# AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA III

## Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

23. jún 2020
Trnava, Slovenská republika

TRNAVA 2021

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:**

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

# AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA III

*Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*

**23. jún 2020**
**Trnava, Slovenská republika**

Právnická fakulta
Trnavskej univerzity v Trnave 2021

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov
zodpovedajú autori.

© Autori, 2020

ISBN 978-80-568-0221-2 (on-line)

# OBSAH

Predhovor ..... 6

Program konferencie ..... 8

*Mgr. Karolína Adámková*
Konflikt zákona o azylu a Úmluvy o právním postavení uprchlíků .... 10

*Mgr. Bc. Pavel Glos, doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.*
Povinná relokace uprchlíků ve světle aktuálního rozhodnutí
soudního dvora EU ..... 39

*Mgr. Petra Janeková*
Sexuálna orientácia žiadateľov o azyl ako dôvod
ich prenasledovania ..... 55

*doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.*
Medzinárodnoprávna ochrana práv osôb vysídlených
v dôsledku klimatických zmien, ekologických katastrof
a iných environmentálnych faktorov ..... 73

*prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.*
Záruky ochrany slobody utečenca/žiadateľa o azyl
podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru a právnych aktov Európskej únie ..... 91

*JUDr. Miroslava Mittelmannová, doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.*
Vykonávanie vybraných ustanovení medzinárodného práva
a práva Európskej únie v oblasti azylu v čase ochorenia COVID-19 ... 145

*prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.*
Právna pomoc v rámci ustanovení o zastupovaní v konaní o azyle .... 164

# PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala dňa 23. júna 2020 on-line medzinárodnú vedeckú konferenciu venovanú medzinárodným a európskym aspektom azylového práva.

Išlo o v poradí tretí z plánovaných okrúhlych diskusných stolov zameraný na definovanie výziev pre legislatívu v Slovenskej republike.

O účasť na konferencii prejavili záujem právnici/právničky, ktorí sa venujú právnym aspektom migrácie, utečeneckého a azylového práva z troch členských štátov Európskej únie.

K témam vedeckého podujatia, v súlade s predmetom výskumu naplánovaným v treťom roku v rámci projektu VEGA č. 1/0200/18, patrili aj:

– zákonnosť rozhodovacej činnosti orgánov vo veciach utečencov/žiadateľov a azyl,
– harmonizácia právnych poriadkov členských štátov Európskej únie v oblasti azylovej politiky,
– transpozícia právnych aktov Európskej únie vo vnútroštátnej právnej úprave členského štátu,
– interpretácia a aplikácia:

1. smernice 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 (Ú. v. ES L 212, 07. 08. 2001) – prístup k azylovému konaniu v súvislosti s dočasnou ochranou (čl. 17), vylúčenie osoby z poskytnutia dočasnej ochrany (čl. 28),

2. smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 20. 12. 2011) – posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu (čl. 4), priznanie postavenia utečenca (čl. 13), zrušenie, ukončenie alebo odmietnutie obnovenia postavenia utečenca (čl. 14), predpoklady na poskytnutie doplnkovej ochrany (V. časť), ochrana pred vyhostením alebo vrátením (čl. 21),

3. 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) – prístup ku konaniu o medzinárodnej ochrane (čl. 6 – čl. 30), konanie o posúdení žiadosti (kapitola IV), konanie o odňatí medzinárodnej ochrany (kapitola IV), právo na účinný opravný prostriedok (čl. 46),

4. smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 180, 29. 6. 2013) – konanie o zaistení a ochrana zaistených žiadateľov (čl. 8), záruky pre zaistených žiadateľov (čl. 9).

Vedecká konferencia sa uskutočnila skôr, než Európska komisia zverejnila súbor návrhov na reformu úniovej migračnej a azylovej politiky ako nový Európsky pakt o migrácii a azyle.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
organizačná garantka konferencie

V Trnave 30. november 2020

# Program konferencie

**Registrácia:** 9.00 – 9.15 hod.

Otvorenie konferencie a privítanie účastníkov 9.15 – 9.30 hod.

**Vystúpenia účastníkov konferencie s hlavnými referátmi**

doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D., Mgr. Bc. Pavel Glos
Právnická fakulta UP v Olomouci, Česká republika
*Povinná relokace uprchlíků ve světle aktuálního rozhodnutí soudního dvora EU*
9.30 – 10.00 hod.

Daniela Zaharia Manescu, Anca Stroiu
advokátska kancelária, Bukurešť, Rumunská republika
*The role of the courts of law in configuring the asylum law under the Romanian jurisdiction*
10.00 – 10.30 hod.

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
*Medzinárodnoprávna ochrana práv osôb vysídlených v dôsledku klimatických zmien, ekologických katastrof a iných environmentálnych faktorov*
10.30 – 11.00 hod.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.
Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
*Záruky ochrany slobody utečenca/žiadateľa o azyl podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru a právnych aktov Európskej únie*
11.00 – 11.30 hod.

Mgr. Karolína Adámková
Právnická fakulta UK v Prahe, Česká republika
*Konflikt zákona o azylu a Úmluvy o právním postavení uprchlíků*
11.30 – 12.00 hod.

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave, Slovenská republika
*Právna pomoc v rámci ustanovení o zastupovaní v konaní o azyle*
12.00 – 12.30 hod.

Mgr. Samuel Rybnikár, PhD.
Najvyšší súd Slovenskej republiky
*Aktuálne otázky administratívneho vyhostenia vo svetle rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít*
12.30 – 13.00 hod.

Mgr. Petra Janeková
Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
*Sexuálna orientácia žiadateľov o azyl ako dôvod ich prenasledovania*
13.00 – 13.30 hod.

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.,
JUDr. Miroslava Mittelmannová
Právnická fakulta TU v Trnave, Slovenská republika
*Vykonávanie vybraných ustanovení medzinárodného práva a práva Európskej únie v oblasti azylu v čase ochorenia COVID-19*
13.30 – 14.00 hod.

**Panelová diskusia** – 14.00 – 15.00 hod.

**Ukončenie konferencie**

# KONFLIKT ZÁKONA O AZYLU A ÚMLUVY O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ

*Mgr. Karolína Adámková*

**Klíčová slova:** řízení o předběžné otázce – azylová politika – mezinárodní ochrana – směrnice 2011/95/EU – postavení uprchlíka – stav uprchlíka – čl. 14 odst. 4 až 6 – odnětí postavení uprchlíka – nepřiznání postavení uprchlíka – Úmluva o právním postavení uprchlíků

**Key words:** reference for a preliminary ruling – asylum policy – international protection – Directive 2011/95/EU – refugee status, being a refugee – Art. 14 (4) to (6) – revocation of refugee status – refusal to grant of refugee status – Convention relating to the Status of Refugees

**Anotace:** Cílem tohoto referátu je osvětlit některé problémy uprchlického práva, konkrétně odpovědět na otázku (ne)existence konfliktu mezi zákonem o azylu, resp. Kvalifikační směrnicí, a Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Tento konflikt je představován otázkou, zda Kvalifikační směrnice a s ní i azylový zákon, nepřípustně rozšiřují důvody, pro něž lze osobě (cizinci) odepřít možnost být uprchlíkem. Jinými slovy, zda Kvalifikační směrnice rozšiřuje exkluzivní část definice osoby uprchlíka stanovenou Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Úmluva o právním postavení uprchlíků představuje samotný základ mezinárodního uprchlického režimu. Kvalifikační směrnice a s ní i azylový zákon z Úmluvy o právním postavení uprchlíků vychází. V této práci jsou proto rozebrány ustanovení týkající se možného konfliktu ze všech tří právních dokumentů.

**Summary:** The aim of this paper is to elucidate some problems of refugee law, specifically to answer the question of (non)existence of conflict between the Asylum act, respectively Directive 2011/95, and the Convention relating to the Status of Refugees. This conflict is posed by the question of whether the Directive 2011/95, and with it the Asylum Act, in-admissibly extend the reasons why a person (foreigner) may be denied the opportunity to be a refugee. In other words, whether the Directive 2011/95 extends the exclusive part of the definition of a refugee person set out in the Convention relating to the Status of Refugees. The Convention Relating to the Status of Refugees is the very basis of the international refugee regime. The Directive 2011/95, and therefore the Asylum Act, is based on the Convention relating to the Status of Refugees. Therefore, the provisions concerning a possible conflict from all three legal documents are discussed in this work.

## Úvod

Uprchlictví je dnes stále ještě velmi diskutovaným tématem. Tento referát se proto soustředí na nedávné rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, který rozhodoval předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem týkající se platnosti některých ustanovení Kvalifikační směrnice a jejich souladu s primárním právem Evropské unie, viz níže. Vzhledem k tomu, že mnohá ustanovení azylového zákona jsou transpozicí Kvalifikační směrnice, je toto rozhodnutí podstatné též z hlediska vnitrostátního práva.

Téma této práce se proto zabývá (ne) existencí konfliktu mezi azylovým zákonem, příp. Kvalifikační směrnicí, a Úmluvou o právním postavení uprchlíků, jež představuje samotný základ mezinárodního uprchlického režimu a je tak základním stavebním kamenem při tvorbě ostatních právních předpisů pro státy, jež jsou stranou této úmluvy.

V referátu se proto pokusíme nejen zodpovědět otázku, zda existuje konflikt mezi azylovým zákonem a shora uvedenou úmluvou z hlediska vytváření nových nepřípustných důvodů vylučujících osobu (cizince) z možnosti být považován za uprchlíka a čerpat tak práva s tímto spojená.

## 1. Obecně k právní úpravě

Pro účely této práce, a především v samotném jejím úvodu, je jedním z nejdůležitějších bodů představení právní úpravy, jejíž konflikt byl řešen velkým senátem SDEU, jakož i vymezení základních pojmů, které budou v této práci řešeny. V následujících podkapitolách proto představíme, a to obecně i konkrétně, právní úpravu vnitrostátní i na úrovni Evropské unie (dále také jako „EU“), jakož i na poli práva mezinárodního.

### *1.1. Právní úprava azylového řízení*

Právní úprava azylového řízení, jak již samotný název tohoto institutu napovídá, podléhá jako celek zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o azylu"), když zmínka o tomto je uvedena již na ústavní úrovni v Listině základních práv a svobod, konkrétně v jejím čl. 43.[1] Vedle samotného zákona o azylu však na azylové řízení dopadá subsidiárně taktéž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „správní řád"), jakož i některá ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen jako „ZPC"), na nějž zákon o azylu přímo či nepřímo odkazuje.

Pro účely této práce je však třeba poukázat na skutečnost, že prameny cizineckého práva jsou samozřejmě o mnoho rozmanitější. Vedle zákonů ale i podzákonných právních předpisů České republiky, kterými jsou např. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů, nesmíme zapomínat na právo Evropské unie, zejména Kvalifikační směrnici,[2] Listinu základních práv Evropské unie, nařízení Dublin III,[3] Schengenský prováděcí kodex,[4] a mnohé další předpisy Evropské unie, jakož ani na me-

---

1 Čl. 43 Listiny základních práv a svobod: *„Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami."*

2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen jako „Kvalifikační směrnice").

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 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 (přepracované znění).

4 Nařízení Evropského Parlamentu a rady (EU) 2016/399, ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

zinárodní smlouvy, mezi kterými je třeba uvést zejména Úmluvu o právním postavení uprchlíků,[5] představující samotný základ mezinárodního uprchlického režimu,[6] apod.

### *1.2. K pojmu azyl*

Jak již bylo uvedeno shora, úprava azylového řízení je na našem území obsažena primárně v zákoně o azylu. Pojem azyl však není v zákoně o azylu definován přímo. Azyl je, vedle doplňkové ochrany, jednou ze dvou variant ochrany poskytnutou cizinci na území České republiky v souladu s ustanovením § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu,[7] kterou nazýváme mezinárodní ochranou.

Azyl je proto možné definovat spíše prostřednictvím osoby,[8] které může být ochrana udělena. Jeho doplněním je současně definice pojmu žádost o azyl. Z této definice totiž vyplývá, že se azyl uděluje jako ochrana před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou.[9] Dále je výklad pojmu azyl modifikován důvody pro jeho udělení, jež jsou uvedeny v ustanovení § 12 zákona o azylu.[10]

---

5 Úmluva podepsaná dne 28. 7. 1951 v Ženevě, vstoupila v platnost dne 22. 4. 1954 ve znění Newyorského protokolu uzavřeného dne 31. 1. 1967, jenž vstoupil v platnost dne 4. 10. 1967, byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. m. s. (dále jen jako „Úmluva“).

6 Janků, L.: Článek 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice: rozpor s Úmluvou o právním postavení uprchlíků? In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva. Brno: Wolters Kluwer ČR, 2016, 2017, str. 310.

7 Srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu: Pro účely tohoto zákona se rozumí mezinárodní ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany.

8 Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o azylu se azylantem rozumí cizinec, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

9 Ustanovení § 3 zákona o azylu stanoví: *„Žádostí o udělení mezinárodní ochrany je projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozící vážnou újmou.“*

10 Za důvody pro udělení azylu tak zákon považuje pronásledování za uplatňování politických práv nebo svobod, z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů.

Oproti tomu lze pro doplnění uvést, že definice pojmu doplňková ochrana je v zákoně o azylu obsažena přímo, a to konkrétně v ustanovení § 14a odst. 1, kdy se tato udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, ale současně jsou v jeho případě zjištěny důvodné obavy, že by mu při navrácení mohlo hrozit skutečné nebezpečí vážné újmy. Tato definice je pak doplněna taktéž definicí prostřednictvím osoby,[11] které může být doplňková ochrana udělena.

O udělení mezinárodní ochrany, jakož i o jejím odejmutí, rozhoduje Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky.[12] Orgánů kompetentních k přijetí žádosti o jakoukoliv z forem mezinárodní ochrany však zákon o azylu rozeznává vícero.[13]

V právu EU, a sice v Kvalifikační směrnici je pojem mezinárodní ochrany definován obdobně, [14] když tato stanoví, že mezinárodní ochrana zahrnuje také dvě varianty ochrany, a sice:

– *postavení uprchlíka*, tj. uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka, *nebo*
– *status doplňkové ochrany*, tj. uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu.

K výše uvedenému je vhodné doplnit, že pojem mezinárodní ochrany je co do institutu postavení uprchlíka v předpisech EU definován takto již historicky, když definici pojmu postavení uprchlíka obsahovala též předchůdkyně Kvalifikační směrnice.[15]

---

[11] Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o azylu se osobou požívající doplňkové ochrany rozumí cizinec, kterému byla udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany, a dále cizinec, který podal v době platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany žádost o prodloužení doplňkové ochrany, a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o této žádosti.

[12] Srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) v návaznosti na ustanovení § 8 zákona o azylu.

[13] Srov. ustanovení § 3a odst. 1 zákona o azylu.

[14] Srov. ustanovení čl. 2 písm. a) Kvalifikační směrnice.

[15] Srov. ustanovení čl. 2 písm. a) a e) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo

Nicméně, přiznání *postavení uprchlíka* je pouze deklaratorním aktem, jak vyplývá z Kvalifikační směrnice, konkrétně jejího čl. 13 ve spojení s bodem 14 a 21 odůvodnění.[16]

Jistou definici pojmu azyl nabízí taktéž Všeobecná deklarace lidských práv, která uvádí: *„Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.“*[17]

Úmluva definici pojmu azyl neobsahuje, a to i přesto že s tímto pojmem pracuje.[18] Úmluva neobsahuje ani přímou definici pojmu mezinárodní ochrana. Nicméně, tato obsahuje rozsáhlou definici pojmu uprchlík, ve svém čl. 1, a to spolu se stanovením případů, pro něž se osoba za uprchlíka nevztahuje. Definice pojmu uprchlík obsahuje tzv. inkluzivní klauzuli (i), jíž odpovídá čl. 1 část A, a dále klauzuli cesační (ii), jíž odpovídá čl. 1 část C, a klauzuli exkluzivní (iii), jíž odpovídá část D, E a F čl. 1 Úmluvy. Na tomto místě uvedeme proto pouze inkluzivní část definice, která je podstatná pro pozitivní definici pojmu uprchlík, kdy se jedná o osobu, která *„se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“*.[19]

Exkluzivní, resp. vylučující, klauzule pak vymezuje osoby, na něž se Úmluva nevztahuje, Cesační, resp. suspenzivní, klauzule

osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, o obsahu poskytované ochrany (tzv. „kvalifikační směrnice“), kterou Kvalifikační směrnice následně nahradila (Úř. Věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

16 K tomu srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 6. 2015, ve věci H. T., C-373/13, bod 63.

17 Srov. čl. 14 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv přijaté dne 10. 12. 1948 v Paříži Valným shromážděním Organizace spojených národů (OSN).

18 Srov. Úvod a čl. 1 část F písm. b) Úmluvy.

19 Srov. čl. 1 část A odst. 2 Úmluvy ve znění Protokolu.

upravuje hmotněprávní podmínky, za nichž může být osoba, splňující jinak definiční znaky inkluzivní klauzule, zbavena uprchlického statusu. Uprchlíkem se osoba stane, pokud naplní definiční znaky. Prohlášení osoby za uprchlíka je pouze deklaratorní akt, který nemá vliv na skutečné zhodnocení, zda osoba uprchlíkem je či není.

Úmluva neobsahuje druhou variantu ochrany jako je doplňková ochrana či status doplňkové ochrany.

*Jednoduše řečeno, v České republice se mezinárodní ochrana definuje prostřednictvím definice azylu a doplňkové ochrany, které ji tvoří. Na poli mezinárodního* práva, ale taktéž práva Evropské unie, je naopak užíváno pojmu uprchlík namísto *azylanta***.** *Pojem mezinárodní ochrany je pak (v právu EU také vedle doplňkové ochrany) definován právě prostřednictvím pojmu uprchlík, resp. jejich statutu. Jsou však důvody, pro které je možné ukončení či vyloučení z postavení uprchlíka na poli mezinárodního práva a zákona o azylu shodné?*

## 2. Kdy osoba již není azylantem/uprchlíkem

Představíme právní úpravu upravující možnosti odnětí postavení azylanta z hlediska vnitrostátního práva, ale také těmto korespondující možnosti odnětí postavení uprchlíka, resp. důvody, pro něž osoba za uprchlíka považována nebo již považována není. Současně poukážeme na možné rozdíly mezi jednotlivými právními úpravami, jakož i nastíníme rozdíly mezi pojmy *„stav uprchlíka"* a *„postavení uprchlíka"* a dopad tohoto rozlišování na osobu uprchlíka.

### *2.1. Možnosti odnětí azylu dle azylového zákona*

Vedle žádosti o udělení mezinárodní ochrany, což představuje, jak již název napovídá řízení vedené jen a pouze na žádost cizince, může Ministerstvo vnitra rozhodnout taktéž o odnětí této původně přiznané formy ochrany cizinci. Důvody, resp. podmínky, kdy lze cizinci azyl odejmout jsou stanoveny v ustanovení § 17 odst. 1 zá-

kona azylu, pro naše účely je však třeba uvést ty nacházející se pod písm. i) a j) předmětného ustanovení, neboť tyto byly hodnoceny v předběžné otázce položené SDEU:[20]

*„Azyl se odejme, jestliže*

*i) existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, nebo*

*j) azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu."*

Ustanovení § 17 odst. 1 písm. i) a j) azylového zákona, která jsou stěžejní pro tuto práci, se do předmětného zákona dostaly novelou č. 165/2006,[21] přičemž se jednalo o reakci na další z vydaných směrnic EU, a to konkrétně na předchůdkyni Kvalifikační směrnice.[22] Shora uvedené ustanovení § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu tak představuje transpozici článku 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice i její předchůdkyně,[23] neboť znění čl. 14 odst. 4 obou směrnic je shodné.

### *2.2. Možnosti odnětí postavení uprchlíka dle kvalifikační směrnice*

Možnosti odnětí postavení uprchlíka, ale taktéž ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka jsou v Kvalifikační směrnici upraveny v její kapitole IV., nazvané jako *„Postavení uprchlíka"*, konkrétně v jejím čl. 14, v jehož odst. 3 jsou popsány případy, kdy tak členský stát učiní a pod odst. 4 a 5

[20] Další důvody pro odejmutí azylu cizinci jsou stanoveny v ustanovení § 17 odst. 3 a 4 azylového zákona, tyto však nejsou z hlediska účelu této práce podstatné.

[21] Jednalo se o zákon č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen jako „novela č. 165/2006").

[22] Srov. poznámku pod čarou č. 15 této práce.

[23] K tomu srov. obecnou část důvodové zprávy k novele č. 165/2006, a ve zvláštní části zejména bod 36.

jsou popsány případy, kdy tak členské státy učinit mohou. Pro tuto práci jsou stěžejní zejména 2 posledně zmíněná ustanovení.

Odst. 4: *„Členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže*

*a) existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází;*

*b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu."*

a odst. 5: *„V situacích uvedených v odstavci 4 se mohou členské státy rozhodnout nepřiznat postavení uprchlíka, jestliže toto rozhodnutí ještě nebylo přijato."*

Čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice tak členským státům umožňují odejmout postavení přiznané uprchlíkovi, resp. nepřiznat postavení uprchlíka, v případech, kdy tento představuje nebezpečí pro bezpečnost nebo společnost členského státu.[24] Pro tyto případy pak odst. 6 tohoto článku Kvalifikační směrnice stanoví minimální práva zaručená takovému uprchlíkovi setrvávajícímu v daném členském státě.

