný pre všetky operácie na vykonávanie kontroly hraníc koordinované agentúrou a pre všetky osoby zúčastnené na činnostiach agentúry a kódex správania pre návrat navrátilcov, ktorý sa uplatňuje počas všetkých návratových operácií a návratových intervencií koordinovaných alebo organizovaných agentúrou (čl. 35),¹⁰
- v spolupráci s pracovníkom pre základné práva prijať potrebné opatrenia na zriadenie mechanizmu na podávanie sťažností v súlade s čl. 72, s cieľom monitorovať a zabezpečiť dodržiavanie základných práv pri všetkých činnostiach agentúry.

Mechanizmus podávania sťažností agentúre

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 sa ustanovili pravidlá pre tvorbu a postup pri vybavovaní sťažností, s cieľom monitorovať a zabezpečiť dodržiavanie základných práv pri všetkých činnostiach agentúry.

Európsky parlament pri viacerých príležitostiach diskutoval o ďalšom vývoji FRONTEXU, napríklad aj počas rozpravy v pléne 11. februára 2015 a počas prípravy svojho uznesenia z 2. decembra

¹⁰ V kódexe správania sa stanovujú postupy zamerané na zabezpečenie zásad právneho štátu a dodržiavanie základných práv s osobitným zameraním na zraniteľné osoby vrátane detí, maloletých bez sprievodu a ďalšie osoby v zraniteľnom postavení, ako aj na osoby, ktoré hľadajú medzinárodnú ochranu.

2015 k osobitnej správe európskej ombudsmanky o vyšetrowaní z vlastného podnetu OI/5/2012/BEH-MHZ v súvislosti s FRONTEXOM (2014/2215(INI)). V svojom uznesení odporúča, aby sa „do revízie mandátu agentúry FRONTEX zahrnuli ustanovenia o mechanizme podávania individuálnych sťažností“.

Myšlienka sa opiera o čl. 41 Charty základných práv Európskej únie, podľa ktorého každý má – v rámci práva na dobrú správu vecí verejných – právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Prihliadlo sa na skutočnosť, že úlohou FRONTEXU je zabezpečiť účinné vykonávanie spoločných pravidiel postupu pri kontrole a dohľade nad vonkajšími hranicami prostredníctvom užšej koordinácie spolupráce medzi členskými štátmi a že tieto činnosti majú nespochybniteľné dôsledky na ľudské práva.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 akcentuje v tejto súvislosti všeobecnú požiadavku, aby šlo o mechanizmus:

- administratívnoprávnej povahy („this should be an administrative mechanism“),
- účinný, ktorý by zabezpečil riadne vybavenie sťažnosti adresovanej agentúre v súlade s právom na dobrú správu vecí verejných,
- špeciálny, ktorým by nemal byť dotknutý prístup k správnym a súdnym prostriedkom nápravy a nemal by byť podmienkou na uplatnenie takýchto prostriedkov nápravy,
- transparentný – agentúra má v tejto súvislosti zahrnúť do svojej výročnej správy informácie o jeho fungovaní (mala by uviesť najmä počet prijatých sťažností, typy porušení základných práv, príslušné operácie a podľa možnosti následné opatrenia prijaté agentúrou a členskými štátmi).

Podľa čl. 72 ods. 1 agentúra je povinná v spolupráci s pracovníkom pre základné práva prijať potrebné opatrenia na zriadenie mechanizmu na podávanie sťažností v súlade s týmto článkom s cieľom monitorovať a zabezpečiť dodržiavanie základných práv pri všetkých činnostiach agentúry.

Pracovník pre základné práva je pri výkone svojich povinností *nezávislý*. Zodpovedá sa priamo riadiacej rade a spolupracuje s konzultačným fórom. S pracovníkom pre základné práva sa vedú konzultácie v súvislosti s operačnými plánmi vypracovanými v súlade s článkami 16 a 17, 28 a čl. 33 ods. 4. Pracovník pre základné práva má prístup k všetkým informáciám o dodržiavaní základných práv pri všetkých činnostiach agentúry.

Právo na podanie sťažnosti agentúre. Jeho rozsah ustanovuje čl. 72 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624.

Sťažnosť má právo podať *každá osoba*, ktorá:

- je priamo dotknutá činnosťami zamestnancov zapojených do spoločných operácií, pilotných projektov, rýchlych pohraničných zásahov, nasadenia podporných tímov pre riadenie migrácie, návratových operácií alebo návratových intervencií a
- ktorá sa domnieva, že v dôsledku týchto činností boli porušené jej základné práva.

Interpretácia pojmu *oprávnená osoba* je veľmi široká a nemala by podliehať výkladovým obmedzeniam, ktoré by viedli k zúženiu rozsahu tohto práva v rozpore s cieľom, ktorý sa sleduje nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624.

Nezáleží preto na veku. Sťažnosť môže v mene sťažovateľa podať aj akákoľvek *strana zastupujúca takúto osobu* (napríklad iná osoba, právnik, organizácia, člen rodiny, zákonný zástupca atď.). Zastupovaná osoba musí svojím podpisom na formulári preukázať, že súhlasí s jej zastupovaním. Ak sťažovateľ nie je spôsobilý podpísať formulár sťažnosti z ospravedliteľného dôvodu (napr. je mŕtvy, nezvestný, zo zdravotného dôvodu, pre negramotnosť) alebo sú tu iné závažné dôvody, pre ktoré tak sťažovateľ nemôže urobiť, musia sa dôvody vysvetliť vo formulári. Chýbajúci súhlas so zastupovaním však sám osebe nemôže byť dôvodom na to, aby sa sťažnosť nevybavovala.

Prípady zahŕňajúce viacerých sťažovateľov môžu byť predložené spoločne, keď sa týkajú rovnakých udalostí.

Obligatórna forma sťažnosti je *písomná* (čl. 72 ods. 2). Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 ustanovuje povinnosť, aby bol vypracovaný *štandardizovaný formulár sťažnosti*, v ktorom sa majú uviesť podrobné a konkrétne informácie týkajúce sa údajného porušenia základných práv.

V súčasnosti formulár zahŕňa aj *prílohu*, v ktorej je *uvádzaný zoznam základných práv Európskej únie*. Ten však *nezahŕňa ich taxatívny výpočet*. Sťažovateľ môže doplniť aj ďalšie údaje podľa svojej úvahy. Zoznam má totiž odporúčajúci charakter, slúži len na urýchlenie vybavenia podanej sťažnosti. Zoznam zahŕňa potenciálne porušenia aj práva na azyl.

Dôležitou zárukou ochrany sťažovateľa je tiež skutočnosť, že ak nevyužije štandardizovaný formulár, nezbavuje to pracovníka pre základné práva jeho povinnosti vybaviť podanú sťažnosť.

Rozsah sťažnosti nie je z právneho hľadiska limitovaný, text k formuláru však odporúča, aby nepresiahla viac než 15 strán.

Agentúra má povinnosť zabezpečiť, aby boli informácie o možnosti a postupe podania sťažnosti *ľahko dostupné*, a to aj pre zraniteľné osoby. Štandardizovaný formulár sa sprístupní sa webovom sídle agentúry a v papierovej forme pri všetkých činnostiach agentúry v jazykoch, ktorým štátni príslušníci tretích krajín rozumejú alebo o ktorých sa možno opodstatnene domnievať, že im rozumejú. V súčasnosti je formulár zverejnený napríklad aj v arabskom jazyku, v jazyku pašto, v urdštine a v jazyku tigriňa.

Vzhľadom na *princíp zákazu retroaktivity* sa v pravidlách zdôrazňuje, že sťažnosť sa môže týkať len skutočností, ku ktorým došlo alebo ktorých účinky pokračovali po 6. októbri 2016, inak sa bude sťažnosť považovať za neprípustnú.

Podanie sťažnosti *nepodlieha poplatkovej povinnosti*.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 ustanovuje, kedy treba považovať sťažnosť za *prípustnú* („prípustné sú len opodstatnené sťažnosti týkajúce sa konkrétneho porušenia základných práv“). O dôvodoch, pre ktoré treba žiadosť považovať za neprípustnú, sa tento záväzný právny akt nezmieňuje.

Z hmotnoprávneho hľadiska *pravidlá pre vybavovanie sťažností podávaných agentúre* v čl. 8 prílohy č. 1 nepriamo vyhlasovali za neprípustnú sťažnosť:

- týkajúcu sa zamestnaneckých vzťahov medzi agentúrou a jej zamestnancami,
- zjavne excesívnu (manifestly excessive), opakovanú (repetitive), neopodstatnenú (frivolous) alebo predstavujúcu zneužitie práva (malicious),
- nepodanú v lehote jedného roka odo dňa, keď došlo k údajnému porušeniu základného práva sťažovateľa alebo keď sa o jeho porušení dozvedel alebo keď mohol iným spôsobom podať sťažnosť,
- týkajúcu sa porušenia základného práva, ku ktorému došlo pred nadobudnutím účinnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624.

Veľmi problematicky vyznieval čl. 8 ods. 1 (iii), ktorý považoval za neprípustnú sťažnosť, ktorá nebola podaná *v lehote jedného roka*. V súčasnosti je v štandardizovanom formulári agentúry v poučení podmienka pre podanie sťažnosti formulovaná len ako odporúčajúce pravidlo („You should submit your complaint within a year from the date...“). Takáto formulácia má sťažovateľa nabádať k čo najrýchlejšiemu podaniu prípustnej sťažnosti, aby mu mohla byť ochrana poskytnutá v čo najkratšom časovom úseku od udalosti, ktorá zapríčinila porušenie jeho základného práva.

Vzhľadom na to, že viaceré z týchto požiadaviek prekračovali *rámec úpravy čl. 72* nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624, v súčasnosti na webovom sídle agentúry ich už zverejnené nenájdeme.

Z čl. 72 ods. 5 možno odvodiť nasledujúce *procesné práva sťažovateľa* v súvislosti s vybavovaním jeho *prípustnej sťažnosti*:

- sťažovateľovi sa v súlade s právom na dobrú správu vecí verejných oznámi, že sťažnosť bola zaregistrovaná, začala sa posudzovať a že môžu očakávať odpoveď, hneď ako bude k dispozícii,
- ak sa sťažnosť postúpi vnútroštátnym orgánom alebo subjektom, sťažovateľovi sa poskytnú ich kontaktné údaje.

Ak sťažnosť *nie je prípustná*, sťažovateľovi sa oznámia dôvody a ak je to možné, poskytnú sa im ďalšie možnosti riešenia ich problémov.

Z nariadenia taktiež vyplýva právo sťažovateľa *na rozhodnutie v písomnej forme* a právo na to, aby každé *rozhodnutie bolo odôvodnené*.

K povinnosti pracovníka pre základné práva, ktorý je zodpovedný za vybavovanie sťažností prijatých agentúrou v súlade s právom na dobrú správu vecí verejných, patrí:

- preskúmať prípustnosť sťažnosti,
- zaregistrovať prípustné sťažnosti,
- postúpiť všetky zaregistrované sťažnosti výkonnému riaditeľovi,
- postúpiť sťažnosti týkajúce sa členov tímov domovskému členskému štátu,
- informovať príslušný orgán alebo subjekt zodpovedný za základné práva v členskom štáte a
- zaregistrovať a zabezpečiť následné opatrenia zo strany agentúry alebo tohto členského štátu.

Spôsob vybavenia zaregistrovanej sťažnosti sa odlišuje podľa toho, či ide o sťažnosť na zamestnanca agentúry alebo na príslušníka pohraničnej stráže hostiteľského členského štátu alebo člena tímov vrátane vyslaného člena tímov alebo vyslaného národného experta.

Podľa čl. 72 ods. 6 v prípade registrovanej sťažnosti na zamestnanca agentúry výkonný riaditeľ zabezpečí po porade s pracovníkom pre základné práva primerané následné opatrenia vrátane prípadných disciplinárnych opatrení.

Podľa čl. 72 ods. 7 ak sa zaregistruje sťažnosť na príslušníka pohraničnej stráže hostiteľského členského štátu alebo člena tímov vrátane vyslaného člena tímov alebo vyslaného národného experta, domovský členský štát zabezpečí primerané následné opatrenia vrátane disciplinárnych opatrení alebo iných opatrení v súlade s vnútroštátnym právom.

Príslušný členský štát v stanovenej lehote a následne, ak je to potrebné, v pravidelných intervaloch informuje pracovníka pre základné práva o zisteniach a následných opatreniach prijatých v reakcii na sťažnosť. Ak príslušný členský štát nepodá žiadnu správu,

agentúra sa vecou ďalej zaoberá. Ak sa zistí, že príslušník pohraničnej stráže alebo vyslaný národný expert porušil základné práva či záväzky v oblasti medzinárodnej ochrany, agentúra môže požiadať členský štát, aby tohto príslušníka pohraničnej stráže alebo vyslaného národného experta ihneď vylúčil z činností agentúry alebo z rezervy rýchleho zásahu.

Ak by došlo k porušeniu zo strany orgánov členského štátu, v ktorom sa operácia uskutočňuje, možné opatrenia agentúry sa pohybujú od zasielania dôležitého listu, cez pozastavenie finančnej podpory pre operáciu v prípade vážneho alebo pretrvávajúceho porušovania základných práv práva alebo povinnosti medzinárodnej ochrany.

Spätná väzba o vybavení sťažnosti členským štátom sa zabezpečuje *podávaním správ* o zisteniach a následných opatreniach agentúry a členských štátov v reakcii na sťažnosti pracovníkom pre základné práva výkonnému riaditeľovi a riadiacej rade.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 sa venuje taktiež úprave práva sťažovateľa:

- na ochranu osobných údajov spracovaných agentúrou a pracovníkom pre základné práva,
- na utajenie totožnosti sťažovateľa.

Ak sťažovateľ podá sťažnosť, rozumie sa tým, že súhlasí so spracovaním svojich osobných údajov agentúrou a pracovníkom pre základné práva.

Totožnosť sťažovateľa môže pracovník pre základné práva alebo agentúra v súvislosti s predmetom sťažnosti sprístupniť príslušným orgánom alebo subjektom len vtedy, ak sa sťažovateľ vzdá svojho práva na zachovanie dôvernosti. Vzdanie sa tohto práva sa vykonáva vyslovením jeho súhlasu s takýmto postupom pri vyplňaní štandardizovaného formulára. Súčasťou je aj poučenie sťažovateľa o právnom následku, ak takýto súhlas nedá (príslušné vnútroštátne orgány a inštitúcie pre ľudské práva môžu odmietnuť sťažnosť).

Podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1624 agentúra má povinnosť do svojej výročnej správy zahrnúť aj informácie o mechanizme na podávanie sťažností.

Výročná správa o činnosti za rok 2017 uvádza, že agentúra dostala celkovo 15 sťažností. Po preskúmaní prípustnosti bolo päť z nich vyhlásených za prípustné.

V záujme uľahčenia postupu vybavovania sťažností na operačné plány operácií a návratov bol vytvorený on-line systém na podávanie sťažností priamo z mobilných zariadení.

Vzhľadom na to, že právomoc pri opatreniach prijímaných na základe prípustných sťažností je delená medzi agentúru a členské štáty, je zrejmé, že členské štáty musia mať vytvorený vlastný vnútroštátny mechanizmus na vybavovanie sťažností, ktoré im postúpila agentúra. Ten bude mať zvyčajne oporu v úprave disciplinárnej zodpovednosti osôb, ktoré sa zúčastňujú na aktivitách *Európskej pohraničnej a pobrežnej stráže*.

LITERATÚRA

- Břicháček, T. *Unie ve víru migrační krize*. Praha: Institut Václava Klause, 2016. 260 s., ISBN 978-80-7542-023-7.
- Keller, J. *Evropské rozpory ve světle migrace*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2017. 224 s. ISBN 978-80-7419-249-4.
- Klíma, K. et al. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan university Prague, 2017. 222 s. ISBN 978-80-87956-73-1.
- Pítrová, L. (ed.) a kolektiv. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.