Odst. 6: „*Osoby, na které se vztahují odstavce 4 a 5 jsou způsobilé k právům uvedeným v článcích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobným právům, pokud se nacházejí v dotyčném členském státě.*"

Na základě výše uvedeného proto není složité dospět k závěru, že znění ustanovení čl. 14 odst. 4 písm. a) a b) Kvalifikační směrnice obsahuje obdobné znění jako ustanovení § 17 odst. 1 písm. i) a j) azylového zákona,[25] a představuje tak transpozici evropských předpisů do vnitrostátních zákonů. Zákon o azylu, na rozdíl od Kvalifikační směrnice, však pracuje s pojmem *„oprávněné důvody"* v případě podřaditelném pod písm. a) shora. V případě písm. b)

[24] Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 4.

[25] Znění ustanovení čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice a čl. 14 odst. 4 její předchůdkyně, tj. směrnice 2004/83/ES, je totožné.

shora, se jedná o shodné znění azylového zákona a Kvalifikační směrnice.[26]

Na tomto místě je vhodné poznamenat, že využití čl. 14 odst. 4 a 5 k odnětí ukončení nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi není povinností, nýbrž možností, kterou mohou členské státy EU využít. Zákon o azylu však tuto možnost nestanoví. Nejedná se však, s ohledem na znění předmětných článků, o rozpor mezi předmětnými ustanoveními, když se Česká republika rozhodla využít možnosti, jež jí poskytuje unijní předpis.

K uvedenému lze ještě doplnit, že situace uvedené v čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice představují shodné důvody s čl. 21 Kvalifikační směrnice, v nichž je možné uprchlíka navrátit a vyloučit tak užití zásady nenavracení, za podmínky, že to nevylučují mezinárodní závazky.

*„Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže*

*a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo*

*b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.“*

Pro vhodnější posouzení vztahu jednotlivých právních regulací je třeba k výše uvedenému doplnit, že Kvalifikační směrnice vychází z Úmluvy, kterou považuje za základ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.[27] Kvalifikační směrnice sama reguluje svůj vztah k Úmluvě, současně také definici řady pojmů, jež zavádí, doplňuje právě o povinnost souladu s předmětnou Úmluvou.[28] Současně deklaruje povinnost Úmluvu plně uplatňo-

[26] K totožnému závěru dospěl ve shora uvedeném případě b) taktéž Nejvyšší správní soud ve svém Srov. usnesení ze dne 28. 12. 2019, č. j. 5 Azs 189/2015-36, publikovaném pod č. 5107/2016 Sb. NSS.

[27] Srov. bod 4) odůvodnění Kvalifikační směrnice.

[28] Srov. např. čl. 9, čl. 12 odst. 1 písm. a) či čl. 14 odst. 6 Úmluvy.

vat, když ve své preambuli uvádí, že: *„Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva") ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „protokol"), čímž potvrdila zásadu nenavracení a zajistila, aby nikdo nebyl vracen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování."*[29]

O výše uvedeném závěru svědčí taktéž znění čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, jenž garantuje právo na azyl,[30] či čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie, jenž stanoví povinnost souladu společné azylové politiky EU s Úmluvou,[31] apod.

Kvalifikační směrnice tak nejen, že uznává Úmluvu, ale je podrobnějším a rozsáhlejším právním předpisem, jenž stanoví pro osobu uprchlíka kvalitativně vyšší výhody než Úmluva,[32] jak bude ještě ukázáno níže. Vzhledem k tomu, že azylový zákon je její transpozicí, lze předpokládat tuto kvalitativně vyšší míru výhod než v případě Úmluvy také u tohoto zákona.[33]

---

29 Srov. bod 3) odůvodnění Kvalifikační směrnice. Obdobné je možné najít v bodě 24) odůvodnění či čl. 20 odst. 1 Kvalifikační směrnice.

30 Čl. 18 LZPEU: *„Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. Července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. Ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie."*

31 Čl. 78 odst. 1 SF*EU: „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami."*

32 K tomu srov. cíle Kvalifikační směrnice dostupné online na stránkách EUR-LEX. EUROPA.CZ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1585496669191 [cit. 2020-03-29].

33 K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2019, č. j. 5 Azs 189/2015 – 36, publikované pod NSS 5107/2016, čl. III, str. 13 a Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 26.

Současně je třeba poznamenat, že Kvalifikační směrnice není a ani nemůže být prováděcím předpisem Úmluvy. Na druhou stranu však SDEU dovodil, že ustanovení Kvalifikační směrnice „ … *byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této* [Ú]*mluvy na základě společných pojmů a kritérií uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 uvedené úmluvy*“.[34] Na tomto místě je nezbytné také znovu připomenout, že Kvalifikační směrnice rozumí mezinárodní ochranou *postavení uprchlíka* nebo *status doplňkové ochrany*, a to i přesto že, jak sama uvádí, je postavení uprchlíka pouze deklaratorním aktem. Pojem *„stav uprchlíka“*, který odpovídá definici uprchlíka stanoveného Úmluvou, jež představuje nepřekročitelný základ i podle práva EU, však Kvalifikační směrnice nedefinuje.[35]

### *2.3. Možnosti odnětí postavení uprchlíka dle Úmluvy*

K vzájemným vztahům mezi jednotlivými právními předpisy, jimiž jsme zakončili předchozí podkapitolu, je třeba v případě Úmluvy uvést, že touto jsou vázány všechny členské státy. Ne toliko však sama Evropská unie.[36] EU při tvorbě svých předpisů[37] pro výkon jejích pravomocí není povinna vycházet z takového mezinárodního právního předpisu, jímž není vázána. I přes výše uvedené, jak bylo uvedeno v podkapitole 2.2. této práce, však Kvalifikační směrnice nejen odkazuje v mnohých svých ustanoveních na Úmluvu, ale jejím prostřednictvím též definuje řadu pojmů, které zavádí. Orgány EU musí proto Úmluvu dodržovat z titulu unijního práva.

---

34 Srov. rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 81.

35 K tomuto viz níže.

36 Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2014, ve věci Qurbani, C-481/13, body 23 až 25.

37 Dle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie mezi tyto patří nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Výčet situací, v nichž osoba pozbývá status uprchlíka, je stanoven v čl. 1 části C, tzv. cesační klauzule, Úmluvy. Tato pak pozbývá platnosti pro jakoukoliv osobu, na níž dopadají následující důvody, tzn. když tato:

*„1. se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti; nebo*

*2. potom, co ztratila státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyla; nebo*

*3. nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti; nebo*

*4. dobrovolně se znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním; nebo*

*5. nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat. Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním.*

*6. je-li osobou bez státní příslušnosti, je uprchlík schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat. Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním pro odmítnutí návratu do země svého bývalého pobytu.“*

V čl. 1 části F, tzv. exkluzivní klauzule, Úmluvy jsou potom stanoveny případy osob, které si z vážných důvodů mezinárodní ochranu nezasluhují.[38]

*„Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se*

[38] Čepelka, Č. a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2006, str. 32.

*tam usadit jako uprchlík; c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů."*

Vzhledem k tomu, že Úmluva ve svém čl. 42 obsahuje zákaz učinit výhrady k některým článkům Úmluvy, (mj.) taktéž k čl. 1 Úmluvy, a to při podpisu, ratifikaci nebo přístupu,[39] čl. 1 část C (cesační klauzule) a část F (exkluzivní klauzule) Úmluvy tak představují úplný a taxativní výčet, od něhož se nelze odchýlit. Výhrady ve smyslu ustanovení čl. 42 Úmluvy je sice možné následně odvolat, avšak s ohledem na časovou limitaci předmětného ustanovení tyto výhrady nelze učinit v jiný čas, než zde vyjmenovaný, jakož ani nelze po jejich odvolání tyto učinit znovu.

Byť je definice uprchlíka uvedená v čl. 1 Úmluvy, Úmluva ve své kapitole V., nazvané *„Správní opatření"*, konkrétně v jejím čl. 32 nazvaném *„Vyhoštění"* a čl. 33, nazvaném *„Zákaz vyhoštění a navracení (refoulement)"* stanoví taktéž případy, v nichž (ne)může dojít k vyhoštění osoby uprchlíka.

Čl. 32 odst. 1 a 2: *„Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem. Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonnou cestou. S výjimkou závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností, bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevině, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými."*

a čl. 33 odst. 1 a 2: *„Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze*

[39] Čl. 42 odst. 1 Úmluvy: *„Při podpisu, ratifikaci nebo přístupu může kterýkoliv stát učinit výhrady ke všem článkům této úmluvy s výjimkou článků 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 až 46 včetně."*

*zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.*"

Ze shora citovaného čl. 32 odst. 1 Úmluvy tedy plyne, že pokud uprchlík představuje odůvodněný případ obav o státní bezpečnost či veřejný pořádek, je možné tohoto vyhostit z území státu. Zásada *„non refoulement"*, resp. zákaz vyhoštění uprchlíka, je uvedena až v následujícím ustanovení, a sice ustanovení čl. 33. Přitom i zde jsou uvedeny výjimky z této zásady, a to v odst. 2 tohoto článku, kde opětovně, stejně jako v případě čl. 32 odst. 1 Úmluvy, se předmětná zásada neuplatní v případě, že:

i) existují vážné důvody, pro které uprchlík může být považován za nebezpečného anebo
ii) uprchlík byl usvědčen pravomocným rozsudkem za zvlášť těžký trestný čin, a proto tento představuje nebezpečí pro společnost.

Čl. 33 Úmluvy tak obsahuje *obdobné důvody*, pro které může dojít k vyhoštění osoby uprchlíka, jež obsahuje také Kvalifikační směrnice ve svém ustanovení čl. 14 odst. 4 písm. a) a b), resp. azylový zákon ve svém ustanovení § 17 odst. 1 písm. i) a j). Kvalifikační směrnice však na rozdíl od Úmluvy pracuje s pojmem *dostatečných důvodů* v případě podřaditelném pod i) shora, tj. nikoliv s pojmem *vážné důvody*. V případě podřaditelném pod ii) shora se jedná o shodné znění Kvalifikační směrnice a Úmluvy.

V rámci zhodnocení souladu Kvalifikační směrnice s Úmluvou je však vhodné porovnat taktéž rozhodná jazyková znění těchto dokumentů, než pouze znění v českém jazyce. Těmito v případě Úmluvy je anglická a francouzská verze,[40] které jsme v rámci tohoto rozboru porovnávali. Na tomto místě je však současně třeba poznamenat, že sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., kterým byla vyhlášena Úmluva, ve své preambuli odkazuje pouze na znění anglické verze, do nějž lze nahlédnout na příslušných ministerstvech.

[40] K tomu srov. oficiální informace uvedené na webovém portálu OSN, dostupném online zde: www.osn.cz/osn/oficialni-jazyky/,[ cit. 2020-04-20].

Při porovnání anglické[41] verze obou dokumentů dospějeme k závěru, že tato znění jsou shodná. V anglické jazykové verzi nenalezneme rozdíl v ustanoveních podřaditelných pod případy i) a ii) shora.

Jinak je tomu však již ve francouzské verzi.[42] V této jazykové verzi již nalezneme obdobné rozlišení, jako v případě české jazykové verze, tj. jedná se o *obdobné důvody*, pro které může dojít k vyhoštění osoby uprchlíka. Francouzská verze Kvalifikační směrnice užívá v případě podřaditelném pod i) shora pojmů *„des motifs raisonnables"*[43] a *„une menace"*,[44] kdežto Úmluva v případě podařitelném pod i) shora užívá pojmu *„des raisons sérieuses"*[45] a *„un danger"*.[46] Jedná se o pojmy obdobné, až shodné. Na první pohled však i bez příslušných jazykových znalostí lze konstatovat, že se nejedná o termíny totožné.

---

41 Srov. a) čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice: *„Member States may revoke, end or refuse to renew the status granted to a refugee by a governmental, administrative, judicial or quasi-judicial body, when: (a) there are reasonable grounds for regarding him or her as a danger to the security of the Member State in which he or she is present; (b) he or she, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that Member State"*; a b) čl. 33 odst. 2 Úmluvy: *„The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country."*

42 Srov. a) čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice: *„Les États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler, a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve; b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État metre"*; a b) čl. 33 Úmluvy: *„Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays."*

43 Překlad autorky: *„rozumné důvody"*.

44 Překlad autorky: *„hrozba"*.

45 Překlad autorky: *„vážné důvody"*.

46 Překlad autorky: *„nebezpečí"*.

Dlužno podotknout, že francouzské verze obou dokumentů se též nepatrně rozcházejí v případě podřaditelném pod ii) shora, neboť Kvalifikační směrnice užívá teoretičtějšího a zejména širšího pojmu *„un crime particulièrement grave“*,[47] který nalezne svůj odraz spíše v obecné rovině trestněprávní nauky, zatímco Úmluva užívá formálnějšího pojmu *„un crime ou délit particulièrement grave“*,[48] který nalezne svůj odraz v předpisech trestního, příp. správního práva.

Vzhledem ke skutečnosti, že čl. 21 odst. 2 Kvalifikační směrnice obsahuje totožné důvody, pro něž je možné uprchlíka navrátit jako čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice, dopadají shora uvedené jazykové nepřesnosti taktéž na něj.

Shora uvedená odlišnost je tak zachována v českém, francouzském a bulharském znění Kvalifikační směrnice, přičemž v ostatních jazykových verzích Kvalifikační směrnice tomu tak není.[49]

### *2.4. Konflikt azylového zákona a Úmluvy*

*S ohledem na shora uvedené odlišnosti je otázkou, zda lze konstatovat, že azylový zákon, resp. Kvalifikační směrnice, nerozšiřují možnosti odnětí, ukončení či vyloučení postavení uprchlíka oproti Úmluvě?*

Odborná veřejnost, včetně mezinárodních asociací, vyjádřila nejednou pochybnosti o souladu znění Kvalifikační směrnice, a tudíž i azylového zákona, s Úmluvou.[50] Asi nejhlasitější námitky zaznívají ze strany UNHCR.[51] Podle UNHCR čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice, stejně jako její předchůdkyně, rozšiřuje možnosti vyloučení osoby z postavení uprchlíka oproti čl. 1 části F Úmlu-

[47] Překlad autorky: *„zvlášť závažný trestný čin“*.

[48] Překlad autorky: *„zvlášť závažný trestný čin nebo delikt“*.

[49] Srov. Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 56, poznámka pod čarou č. 13.

[50] Mezi tyto patří mj. Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE), Mezinárodní asociace azylových soudců a veřejná ochránkyně práv ČR.

[51] Úřad OSN pro uprchlíky.

vy, jelikož odebírá takové osobě *postavení uprchlíka* ve smyslu čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice,[52] neboť vylučující klauzule (čl. 1 část F) Úmluvy a výjimka ze zásady zákazu navracení (čl. 33 odst. 2) Úmluvy sledují jiné cíle. Vylučující klauzule dopadá na uprchlíka pro jeho (vážné) jednání, kdežto výjimka ze zásady nenavracení se týká zacházení s uprchlíky a tento nebyl koncipován jako důvod pro ukončení postavení uprchlíka.[53] Úmluva však nerozlišuje mezi *uprchlíkem* a *postavením uprchlíka*. V kontextu výše uvedeného je proto posledně uvedenou námitku UNHCR třeba vnímat jako *stav uprchlíka*.

Tyto důvody, byť v jednom případě s určitou jazykovou odlišností, obsahuje taktéž zákon o azylu. O (ne)možné existenci konfliktu proto rozhodoval SDEU.

*Na základě výše uvedeného je tedy možné uzavřít, že ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu představuje úplnou transpozici Kvalifikační směrnice. Předchůdkyně Kvalifikační směrnice, tj. směrnice 2004/83/ES, nadto obsahovala ustanovení stejného znění jako Kvalifikační směrnice. Kvalifikační směrnice, stejně jako její předchůdkyně, zase v tomto ohledu obsahuje shodné znění jako Úmluva. Shodnou podobu nalezneme též v anglické verzi, a co se týče verze francouzské, tato obsahuje drobnou odlišnost, která však nemůže mít skutečný dopad na hodnocení celé úpravy, zejména její použitelnosti v praxi.*

*Co se týče ustanovení § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, takovou shodu však již nenalezneme. Předmětné ustanovení užívá pojmu „oprávněné důvody", kdežto odpovídající ustanovení české jazykové verze Kvalifikační směrnice užívá pojmu „dostatečné důvody", a aby toho nebylo málo, tak odpovídající ustanovení Úmluvy užívá pojmu „vážné důvody". V tomto*

---

52 Srov. UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on inimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), dostupné na adrese: https://www.refworld.org/docid/4c503db52.html

53 UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83] ze dne 28. 1. 2005, dostupný na adrese http://WWW.refworld.org/docid/44ca0d504.html str. 31 a 32.

*případě je pak odlišnost zachována též ve francouzské a bulharské jazykové verzi, kdežto ostatní jazykové verze obou dokumentů obsahují shodná znění. Dlužno však podotknout, že francouzská jazyková verze lépe odpovídá české jazykové verzi, a to právě svými odlišnostmi. Co se týče Úmluvy, rozhodnými přitom, jak bylo uvedeno shora, jsou obě verze, tj. anglická i francouzská.*

*Tyto odlišnosti uvedených jazykových verzí hrají podstatnou roli v hodnocení existence konfliktu obou právních úprav.*

## 3. Předběžná otázka před SDEU

Nejvyšší správní soud podal na základě svého usnesení (dále jen jako „Usnesení NSS“)[54] předběžnou otázku SDEU, neboť se k němu dostal případ osoby M., v němž bylo třeba zhodnotit právě shora nastíněný (ne)soulad zákona o azylu, resp. Kvalifikační směrnice, a Úmluvy. Nejvyšší správní soud však nebyl sám, kdo podal obdobnou předběžnou otázku. Celkem byly tyto podány v rámci 3 sporů, z toho 2 byly podány Generálním komisařem pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (Belgie), přičemž byly hodnoceny následující rozhodnutí:

a) odnětí azylu cizinci (osobě M),
b) nepřiznání postavení uprchlíka a neposkytnutí doplňková ochrany cizinci (osobě X) a
c) odnětí postavení uprchlíka cizinci (osobě X);

Z výše uvedeného proto plyne, že otázku platnosti shora uvedených ustanovení neřešila pouze Česká republika, ale taktéž jiné členské státy EU, a to i ty členské státy, jejichž jazykové znění neobsahuje shora popsané odlišnosti.

Nicméně, byl to právě Conseil du contentieux des étrangers[55] (Belgie), kdo se dotázal, zda čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směr-

[54] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 189/2015 – 36, ze dne 16. 6. 2016, publikované ve sbírce soudních rozhodnutí NSS pod č. 5107/2016.

[55] Roz. Rada pro spornou cizineckou agendu.

nice by měly být vykládány tak že zavádějí důvody pro odnětí či nepřiznání postavení uprchlíka, které nejsou upraveny Úmluvou, a které jsou z tohoto důvodu neplatné.

Předběžná otázka Nejvyššího správního soudu v Usnesení NSS položená SDEU naproti tomu se týkala zhodnocení, zda čl. 4 a 6 Kvalifikační směrnice jsou v rozporu s čl. 78 odst. 1 SFEU a čl. 18 LZPEU a s obecnými zásadami práva EU podle čl. 6 odst. 3 SEU.[56]

### *3.1. K pravomoci SDEU vykládat Úmluvu*

Byť se nejedná o samotné jádro tohto referátu, dovolíme si na tomto místě pouze krátce uvést několik slov k rozhodovací pravomoci SDEU pro lepší vhled do celého případu.

K výkladu Úmluvy je na základě rozhodčí doložky upravené v čl. 38 Úmluvy povolán Mezinárodní soudní dvůr.[57] Aby k takovému výkladu však došlo, musel by být tomuto podán návrh v rámci sporu mezi státy, jež jsou stranou Úmluvy. Mezinárodní soudní dvůr však dosud neměl příležitost vyslovit se k otázkám výkladu Úmluvy, které byly nastoleny podanými předběžnými otázkami.[58]

Naopak, Úmluva neobsahuje ustanovení o pravomoci SDEU. Nadto, jak již bylo uvedeno v podkapitole 2.3. této práce, EU, na rozdíl od svých členských států, není vázána Úmluvou ve vztahu ke třetím státům, byť tuto musejí dodržovat unijní orgány z titulu unijního práva. SDEU nicméně ve své rozhodovací činnosti dovodil, že může podat výklad článku mezinárodní smlouvy, jež nestanoví jeho pravomoc tehdy, pokud takový výkon jeho funkcí spadá

[56] Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 189/2015 – 36, ze dne 16. 6. 2016, publikované ve sbírce soudních rozhodnutí NSS pod č. 5107/2016.

[57] Čl. 38 Úmluvy stanoví: *„Jakýkoli spor mezi stranami této úmluvy vztahující se k jejímu výkladu nebo provádění, který nelze vyřešit jiným způsobem, bude předložen Mezinárodnímu soudnímu dvoru na návrh kterékoli strany ve sporu."*

[58] Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 71, poznámka pod čarou č. 31.

pod čl. 267 SFEU.[59] Judikatura SDEU tak uznala svoji pravomoc k výkladu ustanovení Úmluvy, na něž odkazují ustanovení unijního práva.[60]

Nad rámec výše uvedeného pak SDEU dovodil, že vzhledem k tomu, že cílem Evropské unie, na základě čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, je mj., aby Kvalifikační směrnice byla v souladu s Úmluvou, pak má SDEU pravomoc zkoumat platnost čl. 14 odst. 4 až 6 Kvalifikační směrnice tak, jak je požadováno v předběžných otázkách.[61]

### *3.2. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*

SDEU rozhodl ve věci položených předběžných otázek tak, že přezkum čl. 14 odst. 4 až 6 Kvalifikační směrnice *„neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost těchto ustanovení z hlediska čl. 78 odst. 1 SFEU a článku 18 Listiny základních práv Evropské unie“*.[62]

SDEU ve svém rozhodnutí postupoval značně minimalisticky, proto je třeba další vysvětlení hledat též v ostatních dokumentech, zejm. ve stanovisku generálního advokáta k dané věci, který přijal rozmanitější zdůvodnění k předmětné věci.[63]

SDEU své rozhodnutí vystavěl na základním rozlišení *stavu uprchlíka* a *postavení uprchlíka*. Jinými slovy skutečnost, že určitá

[59] Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 5. 2010, ve věci TNT Express Nederland BV, C-533/08, bod 58.

[60] Srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věci Bolbol ze dne 17. 6. 2010, C-31/09 a Abed El Kott a další ze dne 19. 12. 2012, C-364/11.

[61] Srov. rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 72 a 75.

[62] Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17.

[63] Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17.

osoba je uprchlíkem ve smyslu čl. 2 písm. d) Kvalifikační směrnice, resp. čl. 1 části A Úmluvy, není závislá na formálním přiznání této osoby *postavení uprchlíka* ve smyslu čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice. Toto přiznání *postavení uprchlíka* s sebou nese práva zajišťující vyšší úroveň ochrany, když přiznává nejenom práva uvedená Úmluvou, ale taktéž veškerá práva uvedená v kapitole VII Kvalifikační směrnice, mezi něž patří např. právo na povolení k pobytu, právo na uznání kvalifikace, právo na zdravotní péči a právo na přístup k integračním opatřením.[64] Naproti tomu osoba, jíž nebylo nebo ještě nebylo přiznáno postavení uprchlíka ve smyslu ustanovení čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice těchto práv nepožívá. Jednoduše řečeno, osoby, na něž byla vztažena ustanovení čl. 14 odst. 4 nebo 5 Kvalifikační směrnice, již nepožívají práv upravených v kapitole VII Kvalifikační směrnice. Z výše uvedeného proto plyne, že přiznání *postavení uprchlíka* uprchlíkovi zaručuje kvalitativně vyšší práva než ta uvedená Úmluvou.

Generální advokát k shora uvedenému rozlišení doplnil ještě třetí skupinu osob, a sice skupinu žadatelů ve smyslu čl. 2 písm. i) Kvalifikační směrnice. Přičemž dle jeho stanoviska se čl. 14 odst. 5 týká pouze uprchlíků ve smyslu čl. 2 písm. d) Kvalifikační směrnice (tj. nikoliv ve smyslu písm. e) nebo i)). Jinak řečeno, čl. 14 odst. 5 Kvalifikační směrnice dopadá pouze na osoby ve *stavu uprchlíka*, přičemž tento *stav uprchlíka* byl ověřen a uznán členským státem EU, nikoliv však skrze přidělení *postavení uprchlíka*.

Vedle toho se čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice užije na osoby, jež byly za uprchlíky uznány přiznáním *postavení uprchlíka*, tj. na uprchlíky ve smyslu čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice.

Generální advokát současně dovodil, že slova *„postavení přiznané uprchlíkovi"* uvedená v čl. 14 odst. 4 Kvalifikační směrnice a slova *„postavení uprchlíka"* neodkazují v tomto případě na definici obsaženou v čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice, avšak na požívání práv přiznaných touto směrnicí v kapitole VII.

---

[64] Výjimkou jsou omezení plynoucí z Kvalifikační směrnice v jejích ustanoveních čl. 23 odst. 4, 24 odst. 1 a 25 odst. 1.

Z výše uvedeného proto plyne, že uplatnění čl. 14 odst. 4 či 5 Kvalifikační směrnice, tj. uplatnění možností stanovených EU jednotlivým státům k odnětí postavení uprchlíka, ale taktéž ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka, má za následek ztrátu *postavení uprchlíka* nikoliv ztrátu *stavu uprchlíka*, tzn. že daný jedinec nepřestává být uprchlíkem. Jinými slovy, z celkové systematiky Kvalifikační směrnice vyplývá, že podmínky, za nichž se určitá osoba stává uprchlíkem a přiznání či odnětí *postavení uprchlíka*, jsou dva odlišné koncepty.[65]

SDEU současně uvedl, že možnosti odejmout nebo nepřiznat postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice *v zásadě odpovídají* možnostem, kdy lze uprchlíka navrátit podle čl. 21 odst. 2 Kvalifikační směrnice[66] a čl. 33 odst. 2 Úmluvy. Mezi užitím posledních dvou zmíněných článků však existuje zásadní rozdíl. V případech podle čl. 33 odst. 2 Úmluvy již takovému uprchlíkovi nesvědčí zásada nenavracení do země, ve které by byl ohrožen jeho život nebo jeho svoboda. V případech podle čl. 21 odst. 2 Kvalifikační směrnice je však zásada nenavracení pro takového uprchlíka *de facto* zaručena, neboť pokud by tomuto hrozilo porušení základních práv zakotvených Listinou základních práv Evropské unie, zejména jejím čl. 4 a 19 odst. 2, nelze se odchýlit od zásady nenavracení. Kvalifikační směrnice proto v tomto ohledu opět stanoví vyšší míru ochrany než Úmluva. A vzhledem ke skutečnosti, že v případě užití čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice na uprchlíka k odnětí jeho *postavení uprchlíka* či ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti *postavení uprchlíka*, tento ztratí toliko toto své *postavení uprchlíka* ve smyslu ustanovení čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice, tj. nikoliv svůj skutečný *stav uprchlíka* ve smyslu ustanovení čl. 2 písm. d) Kvalifikační směrnice, je i v takovém případě zaručena vyšší míra ochrany, než kterou poskytuje Úmluva, neboť se bude i zde postupovat dle čl. 21 odst. 2

[65] Srov. stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 78.

[66] Srov. podkapitolu 2.2. této práce.

Kvalifikační směrnice. Jak uvedl SDEU: *„… okolnost, že se dotyčná osoba nachází v jedné ze situací uvedených v čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95, ještě neznamená, že tato osoba přestává splňovat hmotněprávní podmínky pro to, aby byla uprchlíkem,…“*[67] Takovým osobám jsou pak nadále zaručena práva podle čl. 14 odst. 6 Kvalifikační směrnice.

Nad rámec výše uvedeného je třeba ještě zmínit, že mezi tato práva zaručená dle čl. 14 odst. 6 Kvalifikační směrnice však nepatří povolení k pobytu podle čl. 24 Kvalifikační směrnice. Uprchlík, na něhož byl užit čl. 14 odst. 4 nebo 5 tak ztratí povolení k pobytu a nachází se na území daného členského státu nezákonně i přesto, že tento nemusel ztratit skutečný *stav uprchlíka*.

Dle SDEU však tato skutečnost nebrání tomu, aby daný členský stát zaručil takové osobě všechna práva, jež Úmluva spojuje s tím, že daná osoba je uprchlíkem, tj. s faktickým *stavem uprchlíka*, neboť i Úmluva rozlišuje mezi právy náležejícím uprchlíkům zákonně se zdržujícím na území smluvního státu (i) a právy přiznaných každému uprchlíkovi nacházejícímu se na tomto území (ii). SDEU proto dospěl k závěru, že ve smyslu výkladových pravidel je třeba uprchlíkovi nacházejícímu se v situacích podle čl. 14 odst. 4 nebo 5 Kvalifikační směrnice přiznat přinejmenším práva zakotvená Úmluvou.

Mezi tato práva patří práva uvedená v čl. 3 (zákaz diskriminace), 4 (svoboda náboženství), 13 (ochrana movitého a nemovitého majetku), 16 (přístup k soudům), 20 (přídělové zásobování), 22 (přístup k veřejnému vzdělání), 25 (správní pomoc), 27 (vystavení osobních dokladů), 29 (zákaz diskriminace v oblasti daňové), 31 (zákaz stíhání pro nezákonný vstup nebo přítomnost), 32 (ochrana před vyhoštěním) a 33 (zásada nenavracení) Úmluvy. Čl. 14 odst. 6 Kvalifikační směrnice však výslovně neuvádí veškerá shora zmíněná práva zaručená Úmluvou. SDEU však ze slov *„nebo obdobným právům“* uvedených v předmětném článku dovodil taktéž povinnost zaručit i tato výslovně neuvedená práva, přičemž jejich

[67] Srov. rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 98.

absenci odůvodnil možným učiněním výhrady podle čl. 42 odst. 1 Úmluvy členskými státy.

Na základě výše uvedeného, proto SDEU neshledal rozpor mezi čl. 14 odst. 4 až 6 Kvalifikační směrnice a čl. 78 odst. 1 SFEU a čl. 18 LZPEU.

## 4. Závěr

Jak vyplývá z výše uvedeného, SDEU při výkladu otázky platnosti ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 Kvalifikační směrnice postupoval maximálně ve smyslu zachování své předchozí judikatury a zejména zásady, že unijní akt musí být vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem, když tímto způsobem vyložil taktéž předmětnou předběžnou otázku, jež mu byla ze strany státních orgánů České republiky a Belgie položena.

Z předmětného rozhodnutí SDEU lze proto dovodit, že mezinárodní ochrana dle práva EU tak zahrnuje *de facto* 3 varianty, a sice (i) postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) Kvalifikační směrnice, (ii) status doplňkové ochrany ve smyslu čl. 2 písm. g) Kvalifikační směrnice, ale také (iii) stav uprchlíka, který není Kvalifikační směrnicí definován, ale s ohledem na povinnost souladu této s Úmluvou, jíž Kvalifikační směrnice sebe sama limituje, je tento chápán ve smyslu čl. 1 části A (inkluzivní klauzule) Úmluvy, a je tudíž i tento platným pojmem zahrnutelným pod pojem mezinárodní ochrany.

Nastolení tohoto vyššího stupně plurality v chápání pojmu mezinárodní ochrany dle práva EU, když od přijetí Kvalifikační směrnice, resp. její předchůdkyně, zde byly přítomny pouze výslovně uvedené varianty pod (i) a (ii) shora, celý výkladový problém poměrně zesložiťuje při uplatňování v praxi, zejména v situaci, kdy Kvalifikační směrnice variantu uvedenou pod (iii) shora, tj. *stav uprchlíka*, nedefinuje.

Generální advokát ani SDEU nedali za pravdu námitkám pro-

ti platnosti čl. 14 odst. 4 a 6 Kvalifikační směrnice namítaným zejména UNHCR. I přesto však nelze tyto brát na lehkou váhu. Oproti námitkám uváděným (nejenom) UNHCR však je třeba uvést, že čl. 1 část F (exkluzivní klauzule) Úmluvy stanovící případy, kdy osoba jinak splňující podmínky inkluzivní klauzule (čl. 1 část A) Úmluvy, je vyloučena z toho být uprchlíkem, resp. ze *stavu uprchlíka*, je sám modifikován čl. 33 odst. 2 Úmluvy. Ze znění čl. 33 odst. 2 Úmluvy neplyne naprostá shodnost s exkluzivní klauzulí (čl. 1 část F) Úmluvy. Samozřejmě, nelze dospět k závěru, že by čl. 33 odst. 2 Úmluvy této neodpovídal. Nicméně nelze ani dospět k závěru o naprosté shodnosti obou ustanovení, i vzhledem k užití rozdílných pojmů v obou hodnocených ustanovení. Vzhledem k této skutečnosti pak neobstojí námitka o neslučitelnosti stavění výjimek ze zásady zákazu navracení na roveň vylučující klauzuli, neboť pokud tak nečiní ani Úmluva, nelze touto optikou hodnotit ani ustanovení Kvalifikační směrnice, resp. azylového zákona.

Jak jsme uváděli výše, SDEU opakovaně určil, že ustanovení Kvalifikační směrnice musejí být vykládána ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice, při současném dodržení Úmluvy. SDEU taktéž dovodil, že při uplatňování čl. 14 odst. 4 nebo 5 Kvalifikační směrnice, osoba nepřestává být uprchlíkem, tj. neztrácí svůj *stav uprchlíka*, ale pouze své *postavení uprchlíka*, jež přiznává takové osobě vyšší práva, resp. všechna práva stanovená v kapitole VII Kvalifikační směrnice. Jinými slovy, každé uznání osoby za uprchlíka sice není spojeno s přiznáním veškerých práv upravených v kapitole VII předmětné směrnice, nicméně každé přiznání práv spojených se *stavem uprchlíka* předpokládá uznání tohoto typu mezinárodní ochrany.[68]

Co se týče konfliktu odlišností jazykových znění zkoumaných v kapitole 2 této práce, je třeba uvést, že tyto jsou skutečným jádrem problému. Čl. 33 odst. 2 Úmluvy stanoví výjimky ze zásady

[68] Srov. rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17, bod 100.

nenavracení a vyhoštění a stejně tak je tomu i v případě čl. 21 odst. 2 Kvalifikační směrnice. Jak bylo uvedeno výše, důvody dle Kvalifikační směrnice, pro něž lze učinit výjimku ze zásady nenavracení uvedené v jejím čl. 21 odst. 2, jsou shodné s důvody uvedenými v čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice. Užití čl. 14 odst. 4 a 5 Kvalifikační směrnice vůči cizinci vede k odejmutí jeho *postavení uprchlíka*, a tudíž k možnosti jeho navrácení. Nicméně, k užití výjimky ze zásady navrácení tak, aby tato nepředstavovala nedovolené rozšiřování důvodů, pro něž lze osobu navrátit, jakož i současně důvodů uvedených v exkluzivní klauzuli (čl. 1 část F) Úmluvy, může dojít jedině v případě, že tyto důvody, pro něž tak lze učinit jsou skutečně shodné v Kvalifikační směrnici i Úmluvě. Tak tomu však není ve francouzské, české ani bulharské jazykové verzi Kvalifikační směrnice. Jak však uvedl generální advokát ve svém stanovisku, ostatní jazykové verze Kvalifikační směrnice, včetně anglické verze, tyto odlišnosti neobsahují.

S ohledem na výše uvedené proto není s podivem, že to byla právě česká a belgická právní úprava, která musela být nakonec předmětem zkoumání před SDEU. Rozmanitost různých jazykových verzí právních aktů EU je poměrně častým jevem, bohužel. Jak je patrno též v tomto konkrétním případě, i zde se dalo tomuto právnímu sporu předejít v případě, že by právní překlad Kvalifikační směrnice odpovídal většinově přijímané verzi. Nicméně je třeba podotknout, že v tomto případě to není pouze právním překladem unijního aktu, když tyto nesrovnalosti jsou obsaženy již v dokumentu z pole mezinárodního, tj. v samotných jazykových verzích Úmluvy.

Na tomto místě nezbývá než uvést, že je třeba předmětný rozpor upravit, a to zejména do budoucna, když je již připravováno nařízení EU, které má nahradit Kvalifikační směrnici. I přes výše uvedené, a právě s ohledem na výkladová pravidla užitá SDEU, neshledáváme rozpor mezi zněním azylového zákona a Úmluvy, neboť tento musí být vykládán právě ve světle Kvalifikační směrnice a její většinově přijímané jazykové verze, která v rozporu s Úmluvou není.

Nad rámec výše uvedeného lze snad ještě doplnit, že závěrem SDEU, který v předmětné věci rozhodoval pouze o předběžné otázce, samozřejmě není dotčeno individuální posouzení, zda jednotlivé verze transpozic Kvalifikační směrnice členskými státy jsou slučitelné s určitými základními právy zaručenými Listinou.

**LITERATURA**

Čepelka, Č. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2006. 239 str. ISBN 808588979X.

Čepelka, Č. – Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018. 584 str. ISBN 978-80-7400-721-7.

Čižínský, P. a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012. 373 str. ISBN 978-80-7201-887-1.

Hathaway, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 p. ISBN 0-521-54263-4.

Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 str. ISBN 978-80-7179-254-3.

Honusková, V. Evropské uprchlické právo na rozcestí. *Jurisprudence, 2/2016*, str. 7 – 17, ročník 2016. ISSN 1802-3843.

Janků, L. Článek 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice: rozpor s Úmluvou o právním postavení uprchlíků? In: *Ročenka uprchlického a cizineckého práva.* Brno: Wolters Kluwer ČR, 2016, 2017, str. 310 – 353. ISBN 978-80-7552-905-3.

Janků, L. Význam a aplikace vylučující klauzule dle čl. 1Fb) Úmluvy o právním postavení uprchlíků: vybrané otázky. In: *Aktuální problémy azylového a cizineckého práva.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 177 – 233. ISBN 978-80-7552-364-8.

Janků, L. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka dle čl. 1F c) Úmluvy o právním postavení uprchlíků. In: *Časopis pro právní vědu a praxi.* Praha 2013, č. 4, str. 488 – 492. ISSN: 1210-9126.

Potočný, O. *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 560 str. ISBN 978-80-7400-398-1.

Sládeček, V. *Obecné správní právo.* 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 str. ISBN 978-80-7478-002-8.

Šturma, P. – Honusková, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví (skriptum k výběrovému předmětu).* 2. vydání. Praha: SCRIPTA IURIDICA, 2012. 254 str. ISBN 978-80-8714-668-2.

UNHCR, „Lawfully Staying" – A note on Interpretation, 3. 5. 1988, dostupné na adrese http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html.

UNHCR, Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, únor 2018, dostupné na adrese: https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html.

UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], ze dne 28. 1. 2005, dostupný na adrese http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html.

**Judikatura a ostatní prameny:**

Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 5. 2019, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17

Stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 6. 2018, ve spojených věcech C-391/16, C-77/17 a C-78/17
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2019, č. j. 5 Azs 189/2015 – 36, publikované pod NSS 5107/2016
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2014, ve věci Qurbani, C-481/13
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Az 29/2014 – 43
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 6. 2015, ve věci H. T., C-373/13
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Bolbol ze dne 17. 6. 2010, C-31/09
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Abed El Kott a další ze dne 19. 12. 2012, C-364/11
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Salahadin Abdulla a další ze dne 2. 3. 2010, C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Lounani ze dne 31. 1. 2017, C-573/14
Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, č. j. OAM-26/VL-07-ZA04-2004, ze dne 21. 4. 2006

**Seznam použitých zkratek:**

| | |
|---|---|
| EU | Evropská unie |
| Úmluva | Úmluva o právním postavení uprchlíků |
| SEU | Smlouva o Evropské unii |
| SFEU | Smlouva o fungování Evropské unie |
| LZPEU | Listina základních práv Evropské unie |
| SDEU | Soudní dvůr Evropské unie |
| Azylový zákon | zákon č. 325/1999 Sb., o azylu |
| OSN | Organizace spojených národů |
| UNHCR | Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky |

**Kontaktní údaje autorky:**
Mgr. Karolína Adámková
Felix a spol. advokátní kancelář, s. r. o.
U Nikolajky 833/5
150 00 Praha 5
Česká republika

# POVINNÁ RELOKACE UPRCHLÍKŮ VE SVĚTLE AKTUÁLNÍHO ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA EU

*Mgr. Bc. Pavel Glos*
*doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.*

**Klíčová slova:** relokace – uprchlík – migrační krize – národní bezpečnost – veřejný pořádek – čl. 72 SFEU – rozhodnutí 2015/1523 – rozhodnutí 2015/1601

**Keywords:** relocation – refugee – migration crisis – national security – public order – Article 72 TFEU – Decision 2015/1523 – Decision 2015/1601

**Abstrakt:** Referát se zaměřuje na komentář aktuálního rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci spojených případů C-715/17, C-718/17 a C-719/17, *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice*, kde SDEU dovodil, že přestože členským státům přísluší přijímat opatření způsobilá k zajištění veřejného pořádku na jejich území a jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, nelze čl. 72 SFEU vykládat tak, že členským státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení Smlouvy prostým odkazem na tuto odpovědnost. Je na členském státu, který se článku 72 SFEU dovolává, aby prokázal potřebu využití odchylky v něm stanovené za účelem výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.

**Summary:** The paper focuses on the commentary of the current ruling of the EU Court of Justice in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17, *Commission v. Poland, Hungary and the Czech Republic*, where the EU Court concluded that Article 72 TFEU cannot be interpreted as conferring on the Member States the power to derogate from the provisions of the Treaty by a simple reference to that responsibility. It is for the Member State which invokes Article 72 TFEU to demonstrate the need to make use of the derogation provided for therein in order to exercise its responsibility for maintaining law and order and protecting internal security.

## Úvod

Evropská unie se musela v době vrcholu evropské migrační krize potýkat s neobyčejně vysokým počtem osob žádajících v jednot-

livých členských státech o poskytnutí mezinárodní ochrany. Řešení této situace přijaté na unijní úrovni spočívalo v povinném přerozdělování žadatelů o azyl dle stanovených kritérií. Uvedené rozhodnutí se stalo ze strany některých členských států, primárně ze strany států Visegrádské čtyřky, terčem kritiky.[69] Slovensko a Maďarsko v reakci na nesouhlas s předmětným rozhodnutím napadly rozhodnutí ukládající státům povinnou relokaci u Soudního dvora návrhem na zrušení tohoto rozhodnutí, avšak neúspěšně.[70] Na odmítavém postoji států Visegrádské čtyřky vůči rozhodnutí o povinné relokaci osob žádajících o mezinárodní ochranu to nicméně nic nezměnilo. Po několika marných urgencích ze strany Komise vyzývající členské státy k plnění svých povinností dle rozhodnutí o povinné relokaci, bylo Komisí zahájeno u Soudního dvora řízení o nesplnění povinnosti proti Polsku, Maďarsku a České republice. Následující text se zaměřuje na přiblížení a zhodnocení rozhodnutí, jež bylo v dané věci vydáno.