Kontaktné údaje autorky:

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

NARIADENIE DUBLIN IV A SÚVISIACE ZMENY AZYLOVÉHO SYSTÉMU EURÓPSKEJ ÚNIE¹

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Kľúčové slová: medzinárodné azylové právo – medzinárodné utečenecké právo – azylové a utečenecké právo Európskej únie – azylový systém Európskej únie.

Key words: International Asylum Law – International Refugee Law – Asylum and Refugee Law of the European Union – Asylum System of the European Union

Anotácia: Obsahom tohto príspevku je stručný náhľad na právnu úpravu súčasného azylového systému Európskej únie v duchu azylového a utečeneckého práva Európskej únie, aplikáciu noriem azylového a utečeneckého práva Európskej únie v rámci súčasnej utečeneckej a migračnej krízy v Európe a možné avizované zmeny v duchu pripravovaného nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ skrátene nazývaného Dublin IV a pripravovaných súvisiacich právnych úprav Európskej únie.

Summary: The paper contains a brief overview of the legal framework of the current asylum system of the European Union in the spirit of European Union asylum and refugee law, the application of the European Union asylum and refugee law standards in the current refugee and migration crisis in Europe and possible changes in the spirit of the forthcoming Regulation of the European Parliament and Council of EU shortly called Dublin IV and the related legal regulations of the European Union.

Úvod

Azylový systém Európskej únie prechádza od svojho vzniku výraznými zmenami. Je často kritizovaný ako nefunkčný a nevy-

¹ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna úprava a právna prax“.

hovujúci. Predstavitelia rôznych členských štátov Európskej únie majú často výrazne rozdielne názory na tento systém a jeho podobu aj vzhľadom na stále prebiehajúcu migračnú krízu v Európe. Ako je všeobecne známe, Európa v súčasnosti čelí vážnej migračnej a utečeneckej kríze. V nadväznosti na občianske vojny a ozbrojené konflikty v krajinách západnej a strednej Ázie (Sýria, Irak, Afganistan, Jemen) a severnej Afriky (Lýbia, Eritrea, Južný Sudán) do Európy prúdia mimoriadne veľké počty migrantov a utečencov, ktorí hľadajú ochranu alebo lepší život. Od roku 2015 sa do priestoru Európy presúvajú masové utečenecké vlny, pričom značná časť utečencov pochádza zo Sýrie, Iraku a Líbie. V poslednom období sa začínajú vytvárať nové vlny utečencov z krajín subsaharskej Afriky.

Cieľom tohto príspevku je poskytnúť stručný náhľad na právnu úpravu súčasného azylového systému Európskej únie v duchu azylového a utečeneckého práva Európskej únie, aplikáciu noriem azylového a utečeneckého práva Európskej únie v rámci súčasnej utečeneckej a migračnej krízy v Európe a možné avizované zmeny v duchu pripravovaného nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ skrátene nazývaného Dublin IV a pripravovaných súvisiacich právnych úprav Európskej únie.

1. Súčasná podoba azylového a utečeneckého práva v rámci práva Európskej únie

V európskom regionálnom kontexte majú veľký význam medzinárodné zmluvné a iné právne úpravy v oblasti azylu a utečeneckého práva existujúce v rámci *Európskej únie* (EÚ). Právo Európskej únie (historicky tiež európske právo) bolo pôvodne regionálnym či subregionálnym medzinárodným verejným právom. Medzičasom sa transformovalo na osobitný systém práva nadnárodného charakteru, ktorý sa vyčlenil z rámca medzinárodného práva verejného. Slovenská republika, ako členská krajina EÚ, musí tieto normy rešpektovať, keďže sa stali súčasťou slovenského právneho poriadku

prevažne na základe režimu priamej aplikovateľnosti a prednosti pred vnútroštátnym právnym poriadkom.²

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

² Bližšie pozri Jankuv, J. Postavenie noriem práva Európskej únie v rámci ústavného práva a ostatnej právnej úpravy Slovenskej republiky. In: *Societas et Iurisprudentia*. Roč. 6, č. 3, 2018. s. 36 – 62.

dzincov v členských štátoch EÚ, ak majú legálny pobyt v jednom zo štátov EÚ.

Viacero z opatrení uvedených v článku 63 bolo postupne prijatých vo forme noriem vtedajšieho komunitárneho práva. Proces tvorby komunitárnej legislatívy podľa článku 63 výrazne „naštartovalo“ osobitné zasadnutie Európskej rady v Tampere 15. a 16. októbra 1999. Pre utečeneckú a azylovú problematiku v súčasnosti mali význam normy komunitárneho práva, ako sú *nariadenie Rady 2000/2725/ES o vytvorení systému „Eurodac“ na porovnávanie odtlačkov prstov k efektívnej aplikácii Dublinského dohovoru*, *nariadenie Rady 2002/407/ES ustanovujúce určité pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady 2000/2725/ES*, *rozhodnutie Rady 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích štátov*, *smernica Rady 2003/9/ES vytvárajúca minimálne štandardy na prijímanie osôb hľadajúcich azyl*, *smernica Rady 2003/86/ES o práve na zjednotenie rodiny*, *nariadenie Rady 2003/343/ES vytvárajúce kritériá a mechanizmy na určovanie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov občanom tretieho štátu (Dublin II.)*, ktorým sa do vtedajšieho európskeho komunitárneho práva implementoval Dublinský dohovor, *nariadenie Komisie 2003/1560/ES ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia 2003/343/ES*, *smernica Rady 2004/83/ES o minimálnych štandardoch na kvalifikáciu občanov tretích štátov alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo ako osoby, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsahu poskytovanej ochrany* a *smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch na konanie v členských krajinách o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca*.³

Hore uvedené ustanovenia zakladajúcich zmlúv, ale i uvedené sekundárne normy sa neskôr zmenili. V znení *Lisabonskej zmluvy* (2007) tvorí základný rámec pre súčasnú úpravu azylového a utečeneckého práva Európskej únie článok 78 *Zmluvy o fungovaní Európy*

³ K historickej podobe európskeho azylového a utečeneckého práva právu pozri Zacharová, E. Azylová politika Európskej únie. In: *Justičná revue*, Bratislava, č. 6 – 7/2005, s. 896 – 903.

skej únie (1957 – pôvodne *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva*). Tento článok je modifikáciou článku 63 *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva* (1957 – ZES). Podľa odseku 1 tohto článku Únia vyvíja spoločnú politiku týkajúcu sa azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, primeraný status a zaistiť dodržovanie zásady nevracania. Táto politika musí byť v súlade v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými medzinárodnými zmluvami. V odseku 2 sú vypočítané normatívne opatrenia, ktoré Európsky parlament a Rada v tejto súvislosti prijíma, pričom znenie tohto odseku vychádza zo znenia pôvodného článku 63 ZES. Ako už bolo uvedené, väčšina týchto opatrení bola prijatá ešte do roku 2005, avšak v roku 2013 nahradili väčšinu z týchto noriem nové normy. Impulzom na túto zmenu bol *Haagsky program* Európskej rady z roku 2004,⁴ v ktorom boli stanovené ciele, ktoré sa majú realizovať v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v rokoch 2005 až 2010, a najmä následne prijatý *Štokholmský program* Európskej rady z roku 2010,⁵ v rámci ktorého Európska rada potvrdila svoj záväzok dosiahnuť cieľ, ktorým je v súlade s článkom 78 ZFEÚ vytvoriť spoločný priestor ochrany a solidarity pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana, najneskôr do roku 2012. Okrem toho zdôraznila, že dublinský systém zostáva základným kameňom budovania spoločného európskeho azylového systému, keďže sa na jeho základe jasne rozdeľuje zodpovednosť medzi členskými štátmi za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu.

Azylové a utečenecké právo EÚ bolo v nadväznosti na oba programy pretvorené a v súčasnosti ho tvoria najmä *nariadenie Rady (ES) 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na po-*

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

⁵ Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, Úradný vestník C 115, 4. 5. 2010.

rovnávanie odtlačkov prstov na účinné uplatňovanie nariadenia 604/2013 (skr. nariadenie EURODAC), smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy na prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (skr. smernica o kritériách prijímania), nariadenie Rady (ES) 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (skr. Dublinské nariadenie alebo aj Dublin III), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (skr. smernica o azylových konaniach), smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (skr. smernica o práve na zlúčenie rodiny) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl (skr. nariadenie o Európskom podpornom úrade pre azyl).

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

V súvislosti s uvedenými normami treba osobitne spomenúť nariadenie Rady (ES) 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov. Podľa článku 7 tohto nariadenia sú stanovené relatívne zložité kritériá na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov. Primárnym východiskom pri aplikácii uvedených kritérií a určení členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti je podľa článku 7 ods. 2 nariadenia *situácia existujúca vtedy, keď žiadateľ po prvýkrát podal svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v členskom štáte.*

Keď nie je možné určiť žiaden zodpovedný členský štát na základe kritérií uvedených v tomto nariadení, je podľa článku 3 ods. 2 nariadenia za posúdenie žiadosti zodpovedný *prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná*.

Z inštitucionálneho hľadiska je osobitne významné *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl*. Európsky podporný úrad pre azyl (angl. skr. EASO) je agentúra Európskej únie pôsobiaca od roku 2011. Jeho úlohou je podporovať spoluprácu členských štátov v záležitostiach týkajúcich sa azylu, podporovať členské štáty, ktorých azylové a prijímacie systémy sú vystavené mimoriadnemu tlaku, a zlepšovať uplatňovanie spoločného európskeho azylového systému (angl. skr. CEAS). *Podpora spolupráce členských štátov v záležitostiach azylu zo strany EASO* spočíva v zhromažďovaní osvedčených postupov a podporovaní ich výmeny medzi členskými štátmi, v organizovaní činností týkajúcich sa zhromažďovania, analýzy a dostupnosti informácií o krajinách pôvodu u žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ak je to potrebné, v uľahčovaní presunu osôb požívajúcich medzinárodnú ochranu v rámci Únie, v zabezpečovaní a rozvíjaní odbornej prípravy pre členov všetkých vnútroštátnych správnych a súdnych orgánov, ako aj všetkých príslušných vnútroštátnych útvarov členských štátov pôsobiacich v oblasti azylu, v zhromažďovaní užitočných informácií na určenie rizík masívneho prílivu žiadateľov o azyl a schopnosti dotknutých štátov reagovať s cieľom aktivovať systémy včasného varovania a pripraviť prípadné núdzové opatrenia potrebné na zvládnutie týchto tlakov. *Podpora členským štátom, ktoré sú vystavené mimoriadnemu tlaku EASO* spočíva v koordinácii núdzovej pomoci pre členské štáty, ktorých prijímacie zariadenia a azylové systémy sú pod mimoriadne silným tlakom, a v poskytovaní dočasnej podpory a pomoci týmto štátom. Táto pomoc zahŕňa najmä vyslanie podporných azylových tímov na žiadosť členského štátu. Tieto tímy disponujú odbornými znalosťami v oblasti tlmočenia, informáciami o krajinách pôvodu a znalosťami postupov vybavovania a riadenia žiadostí o azyl. Keď sa EASO rozhodne vyslať aspoň jeden podporný azylový tím, spo-

lu so žiadajúcim členským štátom vypracuje operačný plán, v ktorom definuje pracovné metódy a ciele vyslania, predpokladané trvanie vyslania, geografickú oblasť, kam budú tímy vyslané, zloženie tímov a úlohy ich členov. Experti z podporných tímov patria do rezervnej skupiny v oblasti azylu úradu EASO a zabezpečujú ich členské štáty. *Podpora uplatňovanie spoločného európskeho azylového systému (CEAS) zo strany EASO* spočíva v zhromažďovaní informácií týkajúcich sa vybavovania žiadostí o medzinárodnú ochranu v členských štátoch a vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti azylu, vo vypracovaní výročnej správy o situácii v oblasti azylu v Európe, a ak je to potrebné, v príprave technických dokumentov o uplatňovaní nástrojov EÚ v oblasti azylu. Z hľadiska vonkajšieho rozmeru spoločného európskeho azylového systému je úrad EASO zodpovedný najmä za koordináciu výmeny informácií a opatrení prijatých členskými štátmi v rámci presunov utečencov pochádzajúcich z tretích krajín, spoluprácu s tretími krajinami pri presadzovaní a podpore budovania vlastných azylových a prijímacích zariadení a pri vykonávaní regionálnych programov ochrany. EASO má i vlastné riadiace orgány a vnútornú štruktúru. Hlavným orgánom je *Správna rada*, ktorá je plánovacím a monitorovacím orgánom úradu EASO. Tvoria ju zástupcovia členských štátov EÚ a pridružených krajín, Európskej komisie a zástupca Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR). Bežným riadením agentúry je poverený *výkonný riaditeľ* menovaný správnu radou. Je jej zákonným zástupcom. *Poradné fórum* je priestor na prebiehajúci dvojstranný dialóg, výmenu informácií a zhromažďovanie poznatkov medzi úradom EASO a občianskou spoločnosťou. Združuje odborníkov na rôzne oblasti azylu. Úrad získava príjmy predovšetkým z príspevku vedeného vo všeobecnom rozpočte EÚ a z príspevkov pridružených krajín.

Európske azylové a utečenecké právo sa v duchu uvedených noriem a inštitucionálneho systému považuje za jedno právne odvetvie. V rámci tohto odvetvia práva sa v rámci Európskeho azylového systému poskytuje medzinárodná ochrana, ktorá vychádza so *Ženevského dohovoru*. V dôsledku toto prístupu je možné

konštatovať, že osoby žiadajúce o túto ochranu, resp. žiadatelia o azyl v duchu noriem Európskeho azylového systému získavajú status utečenca podľa Ženevského dohovoru. Okrem chránených osôb nazývaných utečenci, alebo žiadatelia o azyl sa však v uvedených normách vyskytujú i ďalšie dve skupiny chránených osôb. Zo znenia ďalšej *smernice Rady 2011/95/EÚ o normách na oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb, oprávnených na doplnkovú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany* (skr. smernica o doplnkovej ochrane), vyplýva potreba zriadenia inštitútu doplnkovej ochrany. Uvedená smernica teda vytvára novú skupinu chránených osôb, a to *osoby požadujúce doplnkovú ochranu*. Dôvodmi doplnkovej ochrany je podľa čl. 15 smernice vážne bezprávie, ako je napr. hroziaci trest smrti alebo popravy, hroziace mučenie či ohrozenia života občana alebo osoby pre nediskriminačné násilie v rámci ozbrojeného konfliktu.

Pre úplnosť treba dodať, že v právnych dokumentoch EÚ sa navyše vyskytuje i osobitná úprava otázok ochrany osôb, ktoré nespĺňajú kritériá na poskytnutie azylu podľa smerníc, ale potrebujú ochranu kvôli vojnám či prírodným katastrofám. Tieto osoby sa nazývajú *vysídlené osoby* (angl. displaced persons) a podľa európskeho práva môžu získať tzv. *dočasnú ochranu*. Rozhodujúcou právnou úpravou v tomto smere je *smernica Rady 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov* (skr. smernica o dočasnej ochrane), ktorá je súčasťou úniového práva. Vysídlené osoby v zmysle uvedených dokumentov môžu dočasne využívať podobnú ochranu ako utečenci – azylant. Vzťahuje sa na nich i zásada non-refoulement.⁶

Právom Európskej únie bola upravená i otázka readmisie, t. j. vracania osôb nelegálnych migrantov. Táto úprava je obsiahnutá

⁶ Kowalski, M. The European Approach to the Concept of Temporary Protection of Displaced Persons, In: *Miscellanea Iuris Gentium*, No. 3 – 4/2000/2001, s. 81.

v smernici Európskeho parlament 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. Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

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

Ako už bolo naznačené, azylové a utečenecké právo Európskej únie sa považuje za jedno právne odvetvie a v porovnaní z medzinárodnoprávnymi prístupmi má zrejmu snahu upravovať právne pomery azylových a utečencov spoločne, pričom pojmy azylový a utečenec takmer stotožňuje. Zavedenie tohto prístupu je čiastočne čitateľné už v spomenutých Schengenských dohodách. Veľmi výrazne však tento proces „naštartoval“ spomenutý Dublinský dohovor (1990), ktorý za žiadosť o azyl pokladá žiadosť o poskytnutie ochrany v zmysle Ženevského dohovoru (1951).⁷ V duchu tohto

⁷ K tejto problematike bližšie pozri diela Čepelka, Č. – Jílek, D. – Šturma, P. *Azyl a uprchlivosť v medzinárodnom práve*. Brno: Masarykova univerzita, 1997; Jílek, D.

prístupu je orientovaná väčšina pravidiel sekundárneho práva EÚ. Vo viacerých spomenutých platných normách sekundárneho práva EÚ sa však naďalej používa i pojem „utečenec“, o čom svedčí *smernica 2003/86/ES, smernica 2011/95/EÚ či smernica 2013/32/EÚ*. V konečnom dôsledku je teda možné konštatovať, že Európsky azylový systém síce má vo svojom názve azyl, ale v jeho rámci v skutočnosti nejde o udelenie územného azylu v duchu obyčajovo normovaného medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale o poskytnutie statusu utečenca v duchu Ženevského dohovoru. Tento prístup spôsobuje terminologické „zmiešavanie“ problematiky azylového a utečeneckého práva, ktoré nezodpovedá existujúcej medzinárodnoprávnej úprave existujúcej na univerzálnej úrovni. Mierne odlišná forma medzinárodnej ochrany podľa Európskeho azylového systému sa poskytuje i ďalším dvom skupinám osôb, a to osobám, ktoré požadujú doplnkovú ochranu, a osobám, ktoré požadujú dočasnú ochranu.

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

V Slovenskej republike, ako členskom štáte EÚ, pravidlá o azyly a utečeneckom práve vychádzajú z hore uvedených noriem EÚ. Najkomplexnejším vnútroštátnym predpisom v oblasti azylového a utečeneckého práva je *zákon č. 480/2002 Z. z. o azyly a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení neskorších predpisov)*. Táto úprava

Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana. Brno: Masarykova Univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007; Jílek, D. – Klečková, R. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice.* Brno: Masarykova univerzita, 2006; Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem „pronásledování“.* Brno: Masarykova univerzita, 2005.

stotožňuje utečenecké právo s azylovým právom v nadväznosti na relevantné normy Európskej únie. Okrem azylu v duchu ustanovení Ženevského dohovoru však odlišuje i tzv. ústavný azyl (azyl kvôli prenasledovaniu za uplatňovanie politických práv a slobôd), ktorého právny rámec vytvárajú ustanovenia čl. 53 *Ústavy Slovenskej republiky* (ústavný zákon č. 460/1992 Zb.) a čl. 43 *Listiny základných práv a slobôd*,⁸ a ktorý vo svojej podstate korešponduje s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu.

Ďalšie čiastkové otázky spojené so žiadateľmi o azyl, azylantmi či utečencami upravuje zákon č. 404/2011 Z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení neskorších predpisov) či zákon NR SR č. 171/1993 Z. z. o policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

Na prvostupňové konanie, týkajúce sa azylovej procedúry, sa vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Na druhostupňové konanie a konanie pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky sa vzťahoval *Občiansky súdny poriadok* (zákon č. 99/1963 Zb. o v znení neskorších predpisov).⁹ Zabezpečenie základných životných podmienok azylantov – utečencov regulujú aj ustanovenia zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov, zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a niektoré ďalšie.

Okrem zákonov sa postavením azylantov a odídencom zaoberajú i predpisy nižšej právnej sily, napríklad *nariadenie vlády SR* č. 716/2002 Z. z., ktorým sa vydáva zoznam bezpečných tretích krajín a bezpečných krajín pôvodu v znení neskorších predpisov a niektoré ďalšie predpisy.¹⁰

⁸ Bližšie pozri Hrnčárová, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 117 – 118.

⁹ Od 1. júla 2016 tento zákon nahradili tri nové procesné zákony, ktoré týmto dátumom nadobudli účinnosť, a to zákon č. 160/2015 Z. z. (Civilný sporový poriadok), zákon č. 161/2015 Z. z. (Civilný mimosporový poriadok) a zákon č. 162/2015 Z. z. (Správny súdny poriadok).

¹⁰ K tejto problematike bližšie pozri diela Hrnčárová, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha:

2. Aplikácia noriem azylového a utečeneckého práva Európskej únie v rámci súčasnej utečeneckej a migračnej krízy v Európe

Normy medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, medzinárodného utečeneckého práva, azylového a utečeneckého práva Európskej únie, ako aj normy medzinárodného práva ľudských práv donedávna postačovali na riešenie problémov prenasledovaných osôb v Európe. V roku 2015 sa však priestoru Európy prenikli masové utečenecké vlny zo štátov severnej Afriky a Blízkeho východu (najmä zo Sýrie, Iraku a Líbie). Napríklad k 19. septembru 2015 sa v priestore štátov EÚ nachádzalo približne 160-tisíc nových utečencov a ich počet z mesiaca na mesiac narastal. Najvyššie počty týchto nových utečencov prekročili hranice Grécka a Talianska a následne sa presúvali i do ďalších krajín EÚ. V súčasnosti čelí najväčšiemu náporu migrantov Španielsko. Migračná a utečenecká kríza sa teda týka najmä krajín EÚ a krajín s ňou susediacich. V reakcii na túto situáciu niektoré členské štáty EÚ prijali vlastné autonómne prístupy k aplikácii noriem azylového a utečeneckého práva EÚ v rámci možností, ktoré im umožňuje právo EÚ v danej oblasti. Vzhľadom na veľké problémy s evidenciou žiadateľov o azyl, ktorí prekračovali hranice vo veľkých skupinách, sa niektoré krajiny EÚ rozhodli obnoviť hraničné kontroly a prísnejšie strážiť svoje štátne hranice. Možnosť dočasne obnoviť hraničné kontroly je predpokladaná v duchu Schengenských dohôd v prípade, ak existujú okolnosti ohrozujúce verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu. Viaceré štáty v nadväznosti na prílev migrantov a utečencov sprísňujú svoje azylové zákonodárstvo.

Samotná Európska únia reagovala na uvedené utečenecké vlny prijatím *rozhodnutia Rady EÚ 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talian-*

C. H. Beck, 2012; Balga, J. *Základy azylového práva*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001; Balga, J. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.

ška a Grécka.¹¹ V jeho duchu bolo rozhodnuté o relokácii utečencov v rámci členských krajín EÚ. Pre členské štáty boli o. i. určené presné počty (kvóty) utečencov, ktoré má daný štát prijať z Talianska a Grécka. Vo vzťahu k Slovenskej republike ide o 190 utečencov z Talianska a 612 utečencov z Grécka. Predseda vlády Slovenskej republiky Róbert Fico v reakcii na tieto kvóty uviedol, že ich považuje za rozporné s právom EÚ. Vláda SR na svojom výjazdovom zasadnutí v Nitre 30. septembra 2015 rozhodla o podaní žaloby podľa čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Na jej základe má každý členský štát právo napadnúť právny akt únie, o ktorom sa domnieva, že z hmotného alebo procesného hľadiska porušuje jej právo. Podobný postup zvažovali i iné členské štáty EÚ. Dňa 3. decembra 2015 podalo rovnakú žalobu i Maďarsko. V oboch veciach, ktoré je možné nazvať skráteno *Slovenská republika a Maďarská republika proti Rade Európskej únie* (2017), sa Slovenská republika a Maďarsko domáhali zrušenia rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka.¹²

Slovenská republika na podporu svojej žaloby vo veci C 643/15 uvádzala šesť žalobných dôvodov založených na porušení, po prvé, článku 68 ZFEÚ, článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj zásady inštitucionálnej rovnováhy, po druhé, článku 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, článku 13 ods. 2 ZEÚ, článku 78 ods. 3 ZFEÚ, článkov 3 a 4 Protokolu č. 1 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ (ďalej len „protokol č. 1“) a článkov 6 a 7 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ (ďalej len „protokol č. 2“), ako aj zásad právnej istoty, zastupiteľskej demokracie a inštitucionálnej rovnováhy, po tretie, podstatných formálnych náležitostí upravujúcich legislatívny postup, ako aj článku 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, článku 13 ods. 2 ZEÚ a zásad zastupiteľskej demokracie, inštitucionálnej rovnováhy a riadnej správy vecí verejných (subsidiárne), po štvrté, podstat-

¹¹ Úradný vestník EÚ L 248, 24.9.2015, s. 80 – 94.

¹² Úradný vestník EÚ L 248, 2015, s. 80.

ných formálnych náležitostí, ako aj článku 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, článku 13 ods. 2 ZEÚ a zásad zastupiteľskej demokracie, inštitucionálnej rovnováhy a riadnej správy vecí verejných (čiastočne subsidiárne), po piate, podmienok uplatnenia článku 78 ods. 3 ZFEÚ (subsidiárne) a po šieste zásady proporcionality.

Maďarská republika uviedla celkovo 10 žalobných dôvodov, ktoré sa v mnohom prekrývali so žalobnými dôvodmi Slovenskej republiky.

SDEÚ rozhodol v oboch veciach spoločným rozsudkom¹³ tak, že obe žaloby zamietol, čím uznal legalitu rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015, prijatého na vykonanie *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu* (1957).

Vlády Slovenskej republiky, Maďarskej republiky však odmietli aplikovať toto rozhodnutie s tým, že považovali právomoc rozhodovať o migračnej politike za svoju vnútroštátnu záležitosť.

Rozhodnutie Rady EÚ 2015/1601 nijako nezmenšilo prúd utečencov a migrantov do Európy. Určité riešenie celej krízy prinieslo až prijatie dohody medzi EÚ a Tureckom v marci 2016.

Európski lídri spolu s Tureckom vykonali rozhodné kroky, aby prelomili cyklus nekontrolovaného prílevu migrantov, ktorý vytvára neudržateľnú humanitárnu krízu. Zámerom bolo odstrániť motiváciu migrantov a žiadateľov o azyl, hľadať neregulárne trasy do EÚ, a to kombináciou opatrení čo najbližšie k miestu vstupu do EÚ – na gréckych ostrovoch – a úzkej spolupráce medzi EÚ a Tureckom. Cieľom je obnoviť zákonný a riadny systém prijímania. Znamená to začiatok novej etapy vzťahov medzi EÚ a Tureckom, ktorú stelesňuje *vyhlásenie EÚ a Turecka* z 18. marca 2016, ktoré vychádza zo spoločného akčného plánu EÚ a Turecka z 29. novembra 2015.¹⁴

¹³ Rozsudok SDEÚ zo 6. septembra 2017 v spojených veciach C-643/15 a C-647/15, ktorých predmetom sú žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podané 2. a 3. decembra 2015.

¹⁴ Bližšie pozri Oznámenie Európskej Komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

V súlade s vyhlásením EÚ a Turecka z 18. marca 2016 by mali byť všetci noví neregulárni migranti a žiadatelia o azyl prichádzajúci z Turecka na grécke ostrovy, ktorých žiadosti o azyl boli vyhlásené za neprípustné, vrátení do Turecka. Toto dočasné a výnimočné opatrenie slúži na ukončenie ľudského utrpenia tým, že sa jasne preukáže, že trasy, ktoré ponúkajú prevádzzači, nepredstavujú žiadnu výhodu.

Uvedené opatrenia treba starostlivo zvážiť, aby sa zabezpečil úplný súlad s právom EÚ a medzinárodným právom, a aby bolo jasné, že záruky ochrany utečencov sa budú naďalej v plnej miere dodržiavať pri všetkých žiadostiach o azyl, ktoré spracúvajú grécke orgány, pričom sa zachováva právo na odvolanie. V zmysle vyhlásenia EÚ presídli jedného sýrskeho občana z Turecka do EÚ za každého Sýrčana, ktorého vrátili do Turecka z gréckych ostrovov. V rámci existujúcich záväzkov majú prednosť migranti, ktorí predtým nevstúpili ani sa nepokúsili vstúpiť na územie EÚ neregulárne. Úplná implementácia tejto schémy „jedného za jedného“ (1 : 1) má zásadný význam na zlepšenie situácie v Turecku a na preukázanie toho, že EÚ je odhodlaná plniť svoje záväzky pri poskytovaní legálnych ciest obetiam sýrskej krízy.¹⁵

Od vyhlásenia EÚ a Turecka došlo k výraznému zníženiu počtu osôb, ktoré odišli z Turecka do Grécka. V priebehu troch týždňov pred vyhlásením EÚ a Turecka k príchodom na grécke ostrovy prišlo na ostrovy neregulárne 26 878 osôb – počas troch týždňov po vyhlásení bolo neregulárnych príchodov 5 847. Pre prevádzzačov je čoraz ťažšie presvedčiť migrantov, aby z Turecka prešli do Grécka.¹⁶

V nadväznosti na horeuvedené vyhlásenie EÚ a Turecka Európska únia vynaložila mimoriadne úsilie na podporu gréckej vlády pri zvládaní krízy v oblasti logistiky, materiálu a odborných znalostí. Predseda Európskej komisie (ďalej len „Komisia“) Juncker

¹⁵ Oznámenie Európskej Komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

¹⁶ Oznámenie Európskej Komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

promptne vymenoval generálneho riaditeľa služby na podporu štrukturálnych reforiem za koordinátora EÚ a posilnil existujúci tím Komisie v Grécku.

Koordinátor EÚ zodpovedá za podporu, ktorú gréckym orgánom poskytuje Komisia, agentúry EÚ a členské štáty EÚ. Takisto koordinuje opatrenia členských štátov na vykonávanie programu presídľovania z Turecka. Podporu mu poskytuje *koordináčny tím* zodpovedný za celkovú strategickú orientáciu a vzťahy s hlavnými zainteresovanými stranami, ďalej *operačná skupina* zodpovedná za analýzu všetkých relevantných údajov, plánovanie a rozmiestňovanie expertov z členských štátov, ako aj *tím zameraný na presídľovanie*.

Na vykonávanie vyhlásenia dohliada *Riadiaci výbor*, ktorému predsedá Komisia a ktorý tvoria zástupcovia Grécka, už spomenutého Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO), agentúry Frontex,¹⁷ Europolu¹⁸ a zástupcov Holandska (predsedníctvo

¹⁷ Skratka FRONTEX predstavuje Agentúru pre správu operatívnej spolupráce pri vonkajších hraniciach. FRONTEX bola vytvorená nariadením Rady (ES) 2007/2004 z 26. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 349/25.11.2004) s cieľom podporiť integrovanie sa národných systémov hraničnej bezpečnosti. Integrácia by mala byť dostatočne hlboká na to, aby nový systém dokázal efektívne čeliť všetkým druhom hrozieb vyplývajúcim z veľkej spoločnej vonkajšej hranice. Sídлом agentúry je mesto Varšava v susednom Poľsku. Agentúra pre správu operatívnej spolupráce pri vonkajších hraniciach FRONTEX bola vytvorená nariadením Rady (ES) 2007/2004 z 26. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 349/25.11.2004) s cieľom napomôcť k integrovaniu sa národných systémov hraničnej bezpečnosti. Integrácia by mala byť dostatočne hlboká na to, aby nový systém dokázal efektívne čeliť všetkým druhom hrozieb vyplývajúcim z veľkej spoločnej vonkajšej hranice. Sídлом agentúry je Varšava v susednom Poľsku. Bližšie pozri http://www.europkskautnia.sk/agentura_spolocenstva_frontex.