## Rozsudek v případu *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice*

### 1.1 Skutkové a právní okolnosti případu

V reakci na dramatický nárůst celkového počtu osob žádajících v Evropské unii o mezinárodní ochranu v důsledku ozbrojeného konfliktu v Sýrii, přijala Evropská unie dvě rozhodnutí v oblasti

[69] K důvodům kritického postoje států Visegradské čtyřky k postupu EU při řešení evropské migrační krize srov. např. Karolewski, I. P. – Benedikt, R. Europe's Migration Predicament: The European Union's Refugees' Relocation Scheme versus the Defiant Central Eastern European Visegrád Group. *Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives, 2018,* 1: 40 – 53 a Pachocka, M. et al. Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crisis 2014+ in the European Union. *Yearbook of Polish European Studies, 2016,* 19: 101 – 132.

[70] Rozsudek ve spojených věcech C-643/15 a C-647/15, Slovensko a Maďarsko v. Rada.

společné azylové a migrační politiky, a to Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523[71] a Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601.[72] Účelem uvedených rozhodnutí bylo ulevit členským státům, Itálii a Řecku, které čelily přílivu obrovské masy žadatelů o mezinárodní ochranu v první linii, od obrovské zátěže, jež tato neočekávaná společenská situace pro národní azylové systémy obou členských zemí představovala.[73] Na základě uvedených dvou rozhodnutí Rady EU mělo dojít podle stanoveného mechanismu k relokaci 160 000 žadatelů o mezinárodní ochranu z Itálie a Řecka do ostatních členských zemí Evropské unie.[74]

Předmětná rozhodnutí v této souvislosti ukládala pro naplnění účelu relokace členským státům zejména povinnost v pravidelných intervalech alespoň každé tři měsíce, oznamovat počet žadatelů, kteří mohou být rychle přemístěni na jejich území.[75] Na přijetí závazků jednotlivých členských států k přijetí určitého počtu žadatelů o mezinárodní ochranu navazovaly následně povinnosti k realizaci samotné relokace určených žadatelů prostřednictvím jejich přesunu na území dotyčného členského státu.[76]

Vzhledem k tomu, že dle Evropské komise docházelo na straně České republiky, Polska a Maďarska k neplnění výše popsaných povinností stanovených příslušnými rozhodnutími Rady EU týkající se povinné participace členských států na relokaci žadatelů z Itálie a Řecka, podala Evropská komise proti vyjmenovaným členským státům u Soudního dvora EU žaloby. V nich se Komise domáhala určení, že došlo ze strany dotčených členských států k nesplnění povinností plynoucích z uvedených rozhodnutí o relokaci.

---

71 Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, OJ L 239, 15. 9. 2015, str. 146 – 156.

72 Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka, OJ L 248, 24. 9. 2015, str. 80–94

73 Srov. Ibid. bod 23 odůvodnění.

74 Srov. čl. 4 rozhodnutí 2015/1523 a čl. 4 rozhodnutí 2015/1601.

75 Viz ibid. čl. 5 odst. 2.

76 Ibid., čl. 5 odst. 4 až 11.

Uvedené tři žalované členské státy v rámci své obrany namítaly nepřípustnost podaných žalob, jež shledávaly v: i) bezpředmětnosti řízení, nedostatku právního zájmu na podání těchto žalob a porušení zásady řádného výkonu spravedlnosti; ii) porušení zásady rovného zacházení; iii) porušení práva na obhajobu, k němuž došlo proto, že jim v průběhu postupu před zahájením soudního řízení nebyla poskytnuta přiměřená lhůta na odpověď a že žalobní důvod Komise není dostatečně konkrétní, iv) a (v případě žaloby proti České republice) nedostatečné přesnosti žalobního petitu. Současně dotčené členské státy zdůvodňovaly neuplatňování předmětných rozhodnutí o relokaci s odvoláním na argumenty týkající se odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti, které Polská republika a Maďarsko vyvozují z článku 72 SFEU, ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU, a na argumenty, které dovozuje Česká republika z údajné nefunkčnosti a neúčinnosti relokačního mechanismu, jak je upraven v těchto rozhodnutích.

### 1.2 Komentář

#### *Přípustnost žaloby dle 258 SFEU obecně*

Ve vztahu k námitkám členských států stran nepřípustnosti podané žaloby SDEU úvodem připomněl, že účelem řízení podle článku 258 SFEU je objektivní zjištění toho, zda členský stát nedodržel povinnosti, které mu ukládá Smlouva o FEU nebo akt sekundárního práva, a že takové řízení také umožňuje určit, zda členský stát v konkrétním případě porušil unijní právo.[77] Soudní dvůr tak odkazem na svou předchozí judikaturu zopakoval notorietu, že charakter jeho rozhodnutí v řízení o určení nesplnění povinnosti

[77] Rozsudek ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17, *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 52, s odkazem rozsudek ze dne 27. března 2019, *Komise v. Německo*, C-620/16, EU:C:2019:256, bod 40 a citovaná judikatura.

má povahu deklaratorního rozhodnutí a přípustnosti daného řízení tedy nemůže být na újmu, pokud již v mezidobí neplnění povinností fakticky pominulo v důsledku toho, že ustanovení unijního práva, jejichž porušení bylo namítáno, přestalo platit.

SDEU k této otázce doplnil, že nesplnění povinnosti se posuzuje podle stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku vydaném Komisí ve smyslu čl. 258 SFEU.[78] V daném řízení přitom lhůta stanovená v odůvodněných stanoviscích uplynula ke dni 23. srpna 2017, přičemž doba použitelnosti rozhodnutí 2015/1523 s konečnou platností uplynula dne 17. září 2017 a doba použitelnosti rozhodnutí 2015/1601 s konečnou platností uplynula dne 26. září 2017. Soudní dvůr tak pochopitelně vznesené námitky členských států v této části oprávněné zamítl.

K argumentu členských států, že Komise již nemá po definitivním uplynutí dob použitelnosti rozhodnutí 2015/1523 a 2015/1601 právní zájem na podání žaloby, Soudní dvůr opětovně odkázal na svou dřívější judikaturu, podle které Komise nemusí prokazovat existenci právního zájmu na podání žaloby ani uvádět důvody, které ji k podání žaloby pro nesplnění povinnosti vedly.[79] SDEU v této souvislosti navíc připomněl, že určení, že došlo k předmětnému nesplnění povinností, má kromě toho i nadále praktický význam, a to zejména pro stanovení základu odpovědnosti, která může členskému státu v důsledku nesplnění jeho povinností vzniknout vůči ostatním členským státům, Unii nebo jednotlivcům.[80]

V neposlední řadě k otázce přípustnosti předmětných žalob Soudní dvůr uvedl, že uznání nepřípustnosti žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti členskému státu z důvodu porušení takových rozhodnutí přijatých na základě čl. 78 odst. 3 SFEU,

---

78 Ibid., odst. 54, s odkazem na rozsudek ze dne 27. března 2019, *Komise v. Německo*, C-620/16, EU:C:2019:256, bod 39 a citovaná judikatura.

79 Viz ibid., odst. 67, s odkazem na rozsudek ze dne 3. března 2016, *Komise v. Malta*, C-12/14, EU:C:2016:135, bod 26 a citovaná judikatura.

80 Ibid., odst. 66, s odkazem na rozsudek ze dne 7. února 1973, Komise v. Itálie, 39/72, EU:C:1973:13, bod 11.

jako jsou rozhodnutí 2015/1523 a 2015/1601, by navíc za takových okolností, jaké nastaly v posuzovaných věcech, ohrozilo závaznou povahu těchto rozhodnutí a v obecné rovině i dodržování hodnot, na nichž je Unie v souladu s článkem 2 SEU založena a mezi něž patří mimo jiné i právní stát.[81] Soudní dvůr tak na tomto místě navázal na poměrně obsáhlou úvahu generální advokátky Sharpston k významu zásad právního státu rozvedenou v závěrečné části jejího stanoviska v předmětném řízení, jež vedle zásad právního státu zdůraznila také význam povinnosti loajální spolupráce a solidarity, které představují základní hodnoty a stavební kameny fungování celé EU.[82]

### *Meze prostoru pro uvážení při postupu Komise dle čl. 258 SFEU*

K námitce členských států ohledně porušení zásady rovného zacházení Soudní dvůr upozornil, že Komise má diskreci, pokud jde o posouzení vhodnosti podání žaloby proti členskému státu, určit ustanovení, která tento stát porušil, a okamžik, kdy proti němu zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Úvahy, jimiž se při této volbě řídí, nemohou mít vliv na přípustnost žaloby.[83] Vzhledem k tomuto prostoru pro uvážení proto není dle SDEU nepodání žaloby pro nesplnění povinnosti proti určitému členskému státu relevantní při posuzování přípustnosti žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti jinému členskému státu.[84]

---

[81] *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 65.

[82] Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 31. října 2019 ve věci C-715/17, C-718/17 a C-719/17 *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika* [2020] ECLI:EU:C:2019:917, odst. 238 – 255.

[83] *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 75, s odkazem na rozsudek ze dne 19. září 2017, *Komise v. Irsko* (Registrační poplatek), C-552/15, EU:C:2017:698, bod 34 a citovaná judikatura].

[84] Ibid., odst. 76, s odkazem na rozsudek ze dne 3. března 2016, Komise v. Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, bod 25).

Soudní dvůr v komentovaném rozsudku dovodil, že postup Komise v projednávaných věcech se opírá o neutrální a objektivní kritérium týkající se závažnosti a přetrvávání neplnění povinností vytýkaných Polské republice, Maďarsku a České republice. Na základě toho lze s ohledem na účel rozhodnutí 2015/1523 a rozhodnutí 2015/1601 odlišit situaci těchto tří členských států od situace ostatních členských států, a to včetně těch, které povinnosti plynoucí z těchto rozhodnutí nedodržovaly v plném rozsahu.

Uvedené neutrální a objektivní kritérium dle SDEU představovalo rozhodnutí Komise (avizované v její dvanácté zprávě o relokaci a přesídlování) zahájit řízení o nesplnění povinností proti členským státům, které dosud nepřemístily žádného žadatele o mezinárodní ochranu – což byla situace Polské republiky a Maďarska – nebo které po dobu více než jednoho roku nepřijaly závazky k relokaci osob z Řecka a Itálie – což byla situace Polské republiky a České republiky, pokud tyto státy neprodleně nebo nejpozději do jednoho měsíce nezačnou přijímat takové závazky a skutečně relokace provádět.[85] Soudní dvůr proto na základě uvedeného dospěl k závěru, že Komise nepřekročila meze prostoru pro uvážení, který má v rámci článku 258 SFEU, pokud se rozhodla zahájit řízení o nesplnění povinností proti Polské republice, Maďarsku a České republice, a nikoliv proti jiným členským státům.

Lze souhlasit se Soudním dvorem, že nepodání žaloby pro nesplnění povinnosti proti určitému členskému státu není relevantní při posuzování přípustnosti žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti jinému členskému státu a že Komisi je v této souvislosti ponechán v souladu s čl. 258 SFEU velký prostor pro uvážení. Avšak je nutné poukázat na to, že žalované členské státy ani tuto skutečnost nijak v předmětném řízení nezpochybňovaly.[86] Žalované členské státy, konkrétně Maďarsko a Polsko, ve své argumentaci primárně

[85] Ibid., odst. 77 – 81.

[86] Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 31. října 2019 ve věci C-715/17, C-718/17 a C-719/17 *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika* [2020] ECLI:EU:C:2019:917, odst. 114.

zpochybňovaly kritéria, na základě kterých Komise vybrala skupinu členských států, proti kterým podala žaloby pro nesplnění povinnosti. Dle uvedených členských států měly být při výběru vzaty v úvahu pouze dvě skupiny, a to státy, které plnily své povinnosti v plném rozsahu, a státy, které své povinnosti neplnily, bez ohledu na závažnost nebo mírnost tohoto neplnění povinností.[87]

V návaznosti na výše uvedené proto vyvstává otázka, zda čl. 258 SFEU,[88] poskytuje Komisi prostor pro uvážení v otázce rozlišení závažnosti nesplnění téže povinnosti ze strany jednotlivých členských států, jež pro ně z unijního práva vyplývá, při rozhodování Komise, vůči kterým z členských států zahájí postup předvídaný čl. 258 SFEU, či nikoliv. Pokud by čl. 258 SFEU takový prostor pro uvážení Komisi umožňoval, je nezbytné dále zkoumat, zda se zvolené kritérium pro rozlišení závažnosti neplnění povinností ze strany členských států zakládá na objektivních a neutrálních důvodech, přičemž vybrané kritérium nesmí být vůči členským státům aplikováno rozdílně.

Na první pohled poskytuje čl. 258 SFEU Komisi prostor pro uvážení toliko v otázce předložení žaloby k Soudnímu dvoru v případě marného uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise. Pokud jde o nesplnění povinnosti ze strany členského státu, uvedené ustanovení kvalitu či rozsah nesplnění povinnosti plynoucí členskému státu z unijního práva nijak nekonkretizuje. Soudní dvůr však ve své judikatuře (jak bylo uvedeno již výše) dospěl k závěru, že nepodání žaloby pro nesplnění povinnosti proti určitému členskému státu není relevantní při posuzování přípustnosti žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti jinému členskému státu.

---

87 Viz ibid., odst. 108.

88 Čl. 258 SFEU: „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie."

Uvedený závěr SDEU nijak neodporuje jazykovému výkladu ustanovení čl. 258 SFEU a současně plně odpovídá naplnění hlavního účelu řízení dle čl. 258 SFEU, kterým je objektivně určit, zda členský stát v konkrétním případě porušil unijní právo. Z uvedeného závěru však na druhou stranu nelze bez dalšího dovodit, že Komise v případě postupu dle čl. 258 SFEU není v mezích prostoru pro uvážení nijak limitována. To ostatně implicitně potvrzuje i Soudní dvůr v odůvodnění komentovaného rozsudku, když podrobně zkoumal, zda ze strany Komise nedošlo při postupu v rámci čl. 258 SFEU k překročení mezí prostoru pro uvážení, jež jí uvedené ustanovení poskytuje.

Připusťme s ohledem na dosavadní judikaturu SDEU související s čl. 258 SFEU, že uvedené ustanovení poskytuje Komisi prostor pro uvážení i v otázce rozlišení závažnosti nesplnění téže povinnosti ze strany jednotlivých členských států, jež pro ně z unijního práva vyplývá, při rozhodování Komise, vůči kterým z členských států zahájí postup předvídaný čl. 258 SFEU. V tom případě je nezbytné dále zkoumat, zda se zvolené kritérium pro rozlišení závažnosti neplnění povinností ze strany členských států zakládá na objektivních a neutrálních důvodech, přičemž vybrané kritérium nesmí být vůči členským státům aplikováno rozdílně.

Z dvanácté zprávy Komise o relokaci a přesídlování, ve které Komise vymezila kritéria pro případný postup vůči členským státům při zahájení řízení pro nesplnění povinností dle čl. 258 SFEU, vyplývá, že Komise vyzvala členské státy, které dosud nepřemístily žádného žadatele o mezinárodní ochranu nebo které po dobu více než jednoho roku nepřijaly závazky k relokaci osob z Řecka a Itálie, aby tyto státy neprodleně nebo nejpozději do jednoho měsíce začaly přijímat takové závazky a skutečně relokace provádět. Současně Komise členské státy upozornila, že v případě nepodniknutí žádné akce, může být proti takovým členským státům zahájeno řízení o nesplnění povinnosti.

Byť se avizovaný postup Komise opírá na první pohled o neutrální a objektivní kritérium týkající se závažnosti a přetrvávání neplnění povinností vytýkaných jednotlivým členským státům, uve-

dené kritérium dostatečným způsobem nereflektuje s ohledem na účel předmětného rozhodnutí 2015/1523 a rozhodnutí 2015/1601, jakým způsobem a v jakém rozsahu členské státy své povinnosti plynoucí z uvedených rozhodnutí plnily, resp. neplnily. Tato skutečnost pak vedla u některých členských států k paradoxní situaci, kdy přestože své závazky a povinnosti plynoucí z uvedených rozhodnutí o relokaci v celkovém kontextu ve srovnání s jinými členskými státy plnily ve větším rozsahu, bylo vůči nim zahájeno řízení o nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU, zatímco vůči členským státům, jež své závazky splnily v menším rozsahu, nikoliv.

Uvedenou situaci lze demonstrovat na příkladu České republiky a Rakouska. Z dvanácté zprávy Komise o relokaci a přesídlování vyplývá, že Maďarsko, Polsko a Rakousko zůstávaly jedinými členskými státy, které v rozporu s jejich závazky nepřijaly žádnou osobu.[89] Třináctá zpráva Komise o relokaci a přesídlování uvádí, že Rakousko k datu zpracování uvedené zprávy, tj. ke dni 13. 6. 2017, stále nepřijalo jedinou osobu. Komise v této souvislosti doplnila, že Rakousko přijalo svůj první a zároveň poslední oficiální závazek k relokaci 50 osob z Itálie v květnu 2017,[90] přičemž na území Rakouska bylo skutečně přemístěno 15 z nich.[91] Přes uvedené skutečnosti nakonec Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti pouze proti České republice, Maďarsku a Polsku, když Rakousko se zahájení řízení vyhnulo formálním přijetím závazku k relokaci 50 osob z Itálie učiněného v květnu 2017.

S ohledem na popsaný příklad tak závěr Soudního dvora, že postup Komise v projednávaných věcech se opírá o neutrální a ob-

[89] Sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 16. května 2017 – Dvanáctá zpráva o relokaci a přesídlování [COM(2017) 260 final], str. 3.

[90] Sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 13. června 2017 – Třináctá zpráva o relokaci a přesídlování [COM(2017) 330 final], str. 3. Pro srovnání, Česká republika měla k červnu 2017 realizovaných 12 úspěšných relokací z Řecka.

[91] Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 31. října 2019 ve věci C-715/17, C-718/17 a C-719/17 *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika* [2020] ECLI:EU:C:2019:917, poznámka pod čarou č. 75.

jektivní kritérium týkající se závažnosti a přetrvávání neplnění povinností plynoucích z rozhodnutí 2015/1523 a 2015/1601, není zcela nezpochybnitelný, a to zvlášť za situace, kdy z odůvodnění komentovaného rozsudku lze nabýt dojmu, že se SDEU posouzením předmětného kritéria zabýval spíše formálně. Uvedené kritérium totiž dostatečným způsobem nereflektuje s ohledem na účel předmětných rozhodnutí o relokaci, jakým způsobem a v jakém rozsahu členské státy své povinnosti plynoucí z uvedených rozhodnutí plnily. S ohledem na účel rozhodnutí o relokaci taktéž není zřejmé, na základě jakého důvodu Komise zvolila jako rozhodující právě výše specifikované kritérium.

### *Limity výkonu odpovědnosti při zajištění národní bezpečnosti a veřejného pořádku*

Ústřední právní otázku, se kterou se musel Soudní dvůr v rámci komentovaného rozsudku vypořádat, představovala otázka, zda vůbec a případně za jakých podmínek se může členský stát dovolávat článku 72 SFEU jakožto důvodu pro neuplatňování rozhodnutí přijatých na základě čl. 78 odst. 3 SFEU. Jedná se o rozhodnutí, u nichž není zpochybňována jejich závaznost a jejichž cílem je relokace značného počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v souladu se zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, jíž se podle článku 80 SFEU řídí unijní politika v oblasti azylu.[92]

Soudní dvůr byl nekompromisní, pokud jde o uplatněnou argumentaci Polské republiky a Maďarska, že čl. 72 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 2 SEU poskytuje členským státům výlučnou pravomoc v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti v souvislosti s akty přijatými v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva podle hlavy V. Smlouvy o FEU. Z toho pro člen-

[92] *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 70 a tam uvedený odkaz na stanovisko generální advokátky, odst. 105

ské státy vyplývá oprávnění neplnit své povinnosti vyplývající ze sekundárního práva, tedy z předpisů nižší právní síly, stanovené v rozhodnutí 2015/1523 nebo rozhodnutí 2015/1601, což jsou akty přijaté na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, a spadající tedy pod uvedenou hlavu V. Uvedené námitky členských států Soudní dvůr odmítl s tím, že čl. 72 SFEU představuje ustanovení odchylující se od obecných pravidel unijního práva, jež proto musí být vykládáno restriktivně a nikoliv jednostranně jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany unijních orgánů.[93]

V této souvislosti Soudní dvůr dále upozornil, že přestože členským státům přísluší přijímat opatření způsobilá k zajištění veřejného pořádku na jejich území a jejich vnitřní a vnější bezpečnosti, nelze čl. 72 SFEU vykládat tak, že členským státům přiznává pravomoc odchýlit se od ustanovení Smlouvy prostým odkazem na tuto odpovědnost. Je na členském státu, který se článku 72 SFEU dovolává, aby prokázal potřebu využití odchylky v něm stanovené za účelem výkonu své odpovědnosti v oblasti udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti.[94]

V tomto kontextu však SDEU odmítl, že by povinnosti kladené na členské státy rozhodnutími 2015/1523 a 2015/1601 v rámci řízení o relokaci žadatelů o mezinárodní ochranu neumožňovaly členským státům zajistit efektivní výkon odpovědnosti za udržování veřejného pořádku a národní bezpečnosti, a to z několika důvodů. Zaprvé, podle předmětných rozhodnutí o relokaci měl být na národní bezpečnost a veřejný pořádek brán ohled v průběhu celého řízení o relokaci až do provedení přesunu žadatele o mezinárodní ochranu. Zadruhé, rozhodnutí o relokaci ponechávala členským státům právo odmítnout relokaci žadatele o mezinárodní ochranu, pokud existovaly přiměřené důvody, pro které jej bylo možné považovat za hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek.[95]

Dle Soudního dvora přitom musí být příslušným orgánům člen-

[93] Ibid., odst. 144 a 146.
[94] Srov. Ibid., odst. 152.
[95] *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 149 – 150.

ských států relokace přiznán široký prostor pro uvážení, pokud jde o zjišťování toho, zda státní příslušník třetí země, který má být přemístěn, představuje hrozbu pro jejich národní bezpečnost nebo veřejný pořádek. Soudní dvůr nicméně poukázal na to, že uvedené nezbavovalo orgány členských států povinnosti postupovat při prověřování jednotlivých žadatelů případ od případu za účelem zjištění, zda dotyčný žadatel představuje skutečnou nebo potenciální hrozbu pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek.