¹⁸ Európsky policajný úrad (EUROPOL) bol pôvodne zriadený Dohovorom o zriadení Európskeho policajného úradu – EUROPOLU (1995), ktorý bol neskôr viackrát doplnený. Tento dohovor bol nahradený Rozhodnutím Rady EÚ zo 6. apríla 2009 o zriadení Európskeho policajného úradu (EUROPOL). Jeho cieľom je poskytovať občanom vysokú úroveň vnútornej bezpečnosti v rámci oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Myšlienka vytvorenia Európskeho policajného úradu sa objavila na zasadnutí Európskej rady v Luxembursku (jún 1999). Cieľom bolo vytvoriť orgán, ktorý by poskytol štruktúru na rozvoj užšej policajnej spolupráce medzi členskými krajinami v prevencii a boji proti váž-

Rady), Francúzska, Spojeného kráľovstva a Nemecka, dohliada na vykonávanie vyhlásenia o návrate a presídľovaní, a rieši problematické otázky.

Komisia v posledných týždňoch úzko spolupracovala s gréckymi a tureckými orgánmi, aby sa zabezpečili potrebné zlepšenia v podobe *praktických a logistických opatrení a ľudských zdrojov* s cieľom zaistiť bezproblémové vykonávanie návratov. Komisia pomáha gréckym orgánom poskytovaním odborných poznatkov a finančnej podpory z rozpočtu EÚ, koordináciou operácií pod vedením koordinátora EÚ a využitím podpory členských štátov a agentúr EÚ. Ako prvý krok grécke orgány do jedného týždňa presunuli na pevninu väčšinu migrantov, ktorí prišli na ostrovy pred 20. marcom. S podporou Komisie a agentúry Frontex sa prijímacie centrá pre utečencov (hotspoty) prispôsobujú s cieľom uľahčiť rýchly návrat z ostrovov do Turecka a s cieľom začleniť úradníkov v oblasti návratu a azylových pracovníkov do infraštruktúry a pracovného poriadku hotspotov. S cieľom poskytnúť ďalšiu podporu gréckym orgánom Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) a Frontex 19. marca vydali ďalšie dve výzvy pre expertov. Všetky členské štáty poskytli podrobné informácie vrátane údajov o svojich prípadoch.

Na tomto základe úrad EASO postupne nasadzoval azylových pracovníkov na ostrovy – 32 pracovníkov bolo vyslaných začiatkom apríla a 60 azylových pracovníkov bolo rozmiestnených do 18. apríla. Očakávalo sa, že do polovice mája sa dosiahne kapacita na spracovanie okolo 200 prípadov za deň. Aby sa zabezpečil návrat všetkých migrantov, ktorí neregulárne prišli po 20. marci, gréckej polícii sa poskytne ďalšia podpora prostredníctvom readmisných expertov z členských štátov EÚ, ktorých vysielala agentúra Frontex. Okrem toho bolo vyslaných spolu 25 tureckých styčných dôstojníkov do gréckych hotspotov a päť gréckych styčných dô-

ným formám cezhraničného organizovaného zločinu. Podmienky jeho vzniku poskytla Maastrichtská zmluva. Bližšie pozri <http://www.europa.sk/europol>.

tojníkov na miesta príchodu v Turecku s cieľom zabezpečiť účinnú komunikáciu v reálnom čase medzi readmisnými úradmi na oboch stranách a koordináciu podrobností týkajúcich sa operácií návratu. Rokuje sa aj o rýchlych operatívnych dohodách medzi Gréckom a Tureckom s cieľom lepšie zabezpečiť návrat migrantov vo väčšom rozsahu. Agentúra Frontex zabezpečila dostupnosť dopravných prostriedkov na návraty na podporu procesu readmisie.¹⁹

Európska únia *podporuje celý proces i finančne*. Dohodlo sa, že z rozpočtu EÚ by sa mali financovať náklady na operácie návratu, a na tieto účely sa plánuje počas šiestich mesiacov poskytnúť približne 280 mil. eur. Agentúra Frontex má okrem toho k dispozícii 66,5 mil. eur na financovanie operácií návratu v členských štátoch v roku 2016. Prebiehajú diskusie o poskytnutí dodatočných finančných prostriedkov agentúre Frontex a EASO, a to buď posilnením ich prevádzkového rozpočtu, alebo formou núdzovej pomoci z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) a Fondu pre vnútornú bezpečnosť (ISF). Na požiadanie je k dispozícii aj mimoriadna núdzová pomoc.

Grécko už od roku 2015 dostalo v rámci núdzového financovania 181 mil. eur nad rámec 509 mil. eur, ktoré už boli pridelené Grécku v rámci jeho národného programu. Pre Grécko sú k dispozícii aj dodatočné finančné prostriedky vyčlenené pre prijímacie strediská, operácie návratu a ďalších zamestnancov. Je nevyhnutné zabezpečiť udržateľnú kapacitu Gréckej azylovej služby. V tejto súvislosti prebiehajú diskusie o potrebnej finančnej podpore na posilnenie personálu Gréckej azylovej služby, na nábor tlmočníkov, na operačnú podporu pre grécku políciu na vonkajších hraniciach a na potrebné úpravy na podporu výborov pre nevybavené žiadosti.²⁰

Od vyhlásenia EÚ a Turecka došlo k výraznému zníženiu počtu osôb, ktoré odišli z Turecka do Grécka. V priebehu troch týždňov

¹⁹ Oznámenie Európskej Komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

²⁰ Oznámenie Európskej Komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

pred vyhlásením EÚ a Turecka k príchodom na grécke ostrovy prišlo na ostrovy neregulárne 26 878 osôb – počas troch týždňov po vyhlásení bolo neregulárnych príchodov 5 847. Pre prevádzачov je čoraz ťažšie presvedčiť migrantov, aby z Turecka prešli do Grécka. Je zrejmé, že nová dohoda medzi EÚ a Tureckom prináša výrazné zníženie migračných vln. Vyhlásenie EÚ a Turecka však prinieslo i právne problémy tak ako rezonujú v rámci prípadu T-192/16 z praxe Súdneho dvora Európskej únie. Základom konania bola žaloba o neplatnosť podaná na základe čl. 263 ZFEÚ pánom N.F., pakistanskej štátnej príslušnosti, ktorý utiekol z Islamskej republiky Pakistan. Dôvodom úteku bol strach z prenasledovania a vážneho bezprávia. Tvrdil, že bol objektom pokusu o vraždu, ktorá mu (ako jedinému synovi) mala zabrániť v dedení majetku jeho rodičov. Dňa 19. marca 2016 sa dostal loďou z Turecka do Grécka, kde 11. apríla 2016 podal žiadosť o azyl, pričom 18. apríla 2016 utiekol z detenčného zariadenia na ostrov Lesbos. Žalobca uviedol, že žiadosť o udelenie azylu v Grécku podal len kvôli nátlaku gréckych orgánov. Sám ju nemal v úmysle podať najmä kvôli dĺžke azylového konania a systematických nedostatkov vykonávania európskeho azylového systému administratívou štátu, ako aj súdnymi orgánmi Grécka. Jediným cieľom jeho žiadosti o udelenie azylu bolo vyhnúť sa návratu do Turecka, kde by mohol byť zadržaný alebo vrátený naspäť do Pakistanu. Žalobca sa svojou žalobou domáhal vyhlásenia neplatnosti údajnej dohody medzi EÚ a Tureckom, ako uvádzame nižšie, označenej ako Vyhlásenie, v zmysle presvedčenia, že toto Vyhlásenie je aktom pričítateľným Európskej rade predstavujúcim medzinárodnú dohodu uzavretú dňa 18. marca 2016 medzi EÚ a Tureckou republikou. Žalobca uviedol niekoľko žalobných dôvodov. V prvom rade namietal, že predmetná dohoda je nezlučiteľná so základnými právami EÚ, Turecko nie je bezpečným tretím štátom, pri jeho návrate do Turecka mala byť uplatnená smernica o poskytovaní dočasnej ochrany, dohoda je v skutočnosti aktom s právnymi účinkami pre žalobcov a v dôsledku nesúladu s čl. 218 ZFEÚ a/alebo čl. 78 ods. 3 ZFEÚ je neplatná, a v neposlednom rade bol porušený zákaz hromadného vyhostenia v zmysle čl. 19 Charty

základných práv Európskej únie. Ako reakciu na žalobu, Európska rada vzniesla 11. júla 2016 námietku neprípustnosti s odvolaním sa na článok 130.²¹

Dňa 3. novembra 2016 Európsku radu, Radu Európskej únie a Komisiu vyzval súd, aby mu poskytli informácie, či stretnutie 18. marca 2016 viedlo k prijatiu písomnej dohody, a ak áno, aby mu zaslali akékoľvek dokumenty spôsobilé určiť strany, ktoré by sa dohodli na doplňujúcich bodoch Vyhlásenia. Európska rada vo svojom vyjadrení uviedla, že podľa jej najlepšieho vedomia medzi EÚ a Tureckou republikou nebola uzavretá žiadna dohoda alebo zmluva v zmysle čl. 218 ZFEÚ²² alebo čl. 2 ods. 1 písm. a) *Viedenského dohovoru o zmluvnom práve* (1969)²³ a že Vyhlásenie nemalo v úmysle vytvoriť právne záväzné účinky ani vytvoriť dohodu alebo zmluvu. Európska rada poskytla niekoľko dokumentov dokazujúcich, že šlo o stretnutie zástupcov štátov a vlád členských štátov Európskej únie s predstaviteľmi Tureckej republiky a nie stretnutie Európskej rady, na ktorom sa zúčastnila tretia krajina. Komisia v podobnom duchu dodala, že už z použitého jazyka Vyhlásenia je jasné, že nešlo o právne záväznú dohodu, ale o politickú dohodu medzi členmi Európskej rady, zástupcami štátov alebo vlád členských štátov Európskej únie, prezidentom Európskej rady a prezidentom Komisie o budúcej spolupráci. Rada Európskej únie poskytla vysvetlenie, že nebola autorom Vyhlásenia a nijako nebola zapojená do dialógu medzi zástupcami členských štátov EÚ a Turecka, alebo aktivít prezidenta Európskej rady smerujúcich k Vyhláseniu, Rada EÚ nepripravila 18. marca 2016 summit a vyhlásila, že žiadna dohoda alebo zmluva nebola uzavretá medzi EÚ a Tureckom vo vzťahu k migračnej kríze. Všetky tieto tvrdenia žalobca následne napadol, najmä

²¹ Elbert, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, ročník 6, číslo 2, 2018, s. 45.

²² Článok 218 ZFEÚ zakotvuje postup dojednávania a uzatvárania dohôd medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami.

²³ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky je tento dohovor obsiahnutý vo vyhláske ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb.

v prípade tvrdenia, že na stretnutí 18. marca 2016 nebola uzavretá dohoda s Tureckom, ako aj tvrdenia, že výstup diskusií by mal byť označený ako politická dohoda, pričom poukázal na skutočnosť, že chýbajúci pojem „členské štáty“ v obsahu Vyhlásenia nasvedčuje, že subjektom Vyhlásenia nemohli byť členské štáty EÚ.²⁴

Podľa textu Vyhlásenia stretnutie 18. marca 2016 bolo tretím stretnutím zástupcov členských štátov EÚ ako hláv štátov a nie ako členov Európskej rady. Tlačová správa už však nehovorí o lídroch EÚ (ako po prvom stretnutí), ale o členoch Európskej rady, a o EÚ a Turecku, ktorí sa dohodli na dodatočných bodoch Vyhlásenia. Nesie však nadpis „medzinárodný summit“, čo v princípe znamená stretnutie hláv štátov alebo vlád členských štátov EÚ s predstaviteľmi tretích štátov. Vzhľadom na skutočnosť, že verejnosti sú prístupné najmä informácie obsiahnuté v tlačových správach, zaujímavým je tvrdenie Európskej rady, že text tlačovej správy je len informatívny a prispôbený chápaniu širokej verejnosti, bez právnej sily a pri zverejňovaní dochádza k chybám. Aj z tohto dôvodu súd pristúpil k preskúmaniu oficiálnych dokumentov týkajúcich sa stretnutia z 18. marca 2016. Oficiálne dokumenty stretnutia poukazujú na dve oddelené udalosti, a to stretnutie Európskej rady a medzinárodný summit. Boli organizované paralelne, z finančných, bezpečnostných dôvodov a účinnosti stretnutia, no odlišným spôsobom z právneho, formálneho a organizačného hľadiska, čo potvrdzuje odlišnú právnu povahu týchto udalostí. Vzhľadom na niekoľko predložených oficiálnych dokumentov súd skonštatoval, že spojenie „členovia Európskej rady“ a pojem „EÚ“ obsiahnuté vo Vyhlásení publikovanom v tlačovej správe sa považujú za odkazy na „hlavy štátov alebo vlád Európskej únie“, ktoré sa stretli s Tureckým zástupcom a dohodli opatrenia na obnovu verejného poriadku, najmä na území Grécka. Európska rada tak neprijala rozhodnutie uzavrieť dohodu s tureckou vládou v mene EÚ, a teda nezávisle od toho, či by šlo o politickú dohodu alebo

²⁴ Elbert, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, ročník 6, číslo 2, 2018, s. 47.

opatrenie tvoriace právne účinky, nemôže byť považované za opatrenie prijaté Európskou radou. Súd doplnil, že hoci by počas stretnutia 18. marca 2016 došlo k uzavretiu medzinárodnej dohody, šlo by o dohodu uzavretú medzi hlavami štátov alebo vlád členských štátov EÚ a tureckým predsedom vlády. Súd tak dospel k názoru, že nemá právomoc posudzovať zákonnosť medzinárodnej dohody uzavretej členskými štátmi EÚ.²⁵ Rozhodnutie Všeobecného súdu sa stalo predmetom odvolacieho konania pred Súdny dvorom.²⁶ Hoci bolo odvolanie podané 21. apríla 2017, konanie pred Súdny dvorom ešte prebieha. Možno však konštatovať, že z rozhodnutia Všeobecného súdu vyplýva znepokojujúca skutočnosť, že jeden z málo dostupných zdrojov informácií pre občanov Európskej únie, tlačové správy, sú zverejňované bez úmyslu poskytnúť jasné a zrozumiteľné zhrnutie výsledkov činnosti Európskej únie, jej orgánov, a to aj vo vzťahu k tretím štátom. Predmetom daného rozhodnutia Všeobecného súdu je otázka možnosti napadnúť legalitu aktu podľa práva EÚ. Všeobecný súd uviedol, že v prípade Vyhlásenia EÚ a Turecka je prekážkou takejto možnosti skutočnosť, že jeho autorom nie je Európska rada, ale členské štáty EÚ.

Uvedené Vyhlásenie teda dočasne pomohlo vyriešiť migračné vlny smerujúce do Grécka v roku 2015, avšak neprinieslo dostatok právnej istoty pre osoby, ktorých práva mohli byť v dôsledku tohto Vyhlásenia porušené. Preto sa Európska únia už v roku 2016 podujala reformovať azylový systém Európskej únie návrhom nariadenia Dublin IV a ďalšími súvisiacimi zmenami legislatívy EÚ, ktorým bude venovaná nasledujúca časť príspevku. V roku 2018 sa migračná kríza, i keď v menšom rozsahu znova oživuje. Prúd migrantov zo subsaharskej Afriky sa začal presúvať na Španielsko. Veľkému náporu utečencov, ale aj nelegálnych migrantov, čelila

²⁵ Elbert, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, ročník 6, číslo 2, 2018, s. 47.

²⁶ C-208/17 NF v. Európska rada. Odvolanie podané 21. apríla 2017: NF proti uzneseniu Všeobecného súdu (prvá rozšírená komora) z 28. februára 2017 vo veci T-192/16, NF/Európska rada (vec C-208/17 P).

španielska Andalúzia a jeho enklávy na severe Afriky obkolesené marockým územím – Ceuta a Mellila. O to viac rezonuje potreba reformy azylového systému Európskej únie, ktorá doposiaľ ešte nebola prijatá.