Závěr o existenci skutečné nebo potenciální hrozby konkrétního žadatele mohl členský stát učinit pouze na základě ucelených, objektivních a přesných skutečností, jež takový závěr podporovaly. V důsledku toho tak bylo v řízení o relokaci vyloučeno, aby se členský stát pouze v zájmu generální prevence a bez prokázání přímé souvislosti s určitým případem kategoricky dovolával čl. 72 SFEU, jako důvodu pro pozastavení, či dokonce ukončení plnění povinností, které pro něj vyplývaly z rozhodnutí 2015/1523 nebo z rozhodnutí 2015/1601.[96]

Přestože lze souhlasit se závěry Soudního dvora, že předmětná rozhodnutí o relokaci poskytovala členským státům určité nástroje, jak zajistit výkon odpovědnosti za udržování veřejného pořádku a národní bezpečnosti, je nutné poukázat na praktické limity těchto nástrojů. Tyto limity členským státům bránily v řádném posouzení existence skutečné nebo potenciální hrozby konkrétního žadatele pro jejich národní bezpečnost či veřejný pořádek. V řadě případů totiž žadatelé o mezinárodní ochranu neměli žádné osobní či cestovní doklady, kterými by byli schopni prokázat svou totožnost. To členským státům znemožňovalo řádné posouzení bezpečnostního rizika v rámci řízení o relokaci. U některých států uvedená skutečnost vedla k tomu, že takové žadatele odmítaly, aniž by v takových případech prověřovaly osobu žadatele v souladu s požadavky artikulovanými v odůvodnění komentovaného rozsudku Soudního dvora.

[96] Ibid., odst. 158 – 160.

Uvedené je patrné zejména na příkladu Slovenska a Bulharska, jež měly stanovenou striktní politiku preferencí žadatelů, které byly oba členské státy ochotny přijmout. V případě Slovenska byly akceptovány pouze svobodné matky s dětmi a lidé s cestovními doklady. Bulharsko naopak odmítalo přijmout Eritrejce. Takto striktně stanovená politika preferencí Itálii téměř znemožňovala najít žadatele splňující uvedená kritéria. To v konečném důsledku vedlo k tomu, že v rozporu s účelem rozhodnutí 2015/1523 a rozhodnutí 2015/1601 nebyly realizovány žádné relokace mezi uvedenými členskými státy a Komise proto na členské státy naléhala, aby změnily svou politiku preferencí a začaly realizovat relokace žadatelů o mezinárodní ochranu v souladu s uvedenými rozhodnutími.[97]

V návaznosti na výše uvedené se nabízí doplnit, že na kritice nefunkčního a neúčinného relokačního mechanismu vystavěla svou obranu v řízení o nesplnění povinnosti Česká republika.[98] Soudní dvůr však uvedenou argumentaci zamítl s tím, že členský stát nemůže vycházet z jednostranného posouzení údajné neúčinnosti, či dokonce nefunkčnosti relokačního mechanismu stanoveného v uvedených aktech, při zdůvodnění neplnění všech svých povinností týkajících se relokace, které podle těchto aktů má. To platí zejména pro oblasti udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. SDEU zdůraznil, že v opačném případě by totiž mohlo dojít k ohrožení cíle solidarity, který je s rozhodnutími 2015/1523 a 2015/1601 inherentně spjat, a k narušení závazné povahy těchto aktů.[99]

---

[97] Viz sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 16. května 2017 – Dvanáctá zpráva o relokaci a přesídlování [COM(2017) 260 final] a sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě ze dne 13. června 2017 – Třináctá zpráva o relokaci a přesídlování [COM(2017) 330 final].

[98] K důvodům, pro které Česká republika poukazovala na nefunkčnost a neúčinnost relokačního mechanismu, srov. např. Votoupalová, M. et al. Construction of Solidarity. *Studia Europejskie – European Studies Affairs, 2019*, 89(1), str. 43 – 67 nebo Hrabálek, M. – Đorđević, V. The "Heretic" debate on European asylum quotas in the Czech Republic: A content analysis. *Kontakt, 2017,* 19(4): e296 – e303; http://dx.doi.org/10.1016/j.kontakt.2017.09.010.

[99] *Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika*, odst. 180.

## Závěr

Výše uvedený rozbor neposkytuje vyčerpávající analýzu všech aspektů rozhodnutí ve věci *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice.* Nutno podotknout, že to ani nebylo jeho cílem. Příspěvek se naopak zabývá pouze vybranými právními otázkami, jež mohou ovlivnit další vývoj rozdělení kompetencí mezi Evropskou unii a členské státy v oblasti azylového a migračního práva.

Prostor byl věnován procesním otázkám věnujícím se přípustnosti žaloby o nesplnění povinnosti ve smyslu čl. 258 SFEU. V této souvislosti byla detailně rozebrána zejména problematika mezí prostoru pro uvážení při postupu Komise dle čl. 258. Dále příspěvek pokryl otázky hmotněprávní, a to, zda vůbec a případně za jakých podmínek se může členský stát dovolávat článku 72 SFEU jakožto důvodu pro neuplatňování rozhodnutí přijatých na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, u nichž není zpochybňována jejich závaznost a jejichž cílem je relokace značného počtu žadatelů o mezinárodní ochranu v souladu se zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, jíž se podle článku 80 SFEU řídí unijní politika v oblasti azylu.

Nutno dodat, že důraz na zásadu solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy ve smyslu čl. 80 SFEU je z komentovaného rozsudku více než patrný. S ohledem na řešenou právní otázku působnosti a výkladu čl. 72 SFEU a s ohledem na společenský kontext související s žalobami pro nesplnění povinnosti vůči České republice, Maďarsku a Polsku to ani není nijak zvlášť překvapivé. Skutečnosti, že předmětné řízení vyvolává zásadní otázky týkající se parametrů unijního právního řádu a povinností členských států, si byla ostatně vědoma již generální advokáta, jež ve svém stanovisku k žalobám upozorňovala na význam zásady právního státu, povinnosti loajální spolupráce a solidarity, což se následně, jak již bylo řečeno, odrazilo i v samotném rozhodnutí.

## LITERATURA

Hrabálek, M. – Đorđević, V. The "Heretic" debate on European asylum quotas in the Czech Republic: A content analysis. *Kontakt, 2017,* 19(4): e296 – e303; http://dx.doi.org/10.1016/j.kontakt.2017.09.010.

Karolewski, I. P. – Benedikt, R. Europe's Migration Predicament: The European Union's Refugees' Relocation Scheme versus the Defiant Central Eastern European Visegrád Group. *Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives, 2018,* 1: str. 40 – 53.

Pachocka, M. et al.: Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crisis 2014+ in the European Union. *Yearbook of Polish European Studies, 2016*, 19: str. 101 – 132.

Votoupalová, M. et al. Construction of Solidarity. *Studia Europejskie – European Studies Affairs, 2019*, 89(1), str. 43 – 67.

**Kontaktní údaje autorů:**
Mgr. Bc. Pavel Glos
doc. JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
listopadu 8
779 00 Olomouc
Česká republika

# SEXUÁLNA ORIENTÁCIA ŽIADATEĽOV O AZYL AKO DÔVOD ICH PRENASLEDOVANIA

*Mgr. Petra Janeková*

**Kľúčové slová:** azyl – sexuálna orientácia – žiadatelia o azyl – dôvod prenasledovania – utečenci – sociálna skupina

**Key words:** asylum – sexual orientation – asylum seekers – grounds for persecution – refugees – particular social group

**Anotácia:** Autorka sa venuje prameňom azylového práva, ktoré obsahujú explicitné vyjadrenie sexuálnej orientácie ako dôvodu prenasledovania, ako aj vývoju rozhodovacej praxe súdov v tejto oblasti.
Osobitne je zaujímavá otázka zisťovania sexuálnej orientácie v azylovom konaní pred vnútroštátnym orgánom. V tejto súvislosti autorka analyzuje najdôležitejšie súdne rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie, v ktorých nájdeme výklad najmä kvalifikačnej smernice.
Právny poriadok Slovenskej republiky nepozná explicitné vyjadrenie sexuálnej orientácie ako dôvodu prenasledovania, avšak tento dôvod patrí pod dôvod prenasledovania: príslušnosť k sociálnej skupine.

**Summary:** The author deals with the sources of asylum law, which contain an explicit expression of sexual orientation as a ground for persecution, as well as the development of court decision-making practice in this domain.
Of particular interest is the question of ascertaining sexual orientation in an asylum procedure before a national authority. In this context the author analyzes the most important court decisions of the Court of Justice of the European Union, in which we find an interpretation of the Qualification Directive.
The legal order of the Slovak Republic does not recognize the explicit expression of sexual orientation as a ground for persecution, but this ground falls under the ground for persecution: membership in a particular social group.

## Úvod

Viaceré štáty nachádzajúce sa najmä v Afrike, Blízkom východe či v Ázii považujú homosexualitu za trestný čin. Uznesenie Eu-

rópskeho parlamentu z 5. júla 2012[100] uvádza, že celosvetovo v 76 štátoch je homosexualita protizákonná (z toho 38 krajín v Afrike). V niektorých štátoch je trestaná trestom smrti,[101] v iných krajinách trestom odňatia slobody, peňažnými trestami, fyzickými trestami (napr. ubičovaním) či homosexuálne orientovaní ľudia sú označovaní za občanov nižšej triedy.[102] Napriek prudkému spoločenskému vývoju, ktorého sme svedkom od začiatku 20. storočia, Svetová zdravotnícka organizácia (WHO) až v roku 1992 pristúpila k revízii Medzinárodnej klasifikácie chorôb, keď z nej vymazala homosexualitu, konkrétne zo zoznamu duševných porúch. O necelých 10 rokov, v roku 2001 k zrušeniu homosexuality ako duševnej poruchy pristúpila aj Čínska psychiatrická asociácia.[103] Tieto kroky boli zásadnými pre ďalší vývoj postavenia osôb patriacich do LGBTI komunity (z angl. *lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex*), pričom niektoré štáty sveta prijali samostatnú právnu úpravu upravujúcu postavenie a práva partnerstiev rovnakého pohlavia (Česká republika, Rakúsko či severské štáty – Nórsko, Švédsko či Dánsko).

---

100 Uznesenie Európskeho parlamentu z 5. júla 2012 o násilí voči lesbickým ženám a právach lesieb, gejov, bisexuálnych, transrodových a intersexuálne identifikovaných ľudí (LGBTI) v Afrike.

101 Napríklad v Mauritánii, Sudáne, v častiach Somálska a Nigérie. In: Uznesenie Európskeho parlamentu z 5. júla 2012 o násilí voči lesbickým ženám a právach lesieb, gejov, bisexuálnych, transrodových a intersexuálne identifikovaných ľudí (LGBTI) v Afrike.

102 Ako príklady uvádzame prípady Súdneho dvora Európskej únie: V Sierra Leone sa podľa zákona z roku 1861 o trestných činoch proti osobám homosexuálne činy trestajú trestom odňatia slobody na 10 rokov až doživotie. V Ugande sa podľa Trestného zákona z roku 1950 osoba uznaná vinnou z trestného činu vymedzeného ako „pohlavný styk proti prirodzenosti" potrestá odňatím slobody, pričom v tomto prípade hrozí doživotie. V Senegale podľa Senegalského trestného zákona (Code Pénal) sa osoba uznaná vinnou zo spáchania určitých homosexuálnych činov potrestá odňatím slobody na jeden až päť rokov a peňažným trestom od 100.000 frankov do 1 500 000 (približne 150 až 2.000 eur). Viac v rozhodnutiach: C-199/12, C-200/12 a C-201/12.

103 Crimes of hate, conspiracy of silence.Torture and ill-treatment based on sexual identity. 2001. Správa Amnesty International. Amnesty International Publications. s. 21. Dostupné online na: <https://www.amnesty.org/download/Documents/120000/act400162001ar.pdf>.

Iné štáty sú tolerantné, avšak v ich právnom poriadku neexistujú konkrétne právne normy upravujúce spolužitie osôb rovnakého pohlavia. Štáty ako Francúzsko, Španielsko, Holandsko či Kanada upravujú manželstvo osôb rovnakého pohlavia.

Ústrednou témou posudzovania žiadosti osoby, ktorá žiada o azyl alebo inú formu ochrany z dôvodu, že patrí k LGBTI skupine a za túto svoju príslušnosť je v krajine pôvodu prenasledovaná, je pravdivosť jej tvrdení a s tým súvisiace posúdenie dôveryhodnosti žiadateľa. V praxi sa často možno stretnúť so zaužívanými stereotypmi, ktoré úradníci ako posudzujúce osoby voči týmto osobám majú, napr. homosexuál – gay musí vykazovať znaky zženštilosti, lesba s maskulínnymi prejavmi a pod. Niektoré členské štáty zamietli žiadosť o azyl s odôvodnením, že žiadateľ je „málo homosexuálny" alebo, že žiadateľ musel preukázať nezvrátiteľnú túžbu vykonávať pohlavný styk len s rovnakým pohlavím rôznymi sexuologickými vyšetreniami. V niektorých štátoch je problematické hodnotenie žiadateľov – bisexuálov, keďže v rámci stereotypného vnímania vnútroštátne orgány vnímajú bisexuálov ako prechodné – dočasné štádium. Z uvedeného vyplýva, že prístup voči týmto osobám vyžaduje osobitný prístup. Prax orgánov posudzujúcich žiadosti o azyl či inú formu ochranu nie vždy zodpovedala a zodpovedá dnešným poznatkom a stupňu vývoja spoločnosti. Treba vziať na vedomie, že v prípade homosexuálov (ako časť LGBTI skupiny) nejde o žiadne ochorenie, ktoré by bolo možné zistiť posudkom psychológa či psychiatra. Ako sme vyššie uviedli, WHO v roku 1992 vypustila homosexualitu zo zoznamu duševných chorôb. Špecifický prístup k týmto osobám je daný tým, že žiadateľom o azyl musia mať poskytnuté relevantné informácie už pri samotnej žiadosti, a to, či v danej krajine, v ktorej žiada o azyl, je možné z týchto dôvodov žiadať o azyl, či bude štátnymi orgánmi ľudsky rešpektovaný bez akýchkoľvek prejavov diskriminácie či homofóbie, ktorá je právnymi predpismi Európskej únie zakázaná. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov vydal *Usmernenie o medzinárodnej ochrane č. 9 k požiadavkám na postavenie utečenca na základe sexuálnej orientácie a/alebo pohlavnej identity v kontexte článku 1 písm. a) ods. 2*

*Dohovoru z roku 1951 a/alebo jeho protokolu z roku 1967 týkajúceho sa stavu utečencov*, ako aj na to nadväzujúcu príručku k posudzovaniu dôveryhodnosti týchto osôb, ktorá obsahuje aj návod, akým spôsobom treba postupovať pri pohovoroch so žiadateľmi a ako hodnotiť ich vyjadrenia. Úrad tiež upozornil na stereotypné a povrchné hodnotenie výpovedí žiadateľov, ak svoju žiadosť odôvodnia príslušnosť k LGBTI skupine.[104] V danom kontexte je dôležité uviesť, že žiadatelia vo svojej krajine pôvodu boli perzekvovaní pre priznanie svojej orientácie či odhalenia sexuálnej orientácie, ak ju skrývali. Ide často o dlhotrvajúci skrytý spôsob žitia, vyúsťujúci do strachu, úzkosti, hanby, sebazapierania a v dôsledku toho môžu mať títo žiadatelia problém otvorene rozprávať pred úradníkom o svojej sexuálnej orientácii.

V minulosti sa v rozhodnutiach štátnych orgánov členských štátov o zamietnutí žiadosti o azyl vyskytli aj také odôvodnenia rozhodnutí, ktoré vychádzali z *požiadavky diskrétnosti*,[105] čo znamená, že vyžadovali od žiadateľa o azyl, aby sa po odhalení jeho homosexuálnej orientácie v mieste pobytu vo svojej krajine pôvodu odsťahoval do inej časti krajiny, kde ho nikto nepozná a následne tam zatajoval prejavy svojej sexuality (*tzv. alternatíva vnútorného úteku*). Takáto požiadavka je však v rozpore s ľudskou dôstojnosťou ako základným právom ľudskej bytosti.[106]

---

[104] Guidlines on international protection no. 9: *Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context ofArticle1A(2)ofthe1951 Convention and/or its1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. 2012. Dostupné online na: <https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf> . Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. Nad rámec dôkazov: Posudzovanie dôveryhodnosti v azylových systémoch Európskej Únie. 2013. Dostupné online na: < https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52808fe47 >.

[105] Bod 70 a 71 rozsudku Súdneho dvora Európskej únie zo 7. novembra 2013 v spojených veciach C-199/12 až C-201/12: *V tejto súvislosti treba konštatovať, že požadovať od členov určitej sociálnej skupiny s rovnakou sexuálnou orientáciou, aby skrývali túto orientáciu je v rozpore so samotným uznaním charakteristiky, ktorá je taká základná pre identitu, že dotknuté osoby by nemali byť nútené, aby sa jej zriekli. Nie je teda možné očakávať, že žiadateľ o azyl, s cieľom predísť prenasledovaniu, vo svojej krajine pôvodu skryje svoju homosexualitu.*

[106] Viac in: Jansen, S. – Spijkerboer, T.: Útek pred homofóbiou. COC Nederland

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, táto problematika je komplexná a skladá sa z právno-sociálno-psychologických aspektov posudzovania postavenia konkrétneho žiadateľa o azyl. V ďalšom texte príspevku sa zameriame na posudzovanie samotnej žiadosti, k akým nástrojom posudzovania dospela judikatúra Súdneho dvora Európskej únie a aká je prax v Slovenskej republike. Keďže v praxi sa podľa štatistík najčastejšie vyskytujú prípady homosexuálnych žiadateľov o azyl, v ďalšom texte sa budeme preto venovať najmä tejto časti osôb skupiny LGBTI.

## Sexuálna orientácia ako dôvod prenasledovania – normatívne zakotvenie

Dohovor OSN o právnom postavení utečencov (Ženevský dohovor) (ďalej „Dohovor" alebo „Ženevský dohovor")[107] výslovne nezakotvuje ako dôvod prenasledovania sexuálnu orientáciu. V prípade nástrojov patriacich do Spoločného európskeho azylového systému (CEAS) je v revidovanej verzii s*mernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany v prepracovanom znení platná od 21. júla 2015* (tzv. nová smernica o azylovom konaní) už explicitne zakotvená sexuálna orientácia či rodová identita ako dôvod prenasledovania. V bode 29 preambuly citovanej smernice sa uvádza, že vo vzťahu k týmto osobám treba prijať osobitné procesné záruky, čo sa následne premieta do čl. 15 ods. 3 písm. a) smernice, kde sa uvádza, že osoba – úradník, ktorý vedie pohovor, musí byť spôsobilý brať do úvahy osobné a všeobecné okolnosti súvisiace so žiadosťou žiadateľa. V praxi *de facto* pôjde o požiadavku pre úrady posudzujúce žiadosti o azyl, aby poskytol žiadateľovi primeranú

a Univerzita Vrije v Amsterdame. 2011. Dostupné online na: <https://rechten.vu-.nl/en/Images/web_110098_FH_SK_tcm248-244359.pdf.>.

[107] Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z. z. o prijatí Dohovoru o právnom postavení utečencov.

podporu, a naopak vyhýbať sa akýmkoľvek prejavom diskriminácie či prejavom homofóbie. Nová kvalifikačná s*mernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany, platná od 21. decembra 2013* je v tomto smere najdôležitejším nástrojom na zadefinovanie explicitnej požiadavky v bode 30 preambuly, keď požaduje, aby členské štáty zaviedli spoločný pojem dôvodu prenasledovania *„príslušnosť k určitej sociálnej skupine"*. V smernici nájdeme aj výklad k posudzovaniu sociálnej skupiny, pričom na účely vymedzenia určitej sociálnej skupiny*: „je potrebné náležite zohľadniť otázky vyplývajúce z rodovej príslušnosti žiadateľa vrátane rodovej identity a sexuálnej orientácie, ktoré môžu súvisieť s určitými právnymi tradíciami a zvykmi a ktorých výsledkom môže byť napríklad mrzačenie pohlavných orgánov, nútená sterilizácia či nútené potraty, a to do tej miery, do akej súvisia s oprávnenou obavou žiadateľa z prenasledovania."* Podľa článku 10 bodu 1 písm. d) kvalifikačnej smernice, členské štáty musia zohľadniť pri posudzovaní dôvodov pre prenasledovanie, že skupina tvorí určitú sociálnu skupinu najmä v prípade, že príslušníci tejto skupiny majú prirodzenú charakteristiku alebo spoločný pôvod, ktorý sa nemôže zmeniť, alebo zdieľajú charakteristiku alebo vieru, ktorá je taká základná pre identitu alebo vedomie, že osoba by nemala byť nútená, aby sa jej zriekla, a táto skupina má jednoznačnú identitu v príslušnej krajine, pretože je vnímaná ako odlišná od okolitej spoločnosti. V závislosti od okolností v krajine pôvodu môže určitá sociálna skupina zahŕňať skupinu vychádzajúcu zo spoločnej charakteristiky sexuálnej orientácie. Sexuálna orientácia sa nemôže chápať ako orientácia, zahŕňajúca činy považované za trestné v súlade s vnútroštátnym právom členských štátov. Aspektom týkajúcim sa rodu vrátane rodovej identity sa venuje náležitá pozornosť na účely určenia príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zisťovania charakteristík takejto skupiny.