3. Návrh nariadenia Dublin IV a súvisiace zmeny azylového systému Európskej únie

Európska únia sa pokúša riešiť migračnú krízu návrhmi nových právnych aktov. Prvým je návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov nazývaný aj nariadenie Dublin IV.²⁷ Ten je prepracovaným znením nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej v jednom z členských štátov štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti (ďalej len „nariadenie Dublin III“).

Hlavným cieľom modifikovaného nariadenia Dublin IV je zlepšiť schopnosť systému efektívne a účinne určiť jediný členský štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Predovšetkým by sa mali odstrániť doložky o zrušení zodpovednosti a výrazne by sa skrátila lehota na zasielanie žiadostí, prijímanie odpovedí a uskutočňovanie transferov medzi členskými štátmi. Ďalej sa má zabezpečiť spravodlivé rozdelenie zodpovednosti

²⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels, 4. 5. 2016 COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

medzi členskými štátmi doplnením súčasného systému o mechanizmus prerozdelenia žiadateľov o azyl. Tento mechanizmus by sa automaticky aktivoval v prípadoch, keď by členské štáty museli riešiť neprímeraný počet žiadateľov o azyl.

Nový mechanizmus modifikovaného nariadenia má odrádzať od zneužívania a zabraňovať sekundárnym pohybom žiadateľov v rámci EÚ najmä tým, že žiadateľom sa majú zaviesť jasné povinnosti podať žiadosť v členskom štáte prvého vstupu s tým, že by mali zostať v členskom štáte, ktorý sa považuje za zodpovedného. To tiež vyžaduje primerané procedurálne a materiálne dôsledky v prípade nedodržania ich povinností.

Dublin IV je najnovším návrhom transformácie predchádzajúcich nariadení, reagujúci najmä na utečeneckú krízu z roku 2015.

Návrh v širšej miere zohľadňuje príbuzenské vzťahy žiadateľov o azyl. Ak žiadateľ žil v niektorom členskom štáte alebo tam má rodinné väzby, žiada automaticky o azyl v danej krajine (čo môže urobiť v prvej členskej krajine, do ktorej oficiálne vstúpi). Cieľom je všeobecne zefektívniť komunikáciu medzi štátmi v azylových otázkach.

Ďalším cieľom je väčšia systematizácia udeľovanie azylu naprieč členskými štátmi. Dublin IV tiež reaguje na neúmerané zaťaženie niektorých krajín v žiadostiach o azyl na úkor tých, ktoré toto bremeno nenesú. Tento aspekt zohľadňuje tzv. výpočet spravodlivej zodpovednosti, ktorý stanovuje podiel každého členského štátu v systéme premiestňovania, keď sú do výpočtu zahrnuté faktory HDP a počtu obyvateľov daného štátu.²⁸

V návrhu je teda prítomný princíp solidarity bohatších štátov s chudobnejšími. Súčasťou návrhu sú aj povinné bezpečnostné kontroly všetkých žiadateľov a vytvorenie príslušných vnútroštátnych a európskych databáz na ich základe. Žiadatelia, ktorí predstavujú bezpečnostné riziko, nemajú byť podľa Dublinu IV odovzdávané do ďalších krajín.

²⁸ Čížek, O. Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV? <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamená-dublin-iv-1343390>. 15. február 2018.

Časť návrhu, ktoré budí najväčší kontroverzie, je fungovanie tzv. *kolektívneho prideľovacieho mechanizmu*. Tento mechanizmus spočíva v tom, že žiadatelia, ktorí nemajú žiadne väzby na určitý členský štát, majú možnosť vybrať si medzi štyrmi štátmi, ktoré prijali najnižší počet žiadateľov vo vzťahu k ich spravodlivému podielu (nezávisle od toho, v akej krajine o azyl žiadajú). Tento princíp má za cieľ, aby žiadatelia o azyl v Európe boli motivovaní primárne hľadaním ochrany. Dôležitým motívom tejto časti návrhu je aj rovnomernejšie rozložená zodpovednosť o utečencov v rámci Európskej únie a zároveň snaha pomáhať primárne ľuďom, ktorí hľadajú pomoc nezávisle od toho, v akom štáte Európskej únie nájdu ochranu.²⁹ Tento prístup mimoriadne kritizujú najmä krajiny V4, ktoré argumentujú tým, že ide len o modifikáciu tzv. povinných kvót, ktoré už skôr odmietli. Podľa nášho názoru EÚ nemôže nanucovať utečencov členským štátom bez ich súhlasu. Členské štáty podľa nášho názoru nepostúpili EÚ takúto právomoc. Táto časť návrhu nariadenia bude problematická a pravdepodobne si nezíska podporu krajín V4.³⁰

Systém taktiež cieľi na to nezaťažovať všeobecne najpreferovanejšia krajiny pre udeľovanie azylu, ale zároveň vďaka obmedzenému výberu žiadateľovi poskytnúť istú možnosť voľby. Azyl len v jednej zo štyroch krajín alebo žiadna medzinárodná ochrana.

Ďalšou podstatnou zmenou, ktorú chce Dublin IV určiť, je udržanie žiadateľov v členských štátoch, kde im bola umožnená medzinárodná ochrana. Má teda dôjsť k obmedzeniu migrácie v rámci Európskej únie. Dublin IV má generovať rýchle nariadenia, ktoré žiadatelia potom už prakticky nebudú môcť zmeniť. Jedinou cestu

²⁹ Čížek, O. Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV? <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamena-dublin-iv-1343390>. 15. február 2018.

³⁰ Bližšie pozri napr. Dublin IV staví jih proti východu Evropské unie. Říká, jak rozdělovat uprchlíky či slouchat rodiny. <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2500402-dublin-iv-stavi-jih-proti-vychodu-evropske-unie-rika-jak-rozdelovat-uprchliky-ci>.

k medzinárodnej ochrane v Európe pre nich bude znamenať príslušný členský štát.

V týchto bodoch Dublin IV nekritizujú len politici, ktorí si voľne vykladajú tento návrh na účely svojej politickej agendy, ale aj napríklad *Rada európskych advokátskych komôr* (asociáciou CCBE). Tá vo svojom stanovisku tvrdí, že návrh nového nariadenia v spomínaných oblastiach ešte viac komplikuje súčasný systém. Argumentujú najmä tým, že Dublin IV do veľkej miery len kopíruje dočasný systém kvót, ktorý bol neúspešný. Zároveň tvrdí, že ešte viac zaťažuje súčasný azylový systém kvôli tomu, že znemožňuje presun osôb pod hrozbou sankcií, ktoré sa majú vymáhať vo vzťahu príslušnému štátu.³¹ Tento názor považujeme za relevantný a systém prerozdelenia migrantov za nevhodný a kontroverzný.

Dublinský systém bol za posledné desaťročie viackrát označovaný za „mŕtvy“. Ukázalo sa, že je od začiatku veľmi nefunkčný, keďže rozdelenie zodpovednosti nemalo zamýšľané účinky (nezabránil existencii „utečencov na obojstrannej dráhe“ a tzv. „azylovému nakupovaniu“). Napriek tomu tento systém stále funguje a bude pokračovať. Komentovaný návrh Komisie zverejnený 4. mája 2016 je skôr zmenou kontinuity než reformou potrebnou pre fungujúci a efektívnejší systém.³² Z tohto hľadiska považujeme návrh Nariadenia Dublin IV za kontroverzný.

Ďalším problémom návrhu Nariadenia Dublin IV je otázka práv nesprevádzaných maloletých osôb. Stanovuje totiž, že štátom zodpovedným za posúdenie jeho žiadosti o azyl bude štát, kde táto osoba podala žiadosť o azyl prvýkrát. Zodpovedným však môže byť aj iný štát, ak sa preukáže, že posúdenie žiadosti štátom, kde bola podaná žiadosť o azyl prvýkrát, nie je v jeho najlepšom záujme. V takomto prípade môže byť premiestnený do iného štátu. Daná

³¹ Čížek, O. Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV? <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamena-dublin-iv-1343390>. 15. február 2018.

³² Hruschka, C. Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission. <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>. 17. máj 2016.

maloletá osoba bude takto zaťažená dôkazným bremenom o jeho najlepšom záujme a navyše konanie o azyle sa daným premiestnením môže predĺžiť.³³ Tento prístup je aj v rozpore s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie v prípade prejudiciálneho konania vo veci skrátene nazývanej MA (2013).³⁴ Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týkal výkladu článku 6 druhého odseku *nariadenia Rady (ES) 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov*.³⁵ SDEÚ v tomto prípade rozhodol, že článok 6 druhý odsek nariadenia Rady (ES) 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov sa má vykladať v tom zmysle, že za takých okolností, akými sú okolnosti konania vo veci samej, keď maloletá osoba bez sprievodu, ktorá nemá žiadneho rodinného príslušníka oprávnené sa zdržiavajúceho na území členského štátu, podala žiadosti o azyl vo viacerých členských štátoch, sa za „zodpovedný členský štát“ označuje členský štát, v ktorom sa tento maloletý nachádza po tom, ako v ňom podal žiadosť o azyl. Dané rozhodnutie teda nepripúšťa možnosť relokácie maloletého žiadateľa do iného štátu.

Ďalším návrhom meniacim európsky azylový systém je návrh

³³ Van Zelm, L. Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor's Best Interests in the Allocation of Responsibility. <https://leidenlawblog.nl/articles/dublin-iv-violating-unaccompanied-minors-best-interests>.

³⁴ Case C-648/11, Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (United Kingdom), made by decision of 14 December 2011, received at the Court on 19 December 2011, in the proceedings *The Queen, on the application of: MA, BT, DA v Secretary of State for the Home Department, intervener The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK)*, Judgement of the Court (Fourth Chamber) 6 June 2013.

³⁵ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Ú. v. EÚ L 50, s. 1; *Mim. vyd.* 19/006, s. 109.

nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) o Európskom podpornom úrade pre azyl a o zrušení Nariadenie (EÚ) 439/2010.³⁶ Tento návrh má zrušiť už spomínané nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl.

Cieľom návrhu je posilniť úlohu *Európskeho podporného úradu pre azyl* (European Asylum Support Office, angl. skr. EASO) a rozvíňať ho na agentúru, ktorá uľahčí vykonávanie a zlepši fungovanie Spoločného európskeho azylového systému (Common European Asylum System – angl. skratka CEAS).

Od svojho prevzatia zodpovedností v roku 2011 EASO neustále podporoval členské štáty, aby uplatňovali súčasné pravidlá a zlepšili fungovanie existujúcich nástrojov. Získal skúsenosti a dôveryhodnosť vo vzťahu k svojej činnosti v praktickej spolupráci medzi členskými štátmi a podporu plnenia ich záväzkov vyplývajúcich z CEAS. Časom sa úlohy EASO postupne vyvíjali tak, aby sa uspokojili rastúce potreby členských štátov a CEAS ako celku. Členské štáty sa vo zvýšenej miere spoliehajú na operačnú a technickú podporu úradu. Úrad zvýšil svoje znalosti a skúsenosti v oblasti azylu a je načase premeniť ju na odborné centrum, ktoré sa nebude musieť výrazne opierať o informácie a odborné znalosti poskytnuté členskými štátmi. Podľa názoru Komisie prezentovanom v návrhu je úrad jedným z nástrojov, ktoré možno použiť na účinné riešenie štrukturálnych nedostatkov v spoločnom európskom azylovom systéme, ktoré sa ešte viac zhoršili rozsiahlym a nekontrolovaným príchodom migrantov a žiadateľov o azyl do Európskej únie. Podľa názoru Komisie reformu CEAS nie je možné uskutočniť bez toho, aby úrad dostal mandát, ktorý zodpovedá požiadavkám, ktoré prinesie reforma. Je nevyhnutné vybaviť EASO prostriedkami potrebnými na pomoc členským štátom v krízových situáciách. Rovnako podľa Komisie treba vytvoriť pre EASO pevný právny, operač-

³⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. Brussels, 4. 5. 2016 COM (2016) 271 final 2016/0131 (COD).

ný a praktický rámec, ktorý by bol schopný posilňovať a dopĺňať azylové a prijímacie systémy členských štátov. S cieľom zohľadniť tento vývoj Komisia navrhuje premenovať EASO na *Agentúru Európskej únie pre azyl*. Takto posilnený mandát transformuje EASO na plnohodnotnú agentúru, ktorá je schopná poskytnúť potrebnú operačnú a technickú pomoc členským štátom, zvýšiť praktickú spoluprácu a výmenu informácií medzi členskými štátmi, podporiť udržateľné a spravodlivé rozdelenie žiadostí o medzinárodnú ochranu, monitorovanie a hodnotenie implementácie CEAS a kapacity azylových a prijímacích systémov v členských štátoch a umožnenie konvergencie pri posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu v celej Únii.

Tretím návrhom na zmenu európskeho azylového systému je návrh na doplnenie *Nariadenia Rady (ES) 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov na účinné uplatňovanie nariadenia 604/2013*.³⁷ Tento návrh mení a dopĺňa súčasné nariadenie (EÚ) 603/2013 o systéme EURODAC a rozširuje jeho rozsah na účely identifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a tých, ktorí nelegálne vstúpili do Európskej únie na jej vonkajších hraniciach s cieľom, aby informácie uvedených osobách pomohli členskému štátu znovu dokumentovať štátneho príslušníka tretej krajiny na účely návratu. V návrhu sa ďalej uvádza, že uľahčenie identifikácie štátnych príslušníkov alebo osôb bez štátnej príslušnosti prostredníctvom používania biometrických údajov by prispelo k zlepšeniu účinnosti politiky EÚ v oblasti návratu, najmä v prí-

³⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency on the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes. Brussels, 4. 5. 2016 COM (2016) 272 final 2016/0132 (COD).

pade nelegálnych migrantov, ktorí používajú klamlivé prostriedky na zabránenie ich identifikácií a skomplikovania opätovnému zdokumentovaniu ich identity. Dostupnosť údajov a informácií o štátnych príslušníkoch tretích krajín bez akejkoľvek identifikácie alebo oprávneného dôvodu na to, aby sa v EÚ nachádzali, a ktorých odtlačky prstov sa nachádzajú v inom členskom štáte, by urýchlila postupy na identifikáciu a opätovné zdokumentovanie identity zadržaných štátnych príslušníkov tretích krajín s nelegálnym pobytom a evidovanými odtlačkami prstov v inom členskom štáte. Tento prístup by mohol prispieť k zníženiu dĺžky potrebných postupov týkajúcich sa návratu a readmisie, vrátane obdobia, počas ktorého môžu byť nelegálni migranti zadržaní v administratívnej väzbe a čakať na vyhostenie. Uvedené zmeny by mohli pomôcť bojovať proti podvodom s identitou. Umožnilo by to identifikovať krajinu tranzitu neregulárnych migrantov, a tým uľahčiť ich readmisiu v týchto krajinách. Okrem toho by informácie o pohybe neregulárnych migrantov v rámci EÚ umožnilo vnútroštátnym orgánom vykonať presnejšie individuálne posúdenie situácie nelegálnych migrantov, napríklad o riziku, že budú môcť ujsť a zároveň podniknúť príslušné kroky na ich návrat či readmisiu.