Významným dokumentom Rady Európy v tejto oblasti je aj

odporúčanie CM/Rec (2010) 5 Výboru ministrov členským štátom *o opatreniach v boji s diskrimináciou na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity*, prijaté Výborom ministrov dňa 31. marca 2010. Odporúčanie okrem iných významných práv uvádza v prílohe v článku X. Právo žiadať o azyl (bod 42 až 44): *„Členské štáty, ktoré majú v tomto smere medzinárodné záväzky, by mali uznať, že odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodu sexuálnej orientácie alebo rodovej identity môže byť právoplatným dôvodom na udelenie štatútu utečenca a azylu podľa vnútroštátneho práva. Členské štáty by mali predovšetkým zabezpečiť, aby žiadatelia o azyl neboli vrátení do krajiny, kde by pre svoju sexuálnu orientáciu alebo rodovú identitu boli v ohrození života alebo straty slobody, alebo by im hrozilo mučenie, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie. Žiadatelia o azyl by mali byť chránení pred akýmikoľvek diskriminačnými postupmi alebo praktikami z dôvodu ich sexuálnej orientácie alebo rodovej identity; mali by sa prijať najmä primerané opatrenia na zamedzenie rizika fyzického násilia, vrátane sexuálneho zneužívania, verbálnych útokov alebo iných foriem obťažovania žiadateľov o azyl zbavených slobody, a na zabezpečenie ich prístupu k relevantným informáciám týkajúcim sa ich osobitnej situácie.“* Dôvodová správa k odporúčaniu uvádza, že parlamentné zhromaždenie kritizovalo prax väčšiny členských štátov Rady Európy, že neuznávali prenasledovanie na základe sexuálnej orientácie ako riadny dôvod na udelenie azylu. Taktiež uviedlo, že homosexuálni žiadatelia, ktorí majú opodstatnený strach z prenasledovania súvisiaceho s ich sexuálnou orientáciou, sú utečencami podľa článku 1. písm. a) bod 2. Ženevského dohovoru ako príslušníci „určitej sociálnej skupiny“, a preto by im mal byť udelený štatút utečenca. V odporúčaní Rec(2004) 9 Výboru ministrov z 30. júna 2004 sa uvádza definícia pojmu „určitej sociálnej skupiny“ a sú v ňom stanovené zásady, podľa ktorých sa má určiť, či je osoba prenasledovaná z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine.[108] Pojem príslušnosti k určitej sociálnej

[108] Odporúčanie Rec (2004) 9 o pojme „príslušnosti k určitej sociálnej skupine“ v kontexte dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951, prijaté 30. júna 2004. Podľa tohto odporúčania „určitá sociálna skupina“ je *„skupina*

skupine podľa Ženevského dohovoru by sa však nemal vykladať spôsobom, ktorý by členským štátom vnútil záväzky, s ktorými nevyjadrili súhlas. Pokiaľ ide o azylové konanie, úradníkom zodpovedným za posudzovanie žiadostí o azyl by sa mala poskytnúť odborná príprava zameraná na špecifické problémy, s ktorými sa stretávajú lesby, gejovia, bisexuálne a transrodové osoby ako utečenci alebo žiadatelia o azyl. Dôvodová správa ďalej uvádza, že ak osobe v štáte pôvodu hrozí trest smrti, mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania z dôvodu sexuálnej orientácie alebo rodovej identity, členské štáty by mali upustiť od vrátenia týchto osôb a namiesto toho by im mali udeliť ochranu, o ktorú žiadajú.

Problematika explicitného vymedzenia sexuálnej orientácie ako dôvodu prenasledovania je vo vnútroštátnych poriadkoch členských štátov Európskej únie stále ojedinelá. K pristúpeniu vyjadrenia explicitného vyjadrenia dôvodu pristúpilo len niekoľko krajín ako Portugalsko či Španielsko.[109]

Z vyššie uvedeného vyplýva, že rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie a následne text smerníc Európskej únie vedú

*osôb, ktorá okrem hrozby prenasledovania má, alebo ktorej sa pripisuje určitý spoločný znak, a ktorú spoločnosť vníma ako skupinu, a štát alebo prenasledovatelia ju ako skupinu identifikujú. Perzekučné akcie proti takejto skupine však môžu byť relevantným faktorom zviditeľňovania skupiny v danej spoločnosti"*. Ďalej uvádza, že *„pojem príslušnosti k určitej sociálnej skupine by sa mal vykladať širokým a inkluzívnym spôsobom s ohľadom na predmet a účel dohovoru z roku 1951. Výklad pojmu príslušnosti k určitej sociálnej skupine by však nemal rozšíriť rozsah pôsobnosti dohovoru tak, aby štátom nanútil záväzky, s ktorými nevyjadrili súhlas"* a že *„samotná príslušnosť k určitej sociálnej skupine, ako je opísaná vyššie, za normálnych okolností nie je dostatočným zdôvodnením žiadosti o udelenie postavenia utečenca. Každá žiadosť o azyl sa musí posúdiť jednotlivo z hľadiska prepojenia medzi príslušnosťou k určitej sociálnej skupine a existujúcou hrozbou prenasledovania. Okrem toho treba prihliadať aj na reálne okolnosti v krajine pôvodu. V jednotlivých prípadoch však môžu existovať špecifické okolnosti, keď už samotná príslušnosť k skupine môže byť dostatočným dôvodom na obavy z prenasledovania"*.

[109] Jansen, S. – Spijkerboer, T. *Útek pred homofóbiou.* COC Nederland a Univerzita Vrije v Amsterdame. 2011. Dostupné online na: <https://rechten.vu.nl/en/Images/web_110098_FH_SK_tcm248-244359.pdf.>

k záveru, že ochrana homosexuálne orientovaných žiadateľov o azyl je subsumovaná v širšom poňatí, a to ako dôvod príslušnosti k určitej sociálnej skupine.

## Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie a posúdenie vnútroštátnym orgánom

Súdny dvor Európskej únie poskytol výklad najmä k ustanoveniam predchádzajúcej kvalifikačnej smernice,[110] ktoré sa týkali príslušnosti k sociálnej skupine a posúdenia jednotlivca – žiadateľa o azyl a možnostiach preverenia jeho dôveryhodnosti a pravdivosti vyjadrení pred vnútroštátnym orgánom. Ide o tri významné konania rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie, ktoré začali na podnet členských štátov v rámci prejudiciálneho konania.

Prvým významným rozhodnutím je rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 7. novembra 2013 v spojených veciach C-199/12 až C-201/12, X, Y, Z proti Minister voor Immigratie en Asiel. V danej veci išlo o žiadosť troch žiadateľov z rôznych štátov Afriky, ktorí v Holandsku žiadali o azyl, pričom dôvodom prenasledovania v krajine pôvodu mala byť ich sexuálna orientácia. Úlohou Súdneho dvora Európskej únie bolo zodpovedať, či tieto osoby možno posudzovať ako príslušníkov sociálnej skupiny v zmysle Ženevského dohovoru a kvalifikačnej smernice. Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že smernica sa má vykladať v tom zmysle, že existencia trestnoprávnej legislatívy krajín pôvodu v tejto veci[111] umožňuje konštatovať, že tieto osoby treba považovať za určitú sociálnu skupinu. Zároveň však uvádza, že samotná kriminalizácia homosexuálnych činov nepredstavuje sama osebe čin prenasledovania.

[110] Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany.

[111] Pozri poznámku pod čiarou č. 3.

Avšak trest odňatia slobody, ktorým sa trestajú homosexuálne činy a ktorý sa skutočne uplatňuje v krajine pôvodu, treba považovať za potrestanie, ktoré je neúmerné alebo diskriminačné a predstavuje čin prenasledovania. Pri posudzovaní žiadosti o získanie postavenia utečenca nemožno očakávať, že na predídenie nebezpečenstvu prenasledovania žiadateľ o azyl vo svojej krajine pôvodu skryje svoju homosexualitu alebo bude zdržanlivý v prejavovaní svojej sexuálnej orientácie. Týmto rozhodnutím sa pojem príslušnosti k sociálnej skupine stal všeobecne uznávaným a rešpektovaným aj vo vnútroštátnych právnych poriadkoch (v Slovenskej republike pozri ďalší text).

Profesor T. A. Aleinikoff[112] vo svojej štúdii o príslušnosti k sociálnej skupine uvádza, že pod „osobitnou sociálnou skupinou" sa rozumejú tie skupiny v konkrétnej spoločnosti, ktoré spája spoločná charakteristika, pomocou ktorej sa identifikujú alebo ich identifikuje vláda alebo spoločnosť. K vymedzeniu pojmu sociálna skupina treba pristupovať formou stanovenia určitých charakteristík, a nie vlastnosťou súdržnosti. Žiadateľ nemusí preukázať, že každému členovi skupiny hrozí prenasledovanie, aby sa mohol dožadovať, že konkrétna sociálna skupina existuje. Záver, že v konkrétnom prípade existuje určitá sociálna skupina, samozrejme, nevedie ku konštatovaniu, že všetci členovia skupiny majú nárok na uznanie statusu utečenca. Žiadateľ vždy musí preukázať dôvodnú obavu z prenasledovania kvôli členstve v skupine.

Ďalším významným rozhodnutím je rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 2. decembra 2014 vo veci C-148/13 až C-150/13 A, B, C proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Tento rozsudok sa týkal postupu vnútroštátneho orgánu pri posúdení pravdivosti a dôveryhodnosti žiadateľov o azyl v Holandsku. Súd v ňom konštatuje, že právna úprava zakotvená v smerniciach *„bráni tomu, aby príslušné vnútroštátne orgány konajúce pod dohľadom súdu pri preskú-*

[112] Aleinikoff T. A.: Membership in a particular social group: Analysis and proposed conclusions. Georgetown University Law Center. Dostupné online na: <https://www.unhcr.org/3b83b1c54.pdf>

*maní skutočností a okolností týkajúcich sa údajnej sexuálnej orientácie žiadateľa o azyl, ktorého žiadosť sa zakladá na obave pred prenasledovaním z dôvodu tejto orientácie, posúdili vyhlásenia tohto žiadateľa, ako aj písomné a iné dôkazy predložené na podporu jeho žiadosti prostredníctvom výsluchov založených výlučne na stereotypných predstavách o homosexuáloch. Taktiež táto právna úprava bráni tomu, aby v rámci tohto preskúmania príslušné vnútroštátne orgány uskutočnili podrobné výsluchy týkajúce sa sexuálnych praktík žiadateľa o azyl. Uvedené orgány nemôžu akceptovať také dôkazy, ako je vykonanie homosexuálnych aktov dotknutým žiadateľom o azyl, absolvovanie ‚testov' týmto žiadateľom s cieľom preukázať jeho homosexualitu alebo predloženie videonahrávok takýchto aktov dotknutým žiadateľom"*. Súdny dvor Európskej únie konštatoval aj to, že nemožno dospieť k záveru o nedôveryhodnosti vyhlásení dotknutého žiadateľa o azyl len preto, že nepoukázal na svoju údajnú sexuálnu orientáciu pri prvej príležitosti, ktorá mu bola daná, aby uviedol dôvody prenasledovania. V minulej dekáde sa veľmi diskutovalo a Európska agentúra pre ľudské práva kritizovala používanie falometrického vyšetrenie (laicky: meranie zmien a vlastností pohlavných orgánov na základe rôznych psychologicko-erotických vnemov, lekársky: penilná pletyzmografia, v prípade žien sa toto vyšetrenie označuje akovaginálna fotopletyzmografia) najmä v Českej republike, pričom toto vyšetrenie sa využívalo aj v Slovenskej republike.[113] Ministerstvo vnútra Českej republiky zverejnilo informáciu, že touto metódou bolo vyšetrených do 10 osôb, vždy s ich súhlasom.[114] V súčasnosti sa toto vyšetrenie už nevykonáva.

Vývoj posudzovania žiadostí homosexuálnych žiadateľov na základe psychologických posudkov či testov bol nateraz zavŕšený rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie z 25. januára 2018 vo veci

[113] Jansen, S. – Spijkerboer, T. *Útek pred homofóbiou*. COC Nederland a Univerzita Vrije v Amsterdame. 2011. 88 s. Dostupné online aj v slovenskom jazyku na: <https://rechten.vu.nl/en/Images/web_110098_FH_SK_tcm248-244359.pdf>. s. 49.

[114] Ministerstvo vnútra Českej republiky: Ministerstvo vnitra důrazně odmítá tvrzení některých médií. Dostupné online na: <https://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21561667&doctype=ART>,

C-473/16 F proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. Žiadateľ o azyl v Maďarsku odôvodnil žiadosť o azyl už pri prvom stretnutí tým, že je prenasledovaný kvôli homosexualite. Posudzujúci orgán dospel na základe znaleckého posudku psychológa k záveru o jeho nedôveryhodnosti. Tento znalecký posudok zahŕňal preskúmanie, posúdenie osobnosti a viaceré testy osobnosti, konkrétne test uskutočnený na základe kresby človeka v daždi, ako aj testy podľa Rorschacha (laicky: opis symetrických atramentových šmúh) a Szondiho (laicky: výber na základe sympatií z fotografií psychopatov, čomu následne zodpovedá popis osobnosti), a dospelo sa v ňom k záveru, že tvrdenie žiadateľovej sexuálnej orientácii nebolo možné potvrdiť. Súdny dvor Európskej únie v tejto veci judikoval, že dotknuté právo Európskej únie nebráni tomu, aby orgán posudzujúci žiadosť, resp. súd nariadil vypracovanie znaleckého posudku v rámci posudzovania skutočností a okolností o údajnej sexuálnej orientácii žiadateľa *„za predpokladu, že spôsoby vypracovania takého znaleckého posudku sú v súlade so základnými právami zaručenými Chartou základných práv Európskej únie, že uvedený orgán a tieto súdy nezakladajú svoje rozhodnutia výlučne na záveroch znaleckého posudku a že pri posudzovaní vyhlásení tohto žiadateľa o jeho sexuálnej orientácii nie sú viazané týmito závermi“*. Súdny dvor Európskej únie zdôraznil, že posudzujúce orgány nemôžu preberať výsledky psychologických testov automaticky, ale rozhodnutie o zamietnutí, resp. vyhovení žiadosti o azyl musí byť riadne odôvodnené. Výsledky týchto testov sú len približné a majú obmedzený význam aj vzhľadom na to, že v danom prípade neexistovali rozporné tvrdenia žiadateľa.

### Prístup Slovenskej republiky

Zákon o azyle[115] v ustanovení § 8 uvádza, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky udelí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý a) má v krajine pôvodu opodstatnené oba-

[115] Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

vy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo b) je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Zákon teda presne nevymedzuje sexuálnu orientáciu ako dôvod prenasledovania, ale ako väčšina členských štátov Európskej únie ponecháva aplikáciu tohto ustanovenia v závislosti od preukázania príslušnosti k určitej sociálnej skupine.

V ustanovení § 19a ods. 4 písm. e) zákona o azyle sa uvádza, že skupina tvorí *„určitú sociálnu skupinu najmä vtedy, ak príslušníci skupiny zdieľajú vrodené charakteristické črty alebo spoločný pôvod, ktoré nemožno zmeniť, alebo zdieľajú charakteristiku alebo presvedčenie, ktoré sú tak závažné pre ich identitu alebo svedomie, že daná osoba by nemala byť nútená, aby sa ich zriekla a okolitou spoločnosťou je vnímaná ako odlišná; v závislosti od okolností v krajine pôvodu, určitá sociálna skupina môže predstavovať skupinu založenú na spoločnej charakteristickej črte sexuálnej orientácie“*, pričom túto orientáciu nemožno chápať tak, že zahŕňa činy považované za trestné podľa Trestného zákona. K tomu aj Najvyšší súd Slovenskej republiky[116] uviedol, že účelom priznania azylu je poskytnúť ochranu tomu, kto je prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd alebo cíti oprávnenú (odôvodnenú) obavu z prenasledovania z dôvodov v zákone vymedzených. Aby mohla byť poskytnutá ochrana formou azylu, musí byť preukázané, že je nositeľom určitého presvedčenia (politického, náboženského), pre ktoré je v krajine, ktorej občianstvo má (v krajine posledného trvalého bydliska), reálne prenasledovaný alebo je prenasledovaný z dôvodov príslušnosti k jasne vymedze-

[116] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/24/2013 zo dňa 10. decembra 2013. Rovnako aj rozhodnutia: rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sža/32/2014 zo dňa 8. októbra 2014. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. októbra 2010, sp. zn. Sža/83/2010, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža 20/2008 zo dňa 21. októbra 2008, rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 5. októbra 2006, sp. zn. 2 Azs 66/2006.

nej sociálnej skupine, respektíve má dôvodnú obavu, že by k takémuto prenasledovaniu mohlo dôjsť. Pri zisťovaní skutkového stavu pritom treba vychádzať z toho, či žiadateľ o azyl v konaní uniesol bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno.

V rámci rozhodovacej činnosti uvádzame rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. marca 2014, sp. zn. 10Sža/1/2014. Ním kasačný súd rozhodol o zmene rozhodnutia Krajského súdu v Košiciach, ktorým ten potvrdil rozhodnutie Migračného úradu Slovenskej republiky o zamietnutí žiadosti o azyl, a vrátil vec Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky na opätovné rozhodnutie.

V danej veci išlo o štátnu občianku Kene, ktorá z Kene pricestovala do Slovenskej republiky na základe platného víza na odbornú konferenciu. Následne bola v Slovenskej republike, ako aj po úteku do Švédska sexuálne zneužívaná a predmetom obchodovania s ľuďmi. Po vydaní švédskych orgánov naspäť do Slovenskej republiky prvostupňový správny orgán rozhodol o zamietnutí jej žiadosti o azyl preto, že v konaní nepreukázala, že Keňa je nebezpečná krajina. Dôvodom jej prenasledovania mala byť jej homosexuálna orientácia a prinútenie k podstúpeniu ženskej obriezky (female genital mutilation cutting, ďalej len „FGMC“), ktorá je v Keni zakázaná od roku 2011. Napriek tomu žiadateľka až v odvolacom konaní uviedla, že jej otec, ktorý ju dvakrát znásilnil, zbil aj po odhalení svojej sexuálnej orientácie a je vplyvnou osobou na vývoj a politiku v Keni, zároveň má vplyv na trestné konania, keďže je hlavný líder teroristickej a zločineckej skupiny Mungiki.

Prvostupňový správny orgán, a následne odvolací orgán uviedli, že zo správy Medzinárodnej asociácie lesbičiek a gayov „Svetový prieskum právnych predpisov zakazujúcich dobrovoľnú sexuálnu aktivitu medzi dospelými rovnakého pohlavia“ z mája 2012 vyplynulo, že homosexuálny pohlavný styk je medzi ženami v Keni zákonný. Zároveň uviedli, že vykonávanie FGMC je zakázané a za jeho vykonanie hrozí vysoký trest odňatia slobody.

Kasačný súd uviedol, že aj keď je Keňa zaradená medzi bezpečné krajiny a v tejto krajine sa trestá, či už FGMC alebo znásilnenie,

je nutné vziať do úvahy všetky okolnosti uvádzané žiadateľkou, aj keď až v odvolacom konaní, keďže počas konania pred prvostupňovým správnym orgánom ju ten nepoučil o tom, že Keňu považoval v konaní o posúdenie jej žiadosti za bezpečnú krajinu. Najvyšší súd napokon konštatoval, že takéto rozhodnutie je nedostatočné, správny orgán ani odvolací súd sa nevysporiadal so všetkými skutočnosťami tvrdenými žiadateľkou, najmä posúdením vplyvu jej otca na možnosť poskytnutia ochrany žiadateľky štátnymi orgánmi v Keni. Tento prípad nám ukazuje, že aj keď krajina pôvodu nezakazuje homosexualitu, napriek tomu môžu existovať aj rôzne neštátne vplyvy na postavenie a život konkrétnej osoby, preto žiadosť musí posudzovať osoba, ktorá tieto aspekty dokáže vnímať a náležite posúdiť. Pre Slovenskú republiku sú preto relevantné všetky vyššie spomínané odporúčania na vzdelávanie a tréningy zamestnancov – úradníkov posudzujúcich žiadosti o azyl.

## Záver

V referáte sa zaoberáme jedným v praxi z najťažšie identifikovateľným dôvodom prenasledovania s ohľadom na dôveryhodnosť žiadateľa o azyl – sexuálnou orientáciou.

Dôležitým krokom v rámci vývoja práv LGBTI skupiny bol výmaz homosexuality zo zoznamu duševných porúch. Následne súdna prax dospela k záveru, že sexuálna orientácia ako dôvod prenasledovania patrí pod obsah príslušnosti k sociálnej skupine, pričom v krajine pôvodu žiadateľa musí byť preukázané prenasledovanie.

Hrozba trestného stíhania – kriminalizácia sexuálneho styku s osobou rovnakého pohlavia (najčastejšie pomenované v krajinách pôvodu ako „trestné činy proti prirodzenosti“) prevažne neznamená v členských štátoch Európskej únie automatické vyhovenie žiadosti o azyl. Dôležitou kumulatívnou podmienkou je, aby tieto normy trestného práva boli v praxi skutočne aplikované a tresty za odhalenie sexuálnej orientácie ukladané.

Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie tiež špecifikovala,

že prístup vnútroštátnych orgánov členských štátov musí byť osobitný – zakázané sú sexuologické vyšetrenia, avšak psychologické testy sa môžu vykonávať za účelom poskytnutia relevantnej miery medzinárodnej ochrany pre konkrétneho žiadateľa.