Reformný návrh Nariadenia o systéme EURODAC reaguje aj na skutočnosť, že do Európe prišiel rekordný počet detí utečencov a migrantov. V minulosti EURODAC vždy zhromažďoval odtlačky prstov neplnoletých osôb od veku 14 rokov a starších, čo umožňuje identifikáciu maloletého bez sprievodu po podaní žiadosti o azyl v rámci EÚ. Vzhľadom na zjavné zvýšenie pašovania mladistvých mladších ako tento vek do EÚ a v rámci EÚ však daný návrh prezentuje zvýšenú potrebu zbierať biometrické údaje na účely EURODACu i u detí nižšieho veku, aby sa pomohlo pri identifikácii týchto osôb a aby sa zistilo, či tieto informácie môžu pomôcť obnoviť rodinné väzby alebo prepojenia s opatrovníkom v inom členskom štáte. Mnohé členské štáty zbierajú biometrické údaje od maloletých mladších ako 14 rokov na víza, pasy, biometrické povolenia na pobyt a všeobecnú kontrolu prísťahovalectva. Preto sa v návrhu prezentuje, aby sa vek neplnoletých osôb, ktorým sa budú odoberať

odtlačky prstov do systému EURODAC znížil na šesť rokov. Tento vek je podľa výskumov takým vekom, keď sa zachytenie odtlačkov prstov detí dá dosiahnuť s uspokojivou úrovňou presnosti. Návrh nariadenia tiež uvádza, že bude potrebné uchovávať informácie o štátnych príslušníkoch tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a o zadržaných osobách, ktoré sa zdržiavajú nelegálne na vonkajšej hranici EÚ dlhšie, než je to, čo je v súčasnosti povolené. Podľa súčasného nariadenia je pre osoby zadržané na vonkajšej hranici povolené obdobie uchovávania ich údajov maximálne 18 mesiacov a pre osoby, ktoré sa nelegálne zdržiavajú v členskom štáte, sa nezachovávajú žiadne údaje. Je to preto, lebo súčasné nariadenie EURODAC sa netýka ukladania informácií o neregulárnych migrantoch dlhšie, ako je potrebné na identifikáciu prvej krajiny vstupu podľa dublinského nariadenia, ak bola žiadosť o azyl podaná v druhom členskom štáte. Vzhľadom na rozšírenie rozsahu pôsobnosti systému EURODAC na širšie účely migrácie návrh uvádza, že treba uchovávať tieto údaje na dlhšie obdobie, aby mohli byť sekundárne pohyby nelegálnych migrantov v rámci EÚ primerane monitorované, najmä ak nelegálny migrant vynakladá všetko úsilie na to, aby zostal nezaznamenaný. Návrh nariadenie uvádza lehotu piatich rokov ako dostatočnú na tieto účely, čím sa obdobie uchovávania údajov zosúladí s ostatnými databázami EÚ v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí v rámci obdobia, počas ktorého môže byť udelený zákaz vstupu nelegálnym migrantom podľa *smernice 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*.³⁸ Tento návrh tiež umožňuje poskytovať informácie o totožnosti neregulárneho migranta tretej krajine, kde sa tieto informácie použijú iba na účely návratu. Opätovné zdokumentovanie identity neregulárnych štát-

³⁸ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. OJ L 348, 24. 12. 2008, p. 98 – 107.

nych príslušníkov tretích krajín a readmisia do ich krajiny pôvodu zahŕňa výmenu informácií o tejto osobe s orgánmi tejto krajiny, keď im treba zabezpečiť cestovný doklad. Tento návrh teda umožňuje, aby sa údaje poskytovali na tomto základe a v súlade s pravidlami na ochranu údajov.

Záver

Základný rámec pre súčasnú úpravu azylového a utečeneckého práva Európskej únie článok 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (1957 – pôvodne Zmluva o založení Európskeho spoločenstva). Tento článok je modifikáciou článku 63 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (1957-ZES). Podľa odseku 1 tohto článku Únia vyvíja spoločnú politiku týkajúcu sa azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, primeraný status a zaistiť dodržovanie zásady nevracania. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými medzinárodnými zmluvami. V nadväznosti na uvedené ustanovenia bol prijatý celý rad noriem sekundárneho práva EÚ, ktoré sa viackrát menili a dopĺňali. Uvedené normy sekundárneho práva EÚ vytvárajú azylové a utečenecké právo EÚ. Ide najmä o nariadenie Rady (ES) 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému EURODAC na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia Rady (ES) 604/2013 (skr. nariadenie EURODAC), smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy na prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (skr. smernica o kritériách prijímania), nariadenie Rady (ES) 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (skr. Dublinské nariadenie), smernica Európskeho parla-

mentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (skr. smernica o azylových konaniach), smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (skr. smernica o práve na zlúčenie rodiny), smernica Rady č.2011/95/EÚ o normách na oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb, oprávnených na doplnkovú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany, Smernica Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl a extrémne kontroverzné a štátmi V4 kritizované rozhodnutie Rady EÚ 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka.

Právom Európskej únie bola upravená i otázka readmisie, t. j. vracania osôb nelegálnych migrantov. Táto úprava je obsiahnutá v smernici 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. Relevantné pre európske azylové a utečenecké právo sú i Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev (1990) 694/2004 (skr. Dublinský dohovor), ktorý nadobudol platnosť v roku 1997, Európsky Pakt o prisťahovalectve a azyly 13440/08 z 24. septembra 2008. Značný význam pre azylové a utečenecké právo EÚ má i do určitej miery kontroverzné Vyhlásenie EÚ a Turecka z 18. marca 2016, ktoré vychádza zo spoločného akčného plánu EÚ a Turecka z 29. novembra 2015.

Európska únia sa pokúša riešiť migračnú krízu i návrhmi nových právnych noriem. Prvým a kľúčovým je návrh Nariadenia Eu-

rópskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov nazývaný aj Nariadenie Dublin IV. Ten predstavuje prepracované znenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej v jednom z členských štátov štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti (nariadenie Dublin III).

Dublin IV je najnovším návrhom transformácie predchádzajúcich nariadení, reagujúci najmä na utečeneckú krízu z roku 2015. Návrh v širšej miere zohľadňuje príbuzenské vzťahy žiadateľov o azyl. Ak žiadateľ žil v niektorom členskom štáte alebo tu má rodinné väzby, žiada automaticky o azyl v danej krajine (čo môže urobiť v prvej členskej krajine, do ktorej oficiálne vstúpi). Cieľom je všeobecne zefektívniť komunikáciu medzi štátmi v azylových otázkach. Ďalším cieľom je väčšia systematizácia udeľovanie azylu naprieč členskými štátmi. Dublin IV tiež reaguje na neúmerne zaťaženie niektorých krajín v žiadostiach o azyl na úkor tých, ktoré toto bremeno nenesú. Tento aspekt zohľadňuje tzv. výpočet spravodlivej zodpovednosti, ktorý stanovuje podiel každého členského štátu v systéme premiestňovania, keď sú do výpočtu zahrnuté faktory HDP a počtu obyvateľov daného štátu.

V návrhu je teda prítomný princíp solidarity bohatších štátov s chudobnejšími. Súčasťou návrhu sú aj povinné bezpečnostné kontroly všetkých žiadateľov a vytvorenie príslušných vnútroštátnych a európskych databáz na ich základe. Žiadatelia, ktorí predstavujú bezpečnostné riziko, nemajú byť podľa Dublinu IV odovzdávané do ďalších krajín. Návrh obsahuje aj viaceré kontroverzné časti. Časť návrhu, ktorá budí najväčšie kontroverzie, je fungovanie tzv. kolektívneho pridelovacieho mechanizmu. Tento mechanizmus spočíva v tom, že žiadatelia, ktorí nemajú žiadne väzby na určitý členský štát, majú možnosť vybrať si medzi štyrmi štátmi, ktoré pri-

jali najnižší počet žiadateľov vo vzťahu k ich spravodlivému podielu (nezávisle od toho, v akej krajine o azyl žiadajú). Tento princíp má za cieľ, aby žiadatelia o azyl v Európe boli motivovaní primárne hľadaním ochrany. Dôležitým motívom tejto časti návrhu je aj rovnomernejšie rozložená zodpovednosť o utečencov v rámci Európskej únie a zároveň snaha pomáhať primárne ľuďom, ktorí hľadajú pomoc nezávisle od toho, v akom štáte Európskej únie nájdu ochranu. Tento prístup je mimoriadne kritizovaný najmä krajinami V4, ktorí argumentujú tým, že ide len o modifikáciu tzv. povinných kvót, ktoré už skôr odmietli. Podľa nášho názoru EÚ nemôže nanucovať utečencov členským štátom bez ich súhlasu. Členské štáty, podľa nášho názoru nepostúpili EÚ takúto právomoc. Táto časť návrhu nariadenia bude problematická a pravdepodobne si nezíska podporu krajín V4.

Ďalším návrhom meniacim európsky azylový systém je návrh nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) o Európskom podpornom úrade pre azyl a o zrušení nariadenia (EÚ) 439/2010. Tento návrh má zrušiť už spomínané nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl.

Cieľom návrhu je posilniť úlohu Európskeho podporného úradu pre azyl (European Asylum Support Office, angl. skr. EASO) a rozvinúť ho na agentúru, ktorá uľahčí vykonávanie a zlepší fungovanie Spoločného európskeho azylového systému (Common European Asylum System – angl. skratka CEAS). Podľa názoru Komisie prezentovanom v návrhu je úrad jedným z nástrojov, ktoré možno použiť na účinné riešenie štrukturálnych nedostatkov v spoločnom európskom azylovom systéme, ktoré sa ešte viac zhoršili rozsiahlym a nekontrolovaným príchodom migrantov a žiadateľov o azyl do Európskej únie. Podľa názoru Komisie reformu CEAS nie je možné uskutočniť bez toho, aby úrad dostal mandát, ktorý zodpovedá požiadavkám, ktoré prinesie reforma. Je nevyhnutné vybaaviť EASO prostriedkami potrebnými na pomoc členským štátom v krízových situáciách. Rovnako je podľa Komisie potrebné vytvoriť pre EASO pevný právny, operačný a praktický rámec, ktorý

by bol schopný posilňovať a dopĺňať azylové a prijímacie systémy členských štátov. S cieľom zohľadniť tento vývoj Komisia navrhuje premenovať EASO na Agentúru Európskej únie pre azyl. Takto posilnený mandát transformuje EASO na plnohodnotnú agentúru, ktorá je schopná poskytnúť potrebnú operačnú a technickú pomoc členským štátom, zvýšiť praktickú spoluprácu a výmenu informácií medzi členskými štátmi, podporiť udržateľné a spravodlivé rozdelenie žiadostí o medzinárodnú ochranu, monitorovanie a hodnotenie implementácie CEAS a kapacity azylových a prijímacích systémov v členských štátoch a umožnenie konvergencie pri posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu v celej únii.

Tretím návrhom na zmenu európskeho azylového systému je návrh na doplnenie nariadenia Rady (ES) 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému EURODAC na porovnávanie odtlačkov prstov na účinné uplatňovanie nariadenia 604/2013. Tento návrh mení a dopĺňa súčasné nariadenie (EÚ) č. 603/2013 o systéme EURODAC a rozširuje jeho rozsah na účely identifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a tých, ktorí nelegálne vstúpili do Európskej únie na jej vonkajších hraniciach s cieľom, aby informácie o uvedených osobách pomohli členskému štátu znovu dokumentovať štátneho príslušníka tretej krajiny na účely návratu.

Uvedené návrhy v sebe obsahujú viaceré pozitívne momenty, ale i mnohé kontroverzie pričom kľúčovým problémom sa javí najmä opätovná snaha zaviesť povinné prerozdeľovacie mechanizmy žiadateľov, na ktoré nepristúpia najmä krajiny V4. Podľa nášho názoru ide o kontraproduktívnu snahu, ktorá vytvára priestor na potenciálnu nútenú relokáciu žiadateľov o azyl do krajín strednej Európy, najmä v rámci zoskupenie V4, kde existuje silný politický odpor voči liberálnej politike multikulturalizmu a kde žiadatelia o azyl spravidla beztak neostávajú najmä z ekonomických dôvodov a odchádzajú do ekonomicky silnejších štátov EÚ. Tento prístup s veľkou pravdepodobnosťou spôsobí veľké rozpory medzi tzv. starými štátmi EÚ a tzv. novými členskými štátmi EÚ najmä zo strednej a východnej Európy.

LITERATÚRA

- Balga, J. *Základy azylového práva*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 80 s. ISBN 80-8054-184-1.
- Balga, J. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 188 s. ISBN 978-80-7380-384-1.
- Čepelka, Č. – Jílek, D. – Šturma, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s. ISBN 80-85889-79-X.
- Čížek, O. Komentář: Co skutečně znamená Dublin IV? <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamená-dublin-iv-1343390>. 15. február 2018.
- Elbert, E. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, ročník 6, číslo 2, 2018, s. 44 – 52, ISSN 1339-3995.
- Hruschka, C. Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission, <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>. 17. máj 2016.
- Hrnčárová, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha: C. H. Beck, 2012. 448 s. ISBN 978-80-7400-264-9.
- Jankuv, J. Postavenie noriem práva Európskej únie v rámci ústavného práva a ostatnej právnej úpravy Slovenskej republiky. In: *Societas et Iurisprudentia*. Roč. 6, č. 3, 2018. s. 36 – 62. ISSN 1339-5467.
- Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova Univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007. 235 s. ISBN 978-80-210-4476.
- Jílek, D. – Klečková, R. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. ISBN 80-210-4058-0.
- Jílek, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem „pronásledování“*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s. ISBN 80-210-3798-9.
- Van Zelm, L. Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor's Best Interests in the Allocation of Responsibility. <https://leidenlawblog.nl/articles/dublin-iv-violating-unaccompanied-minors-best-interests>

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
E-mail: juraj.jankuv@gmail.com

PRÁVO AZYLU V SOVĚTSKÉM SVAZU

JUDr. David Kryška, Ph.D.

Klíčová slova: Sovětský svaz – azylové právo – cizinci – uprchlictví

Keywords: Soviet Union – Asylum Law – Foreigners – Refugeeness

Anotace: Tématem tohoto příspěvku je azylové právo na území dřívějšího Sovětského svazu. Příspěvek se věnuje zejména ústavní úpravě azylu a praxi přijímání „politických emigrantů“. V závěrečném shrnutí autor formuluje základní rysy azylového systému Sovětského svazu. V závěru uvádí rovněž důvody, proč je účelné se právem azylu tzv. socialistických států zabývat i v dnešní době.

Summary: The aim of this article is to describe asylum law on the territory of the former Soviet Union. The article focuses on particularly constitutional regulation of asylum and on reception of „political emigrants“. Finally, the author expresses basic attributes of Soviet Union’s asylum law. In conclusion, the author demonstrates also why looking into asylum law of so called socialist countries might be beneficial even today.

Úvod

Nárůst počtu migrantů z oblastí Blízkého a Středního Východu a afrických států do Evropy, a s tím související vyšší počet žádostí o mezinárodní ochranu ve státech Evropské unie, v posledních letech způsobily krizi, která bývá označovaná jako tzv. (evropská) migrační krize či (evropská) uprchlická krize. Ta mnohdy v plném světle ukázala některé nedostatky společného evropského azylového systému. Azylová a migrační politika a migrační (cizinecké, azylové a uprchlické) právo se staly předmětem zvýšeného zájmu právní vědy,¹ ale

¹ V českém prostředí srov. např. kolektivní díla Pítrová, L. (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016; Jurníková, J. – Králová, A. (eds.) *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*. Brno: Masarykova univer-

rovněž sociologie, politologie, historie a dalších společenských věd, jakož i masových médií a společnosti celkově. V politickém a odborném diskursu se stále častěji začaly ozývat hlasy po reformě systému jako takového, a to nejen na evropské, ale i mezinárodní úrovni,² jakož i azylového systému jednotlivých států.

Své místo v rámci debaty v právní vědě má bezpochyby právní historie a historická perspektiva migračního práva. Platí, že historie práva může pro právo platné v té které konkrétní době představovat nejen možný inspirační zdroj pro legislativu, ale pomocí znalosti prapůvodu právní úpravy může aplikační praxe či právní věda nelézt řešení současných problémů.³

Cílem tohoto příspěvku je představit azylové právo v Sovětském svazu. Na tomto místě se jako vhodné jeví alespoň ve stručnosti uvést důvody, pro které by se uvedenému tématu měla věnovat rovněž česká či slovenská právní věda, popřípadě historické vědy.

Této oblasti, stejně jako azylovému právu v tzv. socialistických státech, prozatím nevěnovala česko-slovenská právní věda takřka žádnou pozornost, což kupodivu platí i pro období před rokem 1990. Azylové právo Sovětského svazu mělo přitom zásadní význam pro azylové právo dalších tzv. socialistických států, neboť společným vzorem, zejména pro jejich ústavní úpravu práva azylu, byla Ústava SSSR z roku 1936.⁴ Tato kapitola přitom patří do právní-

zita, 2016; Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016; Bílková, V. – Kysela, J. – Šturma, P. (eds.) *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016; Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017; Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018.