Agentúra Európskej únie pre základné práva (FRA) ešte v roku 2011 členské štáty nabádala k potrebe uznať, že sexuálna orientácia a rodová identita je dôvodom prenasledovania, lepšie chápať a správne posudzovať žiadosti a azyl, predovšetkým sa vyhýbať ponižujúcim hodnoteniam dôveryhodnosti nárokov na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity. Zároveň konštatovala, že veľké množstvo členských štátov sa naďalej domnieva, že žiadatelia o azyl, ktorí hľadajú ochranu pred prenasledovaním z dôvodu sexuálnej orientácie alebo rodovej identity, nemajú na takúto ochranu nárok, keď môžu žiť vo svojej krajine, „ak sa neprejavujú".[117] Od žiadateľov o azyl však nemožno požadovať, aby sa vzdali prejavov svojej sexuality. V roku 2013 či neskôr v roku 2017 rezonovala v médiách správa z Holandska, keď predstavitelia vlády vyhlásili, že zmenia prísnu azylovú politiku smerom k ústretovejšiemu prístupu k LGBTI osobám, najmä utečencom z Ruska a Čečenska. V správe o azyle za rok 2020 vydávanej Európskym podporným úradom pre azyl sa konštatuje, že v konaniach na prvom stupni došlo k zlepšeniu postupov pre žiadateľov z radov lesieb, gejov, bisexuálov, transrodových a intersexuálnych osôb (LGBTI).

**LITERATURA**

Aleinikoff, T. A. *Membership in a particular social group: Analysis and proposed conclusions.* Georgetown University Law Center. Dostupné online na: <https://www.unhcr.org/3b83b1c54.pdf>.

*Crimes of hate, conspiracy of silence.Torture and ill-treatment based on sexual identity.* 2001. Správa Amnesty International. Amnesty International Publications. 44 s.

[117] Správa Európskej agentúry pre ľudské práva: Práva lesbičiek, homosexuálov, bisexuálov a transsexuálov v Európskej únii. Dostupné online: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1757-FRA-Factsheet-Homophobia-Study-2010-FS1_SK.pdf>.

ISBN: 0 86210 302 9. Dostupné online na: <https://www.amnesty.org/download/Documents/120000/act400162001ar.pdf>.

Jansen, S. – Spijkerboer, T. *Útek pred homofóbiou*. COC Nederland a Univerzita Vrije v Amsterdame. 2011. 88 s. Dostupné online aj v slovenskom jazyku na: <https://rechten.vu.nl/en/Images/web_110098_FH_SK_tcm248-244359.pdf>.

Ministerstvo vnútra Českej republiky: Ministerstvo vnitra důrazně odmítá tvrzení některých médií. Dostupné online na: <https://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=21561667&doctype=ART>.

Odporúčanie CM/Rec (2010) 5 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach v boji s diskrimináciou na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity (prijaté Výborom ministrov 31. marca 2010 na 1081. stretnutí zástupcov ministrov).

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z. z. o prijatí Dohovoru OSN o právnom postavení utečencov (Ženevský dohovor).

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 7. novembra 2013 v spojených veciach C-199/12 až C-201/12, X, Y,Z /Minister voor Immigratie en Asiel.

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 02. decembra 2014 vo veci C-148/13 až C-150/13 A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 25. januára 2018 vo veci C-473/16 F/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. októbra 2010, sp. zn. Sža/83/2010.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. marca 2014, sp. zn. 10Sža/1/2014.

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 5. októbra 2006, sp. zn. 2 Azs 66/2006.

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

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany.

Správa Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO) za rok 2020. Dostupná online na: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary-SK.pdf> ISBN 978-92-9485-542-8.

Správa Európskej agentúry pre ľudské práva: Práva lesbičiek, homosexuálov, bisexuálov a transsexuálov v Európskej únii. Dostupné online: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1757-FRA-Factsheet-Homophobia-Study-2010-FS1_SK.pdf>.

Uznesenie Európskeho parlamentu z 5. júla 2012 o násilí voči lesbickým ženám a právach lesieb, gejov, bisexuálnych, transrodových a intersexuálne identifikovaných ľudí (LGBTI) v Afrike, uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie dňa 29. 11. 2013.

Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. Nad rámec dôkazov: Posudzovanie dôveryhodnosti v azylových systémoch Európskej Únie. 2013. Dostupné online

na: < https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52808fe47 >.
Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. Guidlines on international protection no. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context ofArticle1A(2)ofthe1951 Convention and/or its1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 2012. Dostupné online na: <https://www.unhcr.org/509136ca9.pdf>.
Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

**Kontaktné údaje autorky:**
Mgr. Petra Janeková
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

# MEDZINÁRODNOPRÁVNA OCHRANA PRÁV OSÔB VYSÍDLENÝCH V DÔSLEDKU KLIMATICKÝCH ZMIEN, EKOLOGICKÝCH KATASTROF A INÝCH ENVIRONMENTÁLNYCH FAKTOROV[118]

*doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.*

**Kľúčové slová:** medzinárodné právo verejné – azyl – utečenci – vysídlené osoby – klimatická zmena – ekologické katastrofy

**Key words:** public international law – asylum – refugees – displaced persons – climate change – ecologic catastrophes

**Anotácia:** Príspevok sa zameriava na identifikáciu medzinárodnoprávnych úprav, ktoré sa týkajú ochrany osôb vysídlených v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov ako na univerzálnej, tak i regionálnej úrovni a identifikáciu najdôležitejších kľúčových pravidiel medzinárodného práva, aplikovateľných na ochranu uvedenej skupiny osôb.

**Summary:** The paper deals with identification of international legal arrangement concerning the protection of displaced persons due to climate change, natural disasters and other environmental factors at both universal and regional levels and identification of the most important key rules of international law applicable to the protection of this group of persons.

## Úvod

Od roku 2008 do roku 2014 bolo podľa odhadov 184,4 milióna ľudí vysídlených zo svojich domovov na základe environmentálnych faktorov. Zoznam týchto faktorov je nekonečný a zahŕňa

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

rastúce teploty a zmeny vo frekvencii vysokoteplotných režimov, meniace sa režimy zrážok, zmeny atmosférickej a oceánskej chémie, zmeny pobrežných, morských a sladkovodných ekosystémov, topenie horských ľadovcov, pobrežné záplavy, erózia pôdy a pôdy, extrémne poveternostné udalosti, ako sú tropické búrky, cyklóny, povodne, zosuvy pôdy, sopečné erupcie, zemetrasenia a vlny cunami.[119] K vysídľovaniu obyvateľstva dochádza aj v dôsledku zhoršenia životného prostredia v dôsledku vojnových konfliktov. Samotné vysídľovanie obyvateľstva spätne vplýva na životné prostredie, do ktorého sa presúva a spôsobuje jeho degradáciu.[120]

V medzinárodnoprávnych normách sa preto v ostatnom období začína vyskytovať i problematika ochrany práv osôb vysídlených kvôli klimatickým zmenám, prírodným katastrofám a iným environmentálnym faktorom, ktorá úzko súvisí s problematikou ochrany práv azylantov a utečencov. Problematiku ochrany tejto skupiny osôb však medzinárodne právo dôsledne neupravuje.

V rámci niektorých názorov vedy sa vyskytuje i prístup, ktorý osoby vysídlené v nadväznosti na rôzne environmentálne problémy označujú za *„environmentálnych utečencov"*.[121] Tento prístup však nie je všeobecne akceptovaný vzhľadom na skutočnosť, že pojem *„environmentálneho utečenca"* nepatrí do rámca pojmu utečenec, tak ako je definovaný v *Dohovore o právnom postavení utečencov* (1951) Organizácie Spojených národov (ďalej aj OSN).

---

119 Anastasiou,T. – Ghráinne, B. N. Editorial: Environmental displacement in 2018 – current protection challenges. In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. *Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26)*. School of Advanced Study, University of London, 2018, s.2., ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

120 Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja Lehto, Special Rapporteur. International Law Commission Seventy-first session Geneva, 29 April – 7 June 2019 and 8 July – 9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/728 (2019). s. 20.

121 Anton, D. K. – Shelton, D. L. *Environmental Protection and Human Rights*. New York. Cambridge University Press, 2011, s. 764 – 765.

Cieľom tohto príspevku je identifikovať medzinárodnoprávne úpravy, ktoré sa týkajú ochrany osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov ako na univerzálnej, tak i regionálnej úrovni a identifikácia najdôležitejších kľúčových pravidiel medzinárodného práva, aplikovateľných pre ochranu uvedenej skupiny osôb.

## 1. Univerzálny rozmer medzinárodnoprávnej ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov

Z hľadiska univerzálne chápaných medzinárodnoprávnych úprav obsahujú komplexnejšie zmienky o ochrane práv osôb vysídlených v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov najmä nezáväzné medzinárodnoprávne dokumenty, ale existuje i čiastková záväzná medzinárodnoprávna úprava aplikovateľná v tejto oblasti.

Zvýšenú pozornosť kritickej situácii vnútorne vysídlených osôb v dôsledku environmentálnych problémov venuje pozornosť primárne dokument Vysokého komisára pre utečencov (angl. skr. UNHCR) *Riadiace princípy pre vnútorné vysídľovanie* (1998). Tento dokument uvádza *„prírodné alebo ľudské katastrofy"* ako hnacie sily vnútorného vysídľovania.[122]

Zvýšenú ochranu osôb vystaveným environmentálnym problémom zvýrazňuje Návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo, prijatý po prvom čítaní v roku 2019, nazvaný *„Ochrana životného prostredia vo vzťahu k ozbrojeným konfliktom"*,[123] ktorý v návrhu článku 8 nazvanom *„Vysídlenie ľudí"* (angl. Human Displacement)

[122] Guiding Principles on Internal Displacement (11 February 1998), UNHCR, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add), Introduction: Scope and Purpose.

[123] Protection of the environment in relation to armed conflicts. Text and titles of the draft principles provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading. International Law Commission. Seventy-first session. Geneva, 29 April – 7 June and 8 July – 9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/L.937 (2019).

zakotvuje záväzok štátov, medzinárodných organizácií a iných relevantných aktérov prijať vhodné opatrenia na zabránenie a zmiernenie zhoršovanie životného prostredia v oblastiach, v ktorých sa nachádzajú osoby vysídlené ozbrojeným konfliktom, a poskytnúť týmto osobám a miestnym spoločenstvám asistenciu a pomoc.

*Návrh článkov* Komisie OSN pre medzinárodné právo, prijatý po druhom čítaní v roku 2016, nazvaný *„Ochrana osôb v prípade katastrof"*,[124] v tejto súvislosti v rámci preambuly uvádza, že jedným z dôvodov prijatia tohto dokumentu je aj existencia prírodných katastrof. V článku 3 pís. a´) tento dokument definuje *„katastrofu"* ako katastrofickú udalosť alebo sériu udalostí, ktoré spôsobili rozsiahle straty života, veľké ľudské utrpenie a strach, hromadné vysídľovanie alebo rozsiahle hmotné alebo environmentálne škody, ktoré vážne narušujú fungovanie spoločnosti.

Uvedenú problematiku na univerzálnej úrovni upravuje i *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov* (2016) OSN, ktorá už v svojej úvodnej časti I. v bode 1 uvádza, že ľudia migrujú v dôsledku nepriaznivých dôsledkov klimatických zmien, prírodných katastrof (pričom niektoré z nich môžu súvisieť s klimatickými zmenami) alebo iných environmentálnych faktorov. V bode 20 sa uvádza, že vnútorne vysídlené osoby môžu prejaviť snahu o získanie statusu utečenca či azylu v iných krajinách, pričom medzinárodné spoločenstvo uznáva potrebu zabrániť a redukovať vnútornému vysídľovaniu osôb.

V bode 50 je uvedené, že medzinárodné spoločenstvo pomôže migrantom v krajinách, ktoré zažívajú prírodné katastrofy, v spolupráci so štátnymi orgánmi týchto štátov. V tejto súvislosti medzinárodné spoločenstvo vidí ako nápomocné inštitúcie a agendy OSN – *Iniciatívu „Migranti v krajinách v kríze* (angl. the Migrants in

[124] Protection of persons in the event of disasters. Titles and texts of the preamble and draft articles 1 to 18 of the draft articles on the Protection of persons in the event of disasters adopted, on second reading, by the Drafting Committee. International Law Commission. Sixty-eighth session Geneva, 2 May – 10 June and 4 July – 12 August 2016. UN Doc.

Countries in Crisis initiative) a *Agendu pre ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof a klimatickej zmeny* (angl. the Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change) vyplývajúcu z tzv. *Nansenovej iniciatívy* (angl. Nansen Initiative).

Pozadie vzniku uvedenej agendy a iniciatívy sa kreovalo od roku 2010. V nadväznosti na výzvu na riešenie otázky vysídľovania v súvislosti so zmenou klímy v roku 2010 na Konferencii o zmene klímy v Mexiku a na základe výsledku Nansenovej konferencie o zmene klímy a vysídlení v Osle v júni 2011 sa Nórsko a Švajčiarsko rozhodli spojiť svoje sily. Na ministerskej konferencii Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), ktorá sa konala v decembri 2011, sa obe vlády zaviazali riešiť potrebu koherentnejšieho prístupu k ochrane osôb vysídlených cez hranice v súvislosti s katastrofami a zmenou klímy. V dôsledku toho sa v roku 2012 konzultačným procesom na úrovni štátov vytvorila spomenutá *Nansenova iniciatíva*. Konzultácie v rámci tejto iniciatívy následne vyústili do vytvorenia spomenutého *Programu ochrany cezhraničných vysídlených osôb v kontexte katastrof a zmeny klímy* (skr. Program ochrany), ktorý v roku 2015 schválilo 109 štátov.

Nansenovu iniciatívu neskôr nahradila štátmi riadená *Platforma pre vysídľovanie v dôsledku katastrof* (angl. Platform on Disaster Displacement, ďalej len „platforma"), ktorá sa začala na Svetovom humanitárnom summite v roku 2016. Táto platforma pokračuje v práci Nansenovej iniciatívy a spája skupinu štátov, ktoré sa zaviazali podporovať vykonávanie programu ochrany. Program ochrany ponúka štátom súbor nástrojov na lepšiu prevenciu a prípravu na vysídlenie pred katastrofou. Ak sa vysídleniu nedá zabrániť, pomáha štátom zlepšovať ich reakcie na situácie, keď sú ľudia nútení nájsť útočisko, buď v rámci svojej vlastnej krajiny, alebo za medzinárodnými hranicami. Program ochrany namiesto podpory nového záväzného medzinárodného dohovoru o cezhraničnom vysídľovaní katastrof podporuje integráciu účinných postupov štátov a (sub) regionálnych aktérov do ich vlastných normatívnych rámcov v súlade s ich osobitnými súvislosťami.

Ustanovenia tejto deklarácie o ochrane osôb vystavených environmentálnym problémom ďalej rozpracúva rovnako právne nezáväzný *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018) OSN prijatý na jej vykonanie. V rámci Cieľa 2 tohto dokumentu nazvaného *„Minimalizovať nepriaznivé podnety štrukturálne faktory, ktoré nútia ľudí, aby opustili krajinu svojho pôvodu"* a jeho bodu 18 a odsekov h) až l), ktoré majú spoločný názov *„Prírodné katastrofy, nepriaznivé účinky klimatických zmien a zhoršovanie životného prostredia"* sú uvedené špecifické ciele podporujúce proces ochrany práv osôb vystaveným environmentálnym problémom.

Cieľom podľa odseku h) je posilniť spoločnú analýzu a poskytovať informácie s cieľom lepšie mapovať, pochopiť, predvídať a riešiť migračné pohyby, ako napríklad tie, ktoré môžu vyplynúť z prírodných katastrof s náhlym i pomalým nástupom, nepriaznivých vplyvov zmeny klímy, zhoršovania životného prostredia, ako aj iných neistých situácií pri súčasnom zabezpečení účinného rešpektovania, ochrany a plnenia ľudských práv všetkých migrantov.

Ďalším cieľom podľa odseku i) je vypracovať stratégie na prispôsobenie sa a odolávanie prírodným katastrofám s náhlym i pomalým nástupom, nepriaznivým účinkom klimatických zmien a zhoršenia životného prostredia, ako je dezertifikácia, degradácia pôdy, sucho a zvyšovanie hladiny morí, pričom sa zohľadnia možné dôsledky na migráciu a zároveň mať na zreteli, že adaptácia v krajine pôvodu je prioritou.

Iným cieľom podľa odseku j) je začleniť úvahy o vysídľovaní do stratégií pripravenosti na katastrofy a podporiť spoluprácu so susednými a inými príslušnými krajinami s cieľom pripraviť sa na včasné varovanie, plánovanie v prípade nepredvídaných udalostí, skladovanie zásob, mechanizmy koordinácie, plánovanie evakuácie, opatrenia týkajúce sa prijímania a pomoci a informácií pre verejnosť.

V nadväznosti na odsek k) je cieľom harmonizovať a rozvíjať prístupy a mechanizmy na subregionálnej a regionálnej úrovni s cieľom riešiť zraniteľné miesta osôb postihnutých prírodnými katastrofami s náhlym i pomalým nástupom tým, že sa zabezpečí

prístup k humanitárnej pomoci, ktorá spĺňa ich základné potreby pri plnom rešpektovaní ich práv kdekoľvek sa nachádzajú a podporovaním udržateľných výsledkov, ktoré zvyšujú odolnosť a sebestačnosť, berúc do úvahy kapacity všetkých zúčastnených krajín.

Odsek l) uvádza cieľ vypracovať koherentné prístupy na riešenie problémov migračných pohybov v súvislosti s prírodnými katastrofami s náhlym i pomalým nástupom vrátane zohľadnenia príslušných odporúčaní štátnych konzultačných procesov, ako napríklad *Agenda na ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof* a klimatickej zmeny a *Platforma pre vysídľovanie spôsobené katastrofami.*

Slabinou tohto dokumentu je však skutočnosť, že nenašiel dostatočnú podporu medzi členskými štátmi OSN. Viaceré z nich (vrátane Slovenskej republiky) odmietli jeho obsah ako celok a nezúčastnili sa na záverečnej fáze procesu jeho schvaľovania.

Čiastkovú záväznú medzinárodnoprávnu úpravu v smere ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien je, podľa niektorých názorov vedy možné nájsť v *Rámcovom dohovore o zmene klímy* (1992)[125] a na neho nadväzujúcej *Parížskej dohode* (2015).[126] Podľa článku 4 ods. 1 pís. b) Rámcového dohovoru o zmene klímy (1992) majú štáty záväzok *„formulovať, realizovať, publikovať a pravidelne aktualizovať národné a tam, kde je to vhodné, aj regionálne programy, obsahujúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy..., ako aj opatrenia, ktoré umožnia adekvátnu adaptáciu na zmenu klímy“*. Podľa článku 2 ods.1 pís. b) Parížskej dohode (2015) majú štáty záväzok *„...zvýšiť schopnosť adaptovať sa na nepriaznivé vplyvy zmeny klímy...“*. Podľa niektorých názorov vedy je možné tieto dve ustanovenia vykladať tak, že ukladajú štátom záväzok reagovať danými opatreniami aj

[125] United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). New York, 9 May 1992, 1771 UNTS 107. Tento dohovor nadobudol platnosť 21. 3. 1994. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol zverejnený oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 548/2006 Z. z. Bol publikovaný i v Úradnom vestníku Európskej únie L 033, 07/02/1994, s. 0013 – 0028, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 19, s. 169 – 185.

[126] Paris Agreement (2015). UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (2015).

na situácie vysídlenia osôb v dôsledku zmeny klímy.[127] Relevanciu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti zmeny klímy pre ľudské migráciu v súvislosti so zmenou klímy potvrdzuje pracovná skupina zriadená na 21. konferencii strán Rámcového dohovoru o zmene klímy (1992). Táto pracovná skupina má za úlohu vypracovať odporúčania, ako predchádzať, minimalizovať a riešiť vysídlenie súvisiace s nepriaznivými vplyvmi zmeny klímy.[128]

## 2. Regionálny rozmer medzinárodnoprávnej ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov

Medzinárodnoprávna ochrana práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov má i svoj regionálny rozmer v rámci Africkej únie, Rady Európy a potenciálne i v rámci Európskej únie. Prvým špecializovaným dohovorom, ktorý sa výslovne venuje problematike ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov[129] je *Dohovor o ochrane a pomoci vnútorne vysídleným osobám* (2009) Africkej

[127] Nishimura, L. S.: Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. In: Anastasiou,T. – Ghráinna, B. N.: Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23-26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 33. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

[128] Decision 1/CP.21: 'Adoption of the Paris Agreement', Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, Paris (30 November – 13 December 2015), UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, Loss and Damage, Paragraph 49.

[129] Dos Santos Soares, A. Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention. In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018. s. 17. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

únie nazývaný aj Kampalským dohovorom.[130] V článku 1 pís. l) je zakotvený záväzok štátov *„Zabezpečiť zodpovednosť neštátnych subjektov zapojených do prieskumu a využívania hospodárskych a prírodných zdrojov vedúcich k vysídleniu“*.

V článku 4 ods. 1 tohto dohovoru je zakotvený záväzok štátov *„...rešpektovať a zabezpečovať dodržiavanie svojich záväzkov podľa medzinárodného práva vrátane práva ľudských práv a humanitárneho práva, aby sa zabránilo a vyhlo sa podmienkam, ktoré by mohli viesť k svojvoľnému vysídleniu osôb...“*.