² Srov. např. Svobodová, M. K otázkám revize Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. In: Klíma, K. et al. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, s. 46 – 55.

³ Polská autorka M. Kober k tomu trefně s odkazem na starou římskoprávní zásadu poznamenala, že „[i]gnorantia iuris nocet, tedy neznalost práva škodí [...] neznalost historie práva škodí ještě více“. (Kober, M. *Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP*. *Casus*, 2000, č. 15, s. 17).

⁴ Srov. např. Groblewska, T. Prawo azylu terytorialnego. *Studia Nauk Politycznych*, 1975, č. 3. s. 84.

ho vývoje nemalého počtu členských států EU a dalších zemí, u kterých Evropská komise počítá s perspektivou jejich přistoupení. Tato skutečnost nás může zajímat zejména ze dvou úhlů pohledu. Jednak právo azylu v tzv. socialistických státech mělo tomuto institutu dát zcela nový obsah⁵ a můžeme tak vidět snahu o vytvoření jakéhosi „socialistického společného azylového systému“. Zkoumání práva azylu v jednotlivých státech, které jej tvořily, nám pak umožňuje tuto snahu hodnotit. Sovětský svaz měl pak v tomto „systému“ zásadní a rozhodující úlohu, neboť rovněž jeho zájmy ostatní tzv. socialistické státy při udělování azylu sledovaly.⁶ Vedle toho nám zkoumání azylového práva tzv. socialistických států může více odhalit obsah práva azylu podle čl. 43 české Listiny základních práv a svobod nebo čl. 53 Ústavy Slovenské republiky.⁷

Vývoj úpravy práva azylu v SSSR

I bez jakéhokoliv politického podtextu lze objektivně souhlasit s dobovým názorem, podle kterého vznik sovětského státu znamenal novou etapu ve vývoji práva azylu.⁸

⁵ Morawiecki, W. Zagadnienie prawa azylu w świetle projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. *Państwo i Prawo*, 1952, č. 4, s. 589.

⁶ Jedna z tendencí, které se projevovaly v udělování práva azylu tzv. socialistickými státy, byla podpora „bratrských“ komunistických stran jako součást „internacionalistické revoluční politiky solidarity“, jež byla důsledkem studené války a byla závislá na zahraničně politickém směřování Sovětského svazu (srov. Poutrus, P. G. Inostrancy v „zakrytom občestve“ GDR: političeskije bežency, učaščiesja, trudovyje migranty. In: *Povsednevnaja žizn' pri socializme. Nemeckije i rossijskije podchody*. Moskva: ROSSPĚN, 2015, s. 109).

⁷ K tomu srov. Kryska, D. Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtě docenta Vladimíra Mikule. *Správní právo*, 2015, č. 3, s. 160 – 165.

⁸ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča. Meždunarodno-pravovyje voprosy*. Moskva: Meždunarodnyje otnošenija, 1968, s. 28. Součástí této etapy vývoje práva azylu je pak sovětizace azylového práva v tzv. socialistických státech po druhé světové válce. Historické, politické a ideologické základy sovětské koncepce práva azylu a sovětizace azylového práva autor stručně rozebral ve svém příspěvku „Sově-

Dne 15. (28.) března 1918 Všeruský ústřední výkonný výbor vydal dekret o právu azylu, kterým bylo zakázáno vydávání cizinců pronásledovaných za politické a protináboženské trestné činy. Tyto osoby měly v Rusku požívat azyl. V případě žádosti cizího státu o jejich vydání se věci měl zabývat Lidový komisariát zahraničních věcí, který měl věc předat soudu; soud měl provést kvalifikaci trestného činu, tedy určit, zda má politickou nebo protináboženskou povahu, nebo povahu obecného trestného činu. V závislosti na tomto rozhodnutí se žádost o vydání měla vyřídit.⁹ Dekret formuloval základní pilíře sovětského práva azylu: jednalo se o azyl *politický*, azyl *územní*, právo azylu obsahovalo striktní pravidlo *nevydávání* a tím, že o povaze trestného činu rozhodoval soud, bylo právo azylu pod soudní ochranou.¹⁰

Na dekret o právu azylu navázala Ústava RSFSR z roku 1918, která stanovila, že RSFSR poskytuje právo azylu všem cizincům, kteří jsou pronásledováni za politické a protináboženské trestné činy (čl. 21).¹¹ Tato ústava přiznala některým cizincům i politická práva, a to ve svém čl. 20, podle kterého „[v]ycházejíc ze solidarity pracujících všech národů poskytuje [RSFSR] všechna politická práva ruských občanů cizincům, kteří žijí na území Ruské republiky z důvodů svého zaměstnání a kteří patří k dělnické třídě nebo k rolnictvu, nepoužívajícímu cizí práce“.¹²

Ústava RSFSR z roku 1925 pak mírně přeformulovala důvody poskytování práva azylu, kterými podle jejího ustanovení byly pronásledování za politickou činnost nebo za náboženské přesvědčení (čl. 12).¹³ Toto ustanovení bylo v roce 1929 novelizováno v tom

tizace azylového práva jako druh jeho globalizace“ pro Sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018.

⁹ Srov. *Istorija sovětskoj konstitucii*. Sbornik dokumentov: 1917 – 1957. Moskva: Akad. nauk SSSR, 1957, s. 55 – 56.

¹⁰ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča...*, s. 28 – 29.

¹¹ Srov. *První sovětské ústavy. Dokumenty k sovětskému státnímu právu*. Praha: Orbis, 1952, s. 105.

¹² *Ibidem*.

¹³ Srov. *ibidem*, s. 185.

smyslu, že důvod pro udělení práva azylu představovalo již jen pronásledování za revoluční osvobozeneckou činnost.¹⁴ Tato ústava zároveň opustila pojem „trestného činu“ při vymezení kategorie osob, kterým může být azyl udělen; důvodem bylo zdůraznit, že v Sovětském svazu získávají azyl političtí činitelé, a nikoliv zločinci.¹⁵ Novela z roku 1929 pak dále tuto kategorii osob konkretizovala; nemělo se jednat o jakoukoliv politickou činnost, ale jen činnost revolučně-osvobozenického charakteru.¹⁶ Byla tím zároveň zdůrazněna „třídně progresivní“ povaha práva azylu v Sovětském svazu a jeho zaměření na ochranu bojovníků za „věc dělnické třídy“.¹⁷

Azylové články obsahovaly rovněž ústavy jiných sovětských republik (např. čl. 31 Ústavy SSR Ukrajiny z roku 1919 nebo čl. 14 Ústava SSR Gruzie z roku 1922), což platilo i pro období existence „svazové“ úpravy práva azylu, tedy od přijetí Ústavy SSSR z roku 1936 (např. čl. 133 Ústavy RSFSR z r. 1937).¹⁸

Ústava SSSR z roku 1924 ustanovení o právu azylu neobsahovala. Až Ústava SSSR z roku 1936 stanovila, že SSSR poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu nebo za vědeckou činnost anebo za národní osvobozenecký boj (čl. 129).¹⁹ Dochází tak k další konkretizaci osob, které mohly žádat v Sovětském svazu o udělení práva azylu.²⁰ Podle sovětské právní doktríny tato ústava proletářům celého světa reálně umožnila široké a skutečné využití práva azylu a byla v tomto ohledu nejdemokratičtější ústavou světa.²¹ Mnoho z těchto osob by podle této doktríny v „buržoazních“ státech azyl nezískalo.²²

¹⁴ Srov. *ibidem*.

¹⁵ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča...*, s. 30.

¹⁶ Srov. *ibidem*.

¹⁷ Srov. *ibidem*. Srov. též Kaufman, Ja. O prave ubežišča. *Sovetskoje gosudarstvo*, 1934, č. 5, s. 44.

¹⁸ Srov. *Stalinská ústava. Ústava vítězného socialismu*. Praha: Orbis, 1953, s. 125.

¹⁹ Srov. *ibidem*, s. 97.

²⁰ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča...*, s. 30.

²¹ Srov. Vyšinskij, A. J. (ed.) *The Law of the Soviet State*. New York: Macmillan Company, 1948, s. 635.

²² Srov. *ibidem*.

V meziválečném období měla významnou úlohu při poskytování práva azylu organizace Mezinárodní rudá pomoc (MOPR) a její sovětská sekce. Ta vyjadřovala souhlas se vstupem politického emigranta na území; ze začátku o udělení práva azylu přímo rozhodovala, později se podílela na poskytování pomoci.²³ V roce 1924 MOPR přijala definici politické emigrace, podle které se jednalo o emigraci revolučního činitele v případě, jestliže jeho přímé pronásledování buržoazní vládou za jeho revoluční činnost mu nedává možnost nejen pokračovat ve své revoluční činnosti, ale vůbec zůstat za dané situace v této zemi (hrozba trestu smrti, dlouholetým uvězněním apod.).²⁴ Definici politického emigranta zpřesnila směrnice výkonného výboru MOPRu z roku 1928. Vyplyvalo z ní, že pro přiznání statusu politického emigranta bylo třeba, aby daná osoba byla pronásledovaná za svou účast v revolučním boji nebo národně osvobozeneckém hnutí; aby stupeň hrozícího mu nebezpečí odpovídal stanovenému minimu; aby zde bylo rozhodnutí příslušné cizozemské politické strany o nezbytnosti emigrace.²⁵ Politický emigrant musel mít zároveň souhlas příslušné revoluční organizace.²⁶

Ústava SSSR z roku 1977 stanovila, že SSSR poskytuje právo azylu cizincům pronásledovaným za obranu zájmů pracujících a míru, za účast v revolučním a národně osvobozeneckém hnutí a za pokrokovou společenskopolitickou, vědeckou nebo jinou tvůrčí činnost (čl. 38).²⁷ Podle Ústavy z roku 1977 o poskytnutí azylu rozhodovalo Prezídium Nejvyššího sovětu SSSR (čl. 121 odst. 10).²⁸ Na tuto

²³ Srov. Galenskaja, L. N. Pravo ubežišča ..., s. 31 – 33.

²⁴ Srov. *ibidem*, s. 31.

²⁵ Srov. *ibidem*, s. 31 – 32.

²⁶ Srov. *ibidem*, s. 31.

²⁷ Srov. Zdobinský, S. *Ústavy evropských socialistických států*. Praha: SPN, 1978, s. 14.

²⁸ Srov. *ibidem*, s. 28. Lakonické provedení těchto dvou ústavních článků můžeme nalézt v čl. 6 zákona SSSR o právním postavení cizích státních příslušníků v SSSR z roku 1981, který v podstatě pouze opakuje, že SSSR a svazové republiky z uvedených důvodů udělují právo azylu a že se žádost podává Nejvyššímu sovětu SSSR nebo nejvyšším sovětům svazových republik (srov. Tunkin, G. I. – Boguslavskij, M. M. (red.) – Gridin, V. *Status inostrancev v SSSR*. Moskva: Obščestvennyje nauki i sovremennost', 1984, s. 69)

ústavní úpravu měly vliv také ústavy ostatních tzv. socialistických států.²⁹ Tato ústava rozšířila katalog azylových důvodů,³⁰ čímž došlo k rozšíření kategorie osob, kterým mohl být azyl udělen.³¹ Došlo také ke zpřesnění formulace, přičemž „cizí státní příslušníky“ nahradili „cizinci“, čímž došlo k formálnímu zahrnutí osob bez státní příslušnosti.³² Azylový článek Ústavy SSSR z roku 1977 jasně upevnil politickou povahu práva azylu výrazným nasměrováním na kategorii cizinců, kteří mají možnost požádat o udělení práva azylu.³³

K obsahu práva azylu v Sovětském svazu *L. N. Galenskaja* uváděla, že osoby, kterým bylo v Sovětském svazu uděleno právo azylu, se nacházely v právním režimu, který se poněkud odlišoval od právního režimu ostatních cizinců. Tyto osoby nemohly být vydány nebo vyhoštěny, respektive možnost jejich vyhoštění byla významně omezena. Tyto osoby požívaly práv, která poskytovala normální podmínky pro život. V občanskoprávních a trestněprávních věcech se na ně vztahoval národní režim, v oblasti pracovního práva pro ně platila omezení platná pro ostatní cizince, což platilo i pro oblast politických práv (např. se na ně nevztahovalo volební právo). Osoby s uděleným právem azylu mohly pokračovat v činnosti, za kterou byly v zemi původu pronásledovány. Rovněž mohly na území Sovětského svazu vstoupit bez víza.³⁴ Politickému emigrantovi s uděleným právem azylu mohlo být uděleno sovětské státní občanství.³⁵

²⁹ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravovoje položenije inostrancev v SSSR*. Moskva: Meždunarodnyje otnošenija, 1982, s. 30.

³⁰ Pro srovnání azylových důvodů v ústavách evropských tzv. socialistických států srov. Kryška, D. op. cit., s. 143 – 144.

³¹ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravovoje položenije inostrancev ...*, s. 32.

³² Srov. *ibidem*. Ústava SSSR z roku 1977 totiž za cizince považovala jak cizí státní příslušníky, tak osoby bez státní příslušnosti (srov. Tunkin, G. I. – Boguslavskij, M. M. (red.) – Gridin, V. op. cit., s. 23).

³³ Srov. Vojcechovič, A. M. O ponjatii instituta prava ubežišča. *Sovetskoje gosudarstvo i pravo*, 1981, č. 4, s. 96.

³⁴ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravovoje položenije inostrancev ...*, s. 32 – 34.

³⁵ Srov. Boguslavskij, M. M. – Rubanov, A. A. *Pravovoje položenije inostrancev v SSSR*. Moskva: Institut meždunarodnyh otnošenij, 1959, s. 41.

Z výše uvedeného mimo jiné vyplývá, že už od dekretu o právu azylu z roku 1918 bylo obsahem azylu právo politického emigranta nebyt vydán. Právo azylu tak mělo své trestněprávní souvislosti. Výjimka z pravidla extradice je totiž s právem politického azylu úzce svázána.³⁶ S rozšířením tzv. socialistických států po druhé světové válce je třeba v této souvislosti uvést, že ve vztahu s ostatními tzv. socialistickými státy se toto pravidlo neuplatňovalo, neboť činnost vyvíjená proti základům státního nebo společenského zřízení socialistického státu byla jinými socialistickými státy považována nikoliv za politický, ale obecný trestný čin.³⁷ Neplatilo to však bezvýjimečně, neboť například smlouvy uzavírané Jugoslávií s ostatními tzv. socialistickými státy klouzuli o nevydávání obsahovaly. Například smlouva mezi Jugoslávií a Sovětským svazem stanovila, že vydání nemá místa, jestliže je podle právního řádu jedné ze smluvních stran zakázáno vydání za čin, pro který se vydání požaduje.³⁸

Rovněž již od dob dekretu o právu azylu z roku 1918 se sovětské právo azylu vyvíjelo jako právo azylu územního. Diplomatičtý azyl nebyl Sovětským svazem uznáván a jeho udělování nebylo praktikováno.³⁹ V této souvislosti však není bez zajímavosti, že v případě přijetí chilských politických emigrantů (srov. dále) bylo jejich přijetí organizováno i v případě Sovětského svazu a některých dalších tzv. socialistických států prostřednictvím zastupitelských úřadů.⁴⁰

Pro pochopení sovětské koncepce práva azylu se jako vhodné

³⁶ Srov. Valejev, R. M. *Vydača prestupnikov v sovremennom meždunarodnom prave. Nekotoryje voprosy teorii i praktiki*. Kazan': Izdatel'stvo Kazan'skogo universiteta, 1976, s. 60. Srov. též Šargorodskij, M. D., *Vydača prestupnikov i pravo ubežišča v meždunarodnom ugovornom prave. Vestnik Leningradskogo universiteta*, 1947, č. 8, s. 52 – 53.

³⁷ Srov. Valejev, R. M. op. cit., s. 62.

³⁸ Srov. Dimitrijevič, V. *Utočište na teritoriji strane države. Teritorijalni azil*. Beograd: Centar za dokumentaciju i publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, 1969, reprint Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2015, s. 62.

³⁹ Srov. Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča ...*, s. 100.

⁴⁰ Srov. Emmerling, I. *Die DDR und Chile (1960 – 1989). Außenpolitik, Außenhandel und Solidarität*. Berlin: Ch. Links Verlag, 2013, s. 400. Sovětský velvyslanec přitom doporučoval převzít pouze vedoucí funkcionáře strany a „dobře známé soudruhy“ (srov. *ibidem*).

jeví rovněž uvést, co k ní psala dobová československá literatura. Ta k ní uváděla, že „Sovětský svaz [...] je útočištěm pro všechny osoby, které jsou stíhány buržoazními vládami za obhajobu zájmů pracujícího lidu [...] Naproti tomu kapitalistické státy poskytují útočiště těm státním příslušníkům, kteří zradili zájmy pracujícího lidu ve svých zemích“.⁴¹

Političtí emigranti v praxi SSSR

Stručná poznámka o praxi udělování práva azylu v Sovětském svazu začne jeho tragickým paradoxem. Stalin v rozhovoru s americkým novinářem R. W. Howardem mimo jiné uvedl, že v souladu se sovětskou ústavou mají političtí emigranti právo pobývat na území Sovětského svazu, který jim poskytuje právo azylu stejně jako USA poskytuje politickým emigrantům právo azylu.⁴² Rozhovor proběhl v roce 1936, tedy v době probíhajícího tzv. Velkého teroru (Velké čistky), během kterého bylo uvězněno, deportováno, internováno a zavražděno mnoho cizinců žijících na území Sovětského svazu, a to včetně funkcionářů zahraničních komunistických a socialistických politických stran a politických emigrantů.⁴³

Podle S. A. Avakjana prostřednictvím udělování práva azylu byla poskytována podpora a solidarita osobám, které měli blízko státnímu režimu.⁴⁴ Možnost udělit politický azyl byla v Sovětském svazu poskytována pouze několika kategoriím cizinců, zejména členům komunistických a socialistických stran a hnutí v jiných státech.⁴⁵ Obecně platilo, že do emigrace či politického exilu v tzv.

⁴¹ Průša, O. a kol. *Sovětské státní právo*. Praha: Orbis, 1960, s. 418.

⁴² Srov. *Revolution in one country. The Stalin-Howard interview with a commentary by Trotsky*. Sydney: Workers' Party of Australia, 1936, s. 5.

⁴³ Srov. např. Sommer, T. *Operacja antypolska NKWD 1937 – 1938*. Wydanie I. Warszawa: 3S Media, 2014.

⁴⁴ Avakjan, S. A. *Rossija: graždanstvo, inostrancy, vnešnjaja migracija*. Petrohrad: Juričeskij centr Press, 2003, s. 264.

⁴⁵ Četvermin, V. A. (red.) *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemyj kommentarij*. Moskva: Centr Konstitucionnyh Issledovanij Moskovskogo Obščestvennogo Naučnogo Fonda, 1997, s. 129.

socialistických státech mohli z ostatních států funkcionáři a spolehliví členové komunistických a socialistických stran.⁴⁶ Politický exil v Sovětském svazu byl pak možností zejména pro jejich vysoce postavené funkcionáře.⁴⁷

V první polovině 20. století bylo právo azylu poskytnuto občanům takových zemí jako například Polsko, Německo, Rakousko či Španělsko. Podle uváděných údajů bylo do roku 1934 v Sovětském svazu přijato 6935 politických emigrantů.⁴⁸ Toto číslo pak dále rostlo v důsledku nástupu nedemokratických režimů v Německu, Rakousku, Španělsku a počátku druhé světové války.⁴⁹ Během řecké občanské války a po ní se jednalo o běžence z Řecka.⁵⁰ Zajímavá je pak otázka jugoslávských komunistů, kterým Sovětský svaz poskytoval ochranu už v období tzv. staré, královské, Jugoslávie, ale dále také po roztržce Tito/Stalin v případě protititovské opozice.⁵¹ V 70. a 80. letech minulého století se pak jednalo o občany Íránu nebo Chile.^{52,53}

⁴⁶ Srov. Poutrus, P. G. Die DDR als „Hort der internationalen Solidarität“ Ausländer in der DDR. In: Großböting, T. (red.) *Friedensstaat, Leseland, Sportnation? DDR-Legenden auf dem Prüfstand*. Berlin: Ch. Links Verlag, 2009, s. 143.

⁴⁷ Srov. Poutrus, P. G. Inostrancy v „zakrytom obščestve“ GDR..., s. 110.

⁴⁸ Srov. Galenskaja, L. N. Pravo ubežišča ..., s. 32.

⁴⁹ Srov. *ibidem*, s. 32 – 33.

⁵⁰ Srov. Hradečný, P. et al. *Dějiny Řecka*. Praha: Lidové noviny, 1998, s. 472 – 473.

⁵¹ K tomu srov. Vojtěchovský, O. *Z Prahy proti Titovi. Jugoslávská prosovětská emigrace v Československu*. Praha: Filozofická fakulta UK v Praze, 2011.

⁵² Srov. Četvernin, V. A. (red.) op. cit., s. 129. Marxisté z íránské komunistické strany *Túde* (per. *Hezb-e Túde-ye Írán*) byli tvrdě pronásledováni šáhovým politickým režimem a podíleli se na revoluci ájatláha Chomejního v roce 1979, avšak Chomejní se proti nim v roce 1983 postavil, byli obviněni ze špionáže pro SSSR a přípravy převratu, vedoucí představitelé strany byli zatčeni, popraveni, strana *Túde* byla zakázána (srov. Axworthy, M. *Dějiny Íránu. Říše ducha – od Zarahuštry po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009, s. 171 – 197). Po Pinochetově vojenském puči v roce 1973 nový režim pronásledoval politické odpůrce, včetně členů socialisticko-komunistické koalice Lidová jednota (špa. *Unidad Popular*), v důsledku čehož z Chile emigrovalo přibližně 200 000 osob (srov. Chalupa, J. *Dějiny Argentiny, Uruguaye, Chile*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1999, s. 428 – 445).

⁵³ Poskytnutí azylu chilským emigrantům ze strany SSSR, jakož i dalších tzv. socialistických států (např. NDR nebo Polsko), je zajímavé rovněž z pohledu mezi-

Závěr

Sovětský svaz byl totalitním a nedemokratickým státem. Právo azylu v něm proto bylo pouze formální právní možností určité kategorie cizinců získat ochranu. Systém vykazoval absenci podrobné právní úpravy, která by byla pod reálnou a efektivní soudní ochranou. Stranické a státní orgány měly absolutní volnou úvahu (v podstatě libovůli) v tom, komu bude právo azylu uděleno. Bylo chápáno jako právo státu, nikoliv jako právo politického emigranta. Právo azylu bylo pro Sovětský svaz politickým nástrojem provádění vnitrostátní a zahraniční politiky. S trochou nadsázky by se z uvedených důvodů dalo nazvat *neprávem azylu*.

Je však třeba také říci, že Sovětský svaz poskytl útočiště rovněž nemalému počtu skutečně potřebných. I tento pozitivní prvek však má svou tragickou stránku v podobě Velkého teroru, kdy byli cizinci, a to včetně politických emigrantů, perzekuováni a pronásledováni a mnozí z nich zavražděni.

Přesto se azylové právo Sovětského svazu po druhé světové válce stalo součástí jakéhosi „společného azylového systému socialistických států“, mělo v něm ústřední úlohu a pro ostatní státy v něm bylo minimálně do určité míry vzorem (formulace azylových článků v ústavách).

Sovětské právo azylu zaniklo společně s tímto státem. Po rozpadu Sovětského svazu Ruská federace však, obdobně jako ostatní tzv. socialistické státy, ponechala azylový článek⁵⁴ ve své ústavě přijatý v procesu transformace ústavního a politického systému v 90. letech minulého století.⁵⁵ Ustanovení čl. 63 odst. 1 Ústavy Ruské

národního práva. Tyto osoby měly totiž postavení uprchlíků ve smyslu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (srov. UNHCR. Chile: When we're no longer needed. *Refugees Magazine*, 1996, č. 4), která však těmito státy uplatňována nebyla.

⁵⁴ Srov. Semenova, O. O. Institut *prava* ubežišča v proektach konstitucionnoj komissii i konstitucionnogo soveščanija. *Vestnik Tomskego gosudarstvennogo universiteta. Pravo*. 2017, č. 24, s. 102 – 111.

⁵⁵ K transformaci zemí střední a východní Evropy srov. např. Jirásková, V. Pře-

federace z r. 1993 stanoví, že „*Ruská federace poskytuje politický azyl cizím státním občanům a osobám bez občanství v souladu s obecně uznávanými normami mezinárodního práva*“.⁵⁶ Sovětská koncepce práva azylu zanikla, proces sovětizace azylového práva v dalších státech již neprobíhá. Přesto však můžeme v současné praxi států, jejich azylovém právu či alespoň společnosti nalézt jejich stopy. Nejde přitom jen o Ruskou federaci a další postsovětské republiky. Ve větší či menší míře se jedná o součást historie celkem 12 z 28 členských států EU. Proto by mu měla (nejen) česká a slovenská právní věda věnovat svou pozornost.

LITERATURA

- Avakjan, S. A. *Rossija: graždanstvo, inostrancy, vnešnjaja migracija*. Petrohrad: Juridičeskij centr Press, 2003.
- Axworthy, M. *Dějiny Íránu. Říše ducha – od Zarathustry po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2009.
- Bílková, V. – Kysela, J. – Šturma, P. (eds.) *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. 224 s. ISBN 978-80-87284-57-5.
- Boguslavskij, M. M. – Rubanov, A. A. *Pravovoje položenije inostrancev v SSSR*. Moskva: Institut meždunarodnych otnošenij, 1959.
- Četvernin, V. A. (red.) *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemnyj kommentarij*. Moskva: Centr Konstitucionnyh Issledovanij Moskovskogo Obščestvennogo Naučnogo Fonda, 1997.
- Dimitrijević, V. *Utočište na teritoriji strane države. Teritorijalni azil*. Beograd: Centar za dokumentaciju i publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, 1969, reprint Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2015.
- Emmerling, I. *Die DDR und Chile (1960 – 1989). Außenpolitik, Außenhandel und Solidarität*. Berlin: Ch. Links Verlag, 2013. 528 s. ISBN 978- 3861537250.
- Galenskaja, L. N. *Pravo ubežišča. Meždunarodno-pravovoje voprosy*. Moskva: Meždunarodnyje otnošenija, 1968.
- Galenskaja, L. N. *Pravovoje položenije inostrancev v SSSR*. Moskva: Meždunarodnyje otnošenija, 1982.

chodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In: Pavlíček, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 18 – 36.

⁵⁶ Srov. Pavlíček, V., Jirásková, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a státi. III. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2001.

- Groblewska, T. Prawo azylu terytorialnego. *Studia Nauk Politycznych*, 1975, č. 3. s. 84.
- Hradečný, P. et al. *Dějiny Řecka*. Praha: Lidové noviny, 1998. 765 s., ISBN 80-7106-192-1.
- Chalupa, J. *Dějiny Argentiny, Uruguaye, Chile*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1999. 576 s. ISBN 80-7106-323-1.
- Istorija Sovetskoj Konstitucii. Sbornik dokumentov: 1917 – 1957*. Moskva: Akad. nauk SSSR, 1957.
- Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. 512 s. ISBN 978-80-87949-36-8.
- Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. 678 s. ISBN 978-80-87949-67-2.
- Jílek, D. – Pořízek, P. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018. 596 s. ISBN 978-80-87949-91-7.
- Jirásková, V. Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In: Pavlíček, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999.
- Jurníková, J. – Králová, A. (eds.) *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 208 s. ISBN 978-80-210-8402-5.
- Kaufman, Ja. O prave ubežišča. *Sovetskoe gosudarstvo*, 1934, č. 5.
- Kober, M. Sądownictwo administracyjne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w II RP. *Casus*, 2000, č. 15.
- Krysa, D. Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtě docenta Vladimíra Mikule. *Správní právo*, 2015, č. 3.
- Morawiecki, W. Zagadnienie prawa azylu w świetle projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. *Państwo i Prawo*, 1952, č. 4.
- Pavlíček, V. – Jirásková, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati. III. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2001. 419 s. ISBN 80-85889-48-X.
- Pítrová, L. (ed.) a kol. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. 176 s. ISBN 978-80-7502-162-5.
- Poutrus, P. G. Die DDR als „Hort der internationalen Solidarität“ Ausländer in der DDR. In: Großböting, T. (red.), *Friedensstaat, Leseland, Sportnation? DDR-Legenden auf dem Prüfstand*. Berlin: Ch. Links Verlag, 2009. 336 s. ISBN 978-3-86153-543-0.
- Poutrus, P. G. Inostrancy v „zakrytom obščestve“ GDR: političeskije bežency, učaščesja, trudovyje migranty. In: *Povsednevnaja žizn' pri socializme. Nemeckije i rossijskije podchody*. Moskva: ROSSPĚN, 2015.
- Průša, O. a kol. *Sovětské státní právo*. Praha: Orbis, 1960.
- První sovětské ústavy. Dokumenty k sovětskému státnímu právu*. Praha: Orbis, 1952.
- Revolution in one country. The Stalin-Howard interview with a commentary by Trotsky*. Sydney: Workers' Party of Australia, 1936.
- Semenova, O. O. Institut prava ubežišča v proektach konstitucionnoj komissii i konstitucionnogo soveščanija. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*. 2017, č. 24.
- Stalinská ústava. Ústava vítězného socialismu*. Praha: Orbis, 1953.

- Sommer, T. *Operacja antypolska NKWD 1937 – 1938*. Wydanie I. Warszawa: 3S Media, 2014. 413 s. ISBN 978-83-61935-81-0.
- Svobodová, M. K otázkám revize Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. s. 46 – 55. In: Klíma, K. et al., *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017. 100 s. ISBN 978-80-87956-73-1.
- Šargorodskij, M. D. Vydača prestupnikov i pravo ubežišča v međunarodnom ugovornom prave. *Vestnik Leningradskogo universiteta*, 1947, č. 8.
- Tunkin, G. I. – Boguslavskij, M. M. (red.) – Gridin, V. *Status inostrancev v SSSR*. Moskva: Obščestvennyje nauki i sovremennost', 1984.
- UNHCR. Chile: When we're no longer needed. *Refugees Magazine*, 1996, č. 4.
- Valejev, R. M., *Vydača prestupnikov v sovremennom međunarodnom prave. Nekotoryje voprosy teorii i praktiki*. Kazan': Izdatel'stvo Kazan'skogo universiteta, 1976.
- Vojcechovič, A. M., O ponjatii instituta prava ubežišča. *Sovetskoje gosudarstvo i pravo*, 1981, č. 4.
- Vojtěchovský, O., *Z Prahy proti Titovi. Jugoslávská prosovětská emigrace v Československu*. Praha: Filozofická fakulta UK v Praze, 2011. 696 s. ISBN 978-80-7308-428-8.
- Vyšinskij, A. J. (ed.), *The Law of the Soviet State*. New York: Macmillan Company, 1948.
- Zdobinský, S., *Ústavy evropských socialistických států*. Praha: SPN, 1978.

Kontaktní údaje autora:

JUDr. David Kryška, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Nám. Curieových 7
116 40 Praha 1
Česká republika
E-mail: kryška@prf.cuni.cz

Soňa Košičiarová (ed.)

**AKTUÁLNE OTÁZKY
AZYLOVÉHO PRÁVA I**

*Zborník príspevkov
z česko-slovenskej 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 264. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0188-8