V nadväzujúcom ustanovení článku 4 ods. 4 pís. f) je zakotvený záväzok štátov v oblasti ochrany osôb pred svojvoľným vysídlením vo forme: *„...Všetky osoby majú právo na ochranu pred svojvoľným vysídlením. Medzi zakázané kategórie svojvoľného vysídlenia patria okrem iného: nútené evakuácie v prípade prírodných katastrof alebo katastrof spôsobených ľudskou činnosťou alebo z iných príčin, ak evakuáciu nevyžaduje bezpečnosť a zdravie postihnutých osôb.“*

V článku 5 ods. 4 tohto dohovoru je zakotvený záväzok štátov prijať opatrenia v oblasti ochrany osôb pred svojvoľným vysídlením vo forme: *„Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami tohto Dohovoru, prijmú opatrenia na ochranu a pomoc osobám, ktoré boli vnútorne vysídlené v dôsledku prírodných alebo ľudských katastrof vrátane zmeny klímy.“*

Uvedené ustanovenia Kampalského dohovoru vytvárajú priestor na ochranu vysídlených osôb v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov v priestore afrického kontinentu, ktorý je klimatickými zmenami pravdepodobne najviac postihnutý. Je však len otázkou času, kedy sa podobné úpravy budú prijímať i v rámci iných svetových regiónov alebo na univerzálnej úrovni.

V kontexte medzinárodnoprávnych noriem Rady Európy nie je možné nájsť špecifickú právnu úpravu týkajúcu sa ochrany práv

[130] African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa („Kampala Convention“), 23 October 2009, African Union. Dostupný k 1. 4. 2020 na webstránke: https://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html.

osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov. Na problematiku ochrany uvedenej skupiny osôb však už nepriamo reagoval i Európsky súd pre ľudské práva zriadený *Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950)[131] Rady Európy v rámci svojej vybranej judikatúry.

V prípade *Sufi a Elmi proti Spojenému kráľovstvu (Sťažnosť č. 8319/07 and 11449/07, 28. november 2011).* V danej veci podali sťažnosť na dvaja utečenci zo Somálska, ktorí mali byť vyhostení z Belgicka, kvôli páchaniu trestnej činnosti. Európsky súd pre ľudské práva v tomto prípade *„...zistil, že nedostatok zdrojov štátu na zvládnutie prirodzene sa vyskytujúceho fenoménu môže vytvoriť také zúfalé podmienky, ktoré zaručujú doplnkovú ochranu podľa článku 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach"*.[132] V danom prípade súd zobral do úvahy schopnosť žiadateľov uspokojiť ich najzákladnejšie potreby, ako sú jedlo, hygiena a prístrešie, ich zraniteľnosť voči zlému zaobchádzaniu a vyhliadky na zlepšenie jeho situácie v primeranom časovom rámci, ak by boli vrátení do Somálska. Podmienky v hlavných centrách – koridor Afgooye v Somálsku a tábory Dadaab v Keni – boli dosť zlé na to, aby sa rovnalo zaobchádzaniu, ktoré dosiahne prahovú hodnotu uvedenú v článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). Vnútorne presídlené osoby v koridore Afgooye mali veľmi obmedzený prístup k jedlu a vode a zdá sa, že dané útočisko sa javilo ako vznikajúci problém, pretože prenajímatelia sa snažili využiť ťažkosti vysídlených osôb na zisk. Hoci v táboroch Dadaab bola k dispozícii humanitárna pomoc, pre extrémne preplnenie bol prístup k prístrešia, vode a sanitárnym zariadeniam veľmi obmedzený.

Pre ochranu environmentálne vysídlených osôb je do určitej miery aplikovateľný i článok 2 EDĽP, ak je možné dokázať, že vlád-

[131] European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), as amended by Protocols Nos. 11 and 14. ETS 5.

[132] Sufi and Elmi v. The United Kingdom, Applications No. 8319/07 and 11449/07, Judgement of 28 November 2011).

na činnosť alebo opomenutie spôsobili environmentálnu škodlivú udalosť. V tomto prípade by sa mala uznať aspoň uvedená príčinná súvislosť. V prípade *Budayeva proti Ruskej federácii (sťažnosť č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 11. marec 2013)* Európsky súd pre ľudské práva (ESĽP) rozhodol, že došlo k porušeniu článku 2 (právo na život) EDĽP z dôvodu, že Rusko zlyhalo v oblasti ochrany života žiadateľov obyvateľov mesta Tyrnauz tým, že ich neochránilo pred zosuvom pôdy, ktoré zničili ich domovy.[133]

V rámci práva Európskej únie nie je otázka ochrany práv uvedenej skupiny osôb právne pokrytá.[134] Určitý priestor na úvahy o ochrane uvedenej skupiny osôb vytvára s*mernica 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*.[135] Podľa článku 2 pís. c) *„vysídlené osoby"* štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré museli opustiť svoju krajinu alebo región, alebo boli evakuované, najmä v reakcii na výzvu medzinárodných organizácií, a nemôžu sa vrátiť do bezpečných a stabilných podmienok kvôli situácii pretrvávajúcej v tejto krajine, ktoré môžu patriť do rámca pôsobnosti článku 1A Ženevského dohovoru alebo iných medzinárodných alebo vnútroštátnych právnych nástrojov poskytujúcich medzinárodnú ochranu, a to najmä osoby, ktoré ušli z oblastí ozb-

[133] Budayeva and Others v. Russia, Applications No. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgement of 20 March 2008. Pozri aj McAdam, J.: Climate Change, Forced Migration, and International Law. Oxford-New York: Oxford University Press, 2012. s. 59 – 60.

[134] Sciaccaluga, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship? In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018. s. 54. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

[135] Úradný vestník ES L 212, 7. 8. 2001, s. 12 – 23.

rojeného konfliktu alebo endemického násilia alebo osoby vo vážnom ohrození systematického alebo všeobecného porušovania ich ľudských práv, alebo ktoré sa stali obeťami takéhoto porušovania. Vzhľadom na takéto nastavenie definície pojmu *„vysídlené osoby"* by však v rámci Európskej únie nemohla byť poskytnutá ochrana vysídleným osobám v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov. Aby takáto ochrana mohla byť danej skupine osôb poskytnutá daná smernica by musela byť pozmenená alebo by sa musel pozmeniť jej oficiálny výklad.

Úpravy tejto smernice by mali byť zamerané na ochranu kategórií ľudí vysídlených udalosťami, ktorých trvanie je možné predvídať bez zbytočných pochybností, a náhle ekologické katastrofy majú tendenciu jasne patriť do tohto druhu udalostí. Keďže podstata ochranných systémov vysídlených osôb spočíva v poskytovaní dočasnej ochrany, bolo by vhodné túto smernicu vybaviť niektorými ďalšími špecifikáciami týkajúcimi sa druhu udalostí, ktoré spôsobujú hromadný prílev vysídlených osôb v dôsledku environmentálnych faktorov. V modifikovanom texte smernice by teda bolo vhodné výslovne zdôrazniť úlohu katastrof pri náhlom výskyte fenoménov, ako sú povodne, búrky, zemetrasenia, cunami a pod., ktoré sú hlavnými príčinami vysídľovania osôb v dôsledku environmentálnych faktorov na celom svete.[136]

Úvahy o aplikácii noriem práve EÚ v oblasti azylového a utečeneckého práva v prospech osôb vysídlených v dôsledku environmentálnych faktorov je však možné realizovať i v kontexte už uvádzanej s*mernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej*

[136] Porovnaj Sciaccaluga, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship? In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018. s. 51. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

*ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany.*[137] Táto smernica zakotvuje definíciu utečenca v duchu článku 1 A (2) *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) v článku 2 písm. d) pričom pojem *„utečenec"* je v duchu tejto definície *„štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12"*. Morgese v tejto súvislosti uvádza argument, že pojem *„environmentálneho migranta"* by azda bolo možné zahrnúť do rámca *„sociálnej skupiny"*, ale len v úzkej skupine prípadov, ak by prírodná katastrofa bola do určitej miery spôsobená činnosťou alebo nečinnosťou štátu. [138]

Tento názor je určite zaujímavý, avšak už samotný pojem *„environmentálny migrant"* nie je zaužívaný. Z hľadiska možnej integrácie do rámca definície dohovorov a dokumentov o právnom postavení utečencov by skôr bolo možné uvažovať o pojme *„environmentálny utečenec"*. Pojem *„environmentálny migrant"* a pojem *„environmentálny utečenec"* však nie sú súčasťou žiadneho významnejšieho dohovoru či dokumentu medzinárodného práva. Ako už bolo uvedené, relatívne zaužívaným pojmom v medzinárodnom práve je len pojem *„osoba vysídlená z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov"*. K ochrane práv

[137] Morgese, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: Bruno, G. C. – Palombino, M. F. – Rossi, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 51.

[138] Morgese, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: Bruno, G. C. – Palombino, M. F. – Rossi, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 52.

tejto skupiny osôb by výrazne prispela skutočnosť, ak by sa medzinárodné spoločenstvo priklonilo k modifikácii definície pojmu *„utečenec“*, v kontexte *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951), na ktorý nadväzujúc regionálne medzinárodnoprávne úpravy tak, aby sa do jeho rámca zahrnula i táto skupina osôb alebo ak by pre ochranu tejto skupiny osôb prijalo osobitný dohovor.

## Záver

Z hľadiska univerzálne chápaných medzinárodnoprávnych úprav obsahujú komplexnejšie zmienky o ochrane práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov najmä nezáväzné medzinárodnoprávne dokumenty, ale existuje i čiastková záväzná medzinárodnoprávna úprava aplikovateľná v tejto oblasti. Z nezáväzných dokumentov ide o dokument Vysokého komisára pre utečencov (angl. skr. UNHCR) Riadiace princípy pre vnútorné vysídľovanie (1998), Návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo, prijatý po prvom čítaní v roku 2019, nazvaný „Ochrana životného prostredia vo vzťahu k ozbrojeným konfliktom“, Návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo, prijatý po druhom čítaní v roku 2016, nazvaný „Ochrana osôb v prípade katastrof“, Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov (2016) OSN a Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii (2018) OSN. Čiastkovú záväznú medzinárodnoprávnu úpravu v smere ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien je, podľa niektorých názorov vedy, možné nájsť v Rámcovom dohovore o zmene klímy (1992) a na neho nadväzujúcej Parížskej dohode (2015).

Medzinárodnoprávna ochrana práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov má i svoj regionálny rozmer v rámci Africkej únie, Rady Európy a potenciálne i v rámci Európskej únie. Prvým špecializovaným dohovorom, ktorý sa výslovne venuje problematike ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien,

prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov je Dohovor o ochrane a pomoci vnútorne vysídleným osobám (2009) Africkej únie.

V kontexte medzinárodnoprávnych noriem Rady Európy nie je možné nájsť špecifickú právnu úpravu o ochrane práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov. Na problematiku ochrany uvedenej skupiny osôb však už reagoval Európsky súd pre ľudské práva zriadený Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950) Rady Európy v rámci svojej vybranej judikatúry, a to v prípade Sufi a Elmi proti Spojenému kráľovstvu a Budayeva a iní proti Rusku. Európsky súd pre ľudské práva vytvoril týmito judikátmi priestor na nepriamu ochranu danej skupiny osôb prostredníctvom článku 2 (právo na život) a článku 3 (zákaz mučenie, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania a trestania) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950).

V rámci práva Európskej únie nie je otázka ochrany práv uvedenej skupiny osôb právne pokrytá. Určitý priestor na úvahy o ochrane uvedenej skupiny osôb vytvára 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. Úvahy o aplikácii noriem práve EÚ v oblasti azylového a utečeneckého práva v prospech osôb vysídlených v dôsledku environmentálnych faktorov je však možné realizovať i v kontexte už uvádzanej smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany.

Všetky uvedené pravidlá a mechanizmy obsahujú vychádzajú zo záväzku štátov chrániť práva osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych

faktorov a to prostredníctvom záväzku brániť vzniku dôvodov pre vysídlenie osôb v nadväznosti na environmentálne faktory, záväzku prijať opatrenia v prospech vysídlených osôb a záväzku pomáhať týmto osobám v prípade, ak k vysídleniu v dôsledku uvedených faktorov dôjde. V niektorých dokumentoch sa objavuje i záväzok zabrániť nútenému vysídľovaniu v dôsledku zmeny klímy, ekologických katastrof či iných environmentálnych faktorov. Organizácia Spojených národov uvedené záväzky v praxi aj inštitucionálne podporila prostredníctvom Agendy na ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof a klimatickej zmeny a Platformy pre vysídľovanie spôsobené katastrofami.

Z hľadiska návrhov *de lege ferenda* by, podľa nášho názoru, k ochrane práv tejto skupiny osôb výrazne prispela modifikácia definície pojmu „utečenec" medzinárodným spoločenstvom v kontexte Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951), na ktorý nadväzujú regionálne medzinárodnoprávne úpravy tak, aby sa do jeho rámca zahrnula i táto skupina osôb, alebo ak by medzinárodné spoločenstvo pre ochranu tejto skupiny osôb prijalo osobitný dohovor.

**LITERATURA**

African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa („Kampala Convention"), 23 October 2009, African Union. Dostupný k 1. 4. 2020 na webstránke: https://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html.

Anton, D. K. – Shelton, D. L. *Environmental Protection and Human Rights.* New York. Cambridge Univesity Press, 2011. 986 s., ISBN 978-0-521-74710-3.

Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. (eds.). Editorial: Environmental displacement in 2018 – current protection challennges. In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 1 – 3, ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

Bruno, G. C. – Palombino, M. F. – Rossi, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward.* Roma: CNR Edizioni, 2017. 73 s., ISBN 978-88-8080-277-8.

Budayeva and Others v. Russia, Applications No. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgement of 20 March 2008.

Decision 1/CP.21: 'Adoption of the Paris Agreement', Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, Paris (30 Novemeber – 13 December 2015), UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, Loss and Damage, Paragraph 49.

Dos Santos Soares, A. Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention. In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 4 – 25., ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), as amended by Protocols Nos. 11 and 14. ETS 5.

Guiding Principles on Internal Displacement (11 February 1998), UNHCR, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add), Introduction: Scope and Purpose.

McAdam, J. *Climate Change, Forced Migration, and International Law.* Oxford-New York: Oxford University Press, 2012. s. 59 – 60. ISBN 978-0-199-5870-87.

Morgese, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: Bruno, G. C. – Palombino, M. F. – Rossi, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward.* Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 47 – 73, ISBN 978-88-8080-277-8.

Nishimura, L. S. Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. In: Anastasiou, T. – Ghráinne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 26 – 42. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné k 1. 4.2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

Protection of the environment in relation to armed conflicts. Text and titles of the draft principles provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading. International Law Commission. Seventy-first session. Geneva, 29 April – 7 June and 8 July – 9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/L.937 (2019).

Protection of persons in the event of disasters. Titles and texts of the preamble and draft articles 1 to 18 of the draft articles on the Protection of persons in the event of disasters adopted, on second reading, by the Drafting Committee. International Law Commission. Sixty-eighth session Geneva, 2 May – 10 June and 4 July – 12 August 2016. UN Doc.

Paris Agreement (2015). UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (2015).

Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja Lehto, Special Rapporteur. International Law Commission Seventy-first session Geneva, 29 April – 7 June 2019 and 8 July – 9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/728 (2019), s. 20.

Sciaccaluga, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship?. In: Anastasiou, T. – Ghrá-

ninne, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26).* School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 43 – 54, ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné k 1. 4. 2020 na webstránke https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini--Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf.

Sufi and Elmi v. The United Kingdom Applications No. 8319/07 and No. 11449/07. Judgement of 28 June 2011.

United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). New York, 9 May 1992, 1771 UNTS 107. Tento dohovor nadobudol platnosť 21. 3. 1994. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol zverejnený oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 548/2006 Z. z. Taktiež bol publikovaný v Úradnom vestníku Európskej únie L 033 , 07/02/1994, s. 0013 – 0028, Mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 19, s. 169 – 185.

**Kontaktné údaje autora:**
doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

# ZÁRUKY OCHRANY SLOBODY UTEČENCA/ŽIADATEĽA O AZYL PODĽA ČL. 5 ODS. 1 DOHOVORU A PRÁVNYCH AKTOV EURÓPSKEJ ÚNIE[139]

*prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.*

**Kľúčové slová:** práva utečencov/žiadateľov o azyl – zaistenie – článok 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – princípy ochrany – transpozícia a implementácia smerníc Európskej únie týkajúcich sa zaistenia

**Key words:** the rights of refugees/asylum seekers – detention – Article 5 Par. 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – principles of protection – European Union directives' transposition and implementation regarding detention matters

**Anotácia:** Príspevok analyzuje rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva a rozsudky slovenských súdov týkajúce sa utečencov/žiadateľov o azyl v súvislosti s neprípustným zasahovaním do slobody jednotlivcov v rámci konania štátnych orgánov. Cieľom príspevku je vysvetliť princípy, ktoré sa musia uplatňovať v európskom právnom priestore v súlade s právom Európskej únie, ako aj v rámci transpozície a implementácie aktov Európskej únie vo veciach zaistenia žiadateľov o azyl. Súdna judikatúra je dôležitým nástrojom nápravy nesprávneho úradného postupu v konkrétnych prípadoch. Je taktiež návodom pre eurokonformný výklad zákona č. 404/2011 Z. z.

**Summary:** The paper analyzes the judgments of the European Court of Human Rights and the judgments of the Slovak courts concerning refugees/asylum seekers in connection with the inadmissible interference in freedom of the individuals within procedures of the state authorities. The aim of the paper is to explain the principles that have to be applied in the European legal area in accordance with European Union Law as well as within transposition and implementation of European Union Acts in matters of detention of the asylum applicants. Judicial case law is an important tool for correcting maladministration in specific cases. It is a guide for interpretation of the Act no. 404/2011 Coll. in conformity with Directives too.

[139] Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna teória a prax".

## Úvod

Spoločná azylová politika vrátane spoločného európskeho azylového systému má prispieť k naplneniu cieľa Európskej únie, ktorým je postupné vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvoreného pre tých, ktorých okolnosti oprávnene donútili hľadať ochranu v Únii.

Obsah právnych aktov Európskej únie týkajúcich sa fungovania európskeho azylového systému má základ nielen v Charte základných práv Európskej únie, ale i v medzinárodných zmluvách.

V prípade ochrany práv utečencov/žiadateľov o azyl sú to nasledujúce medzinárodné zmluvy:

- Dohovor o právnom postavení utečencov,
- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach,
- Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu,
- Dohovor o právach dieťaťa.
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“).

„Právna úprava európskeho azylového systému nevychádza z medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale transformuje do rámca práva Európskej únie už uvedený Dohovor o právnom postavení utečencov (1951, Ženevský dohovor) v znení Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov (1967, Protokol). Ide teda o úpravu, ktorá predstavuje *regionálny rozmer medzinárodného utečeneckého práva*, aj keď používa pojem azyl.“[140]

Úzke prepojenie s prameňmi medzinárodného práva potvrdzuje samotný text čl. 18 *Charty základných práv a slobôd*, podľa ktorého: „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.“

[140] Jankuv, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva.* Praha: Leges, 2020, s. 65.

Európska únia presadzuje z nich vyplývajúce pravidlá vo vzťahu k svojim členom. Politická vôľa Európskej únie a členských štátov plniť záväzky vyplývajúce z medzinárodných prameňov práva je v týchto prípadoch (resp. mala by byť) vo vzájomnej symbióze.

Cieľom právnych aktov Európskej únie má byť garancia ochrany utečencov/žiadateľov o azyl prostredníctvom harmonizovaného, resp. unifikovaného právneho štandardu nastaveného Európskou úniou, ktorá je motivovaná vystupovať v očiach medzinárodného spoločenstva ako dôveryhodný subjekt dodržujúci svoje medzinárodné záväzky.

Kľúčom na zabezpečenie ochrany utečencov/žiadateľov sú ich *práva.* Predstavujú tzv. materiálne jadro utečeneckého práva. Členské štáty Európskej únie majú v tomto smere tzv. pozitívny záväzok zasadzovať sa o ne, dodržiavať ich.

Ich uplatňovanie nemôže byť preto ovplyvnené ani aktuálnou politickou situáciou (napr. utečeneckou krízou).[141]

Rovnako nemôžu byť spochybnené *princípy*, na ktorých je založená ochrana práv utečencov/žiadateľov o azyl. Princípy sú totiž *prostriedkom jej zabezpečenia*. Ich popretie je z tohto dôvodu právne vylúčené. Viedlo by k zmareniu funkcie a zmyslu utečeneckého/azylového práva.

Ide o nasledujúce práva a princípy:

- právo na slobodu a voľný pohyb,
- princíp proporcionality/primeranosti,
- princíp ochrany najlepších záujmov dieťaťa,
- právo na účinný opravný prostriedok (právo na urýchlený súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia),
- zákaz vyhostenia alebo vrátenia.

[141] Predmetná myšlienka rezonovala aj v odôvodnení rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva *Amuur proti Francúzsku* zo dňa 25. júna 1996 (sťažnosť č. 19776/92): „Legitímny záujem štátov eliminovať stále rastúce snahy obísť imigračné obmedzenia nemôže pripraviť žiadateľa o azyl o právo získať účinný prístup ku konaniu o určení postavenia utečenca."

Právne záväzné akty Európskej únie, ktoré majú prednosť pred vnútroštátnou úpravou členských štátov Európskej únie, musia rešpektovať práva a slobody utečencov/žiadateľov o azyl vrátane princípov, ktoré vyplývajú zo spomínaných medzinárodných zmlúv.

Žiadne ustanovenie právneho aktu Európskej únie nesmie byť v rozpore s predmetnými *právami a princípmi.* Nesmie členským štátom Európskej únie priamo ukladať ani vyžadovať splnenie povinností, ktoré by v samej podstate predstavovali ich porušenie.

Samozrejme, veľmi dôležité je, aby aj *uplatňovanie požiadaviek právnych aktov* Európskej únie zo strany orgánov členských štátov bolo s nimi v súlade. Ide o trvalú požiadavku. Jej porušenie môže zapríčiniť už samotná *nesprávna transpozícia* ustanovení právnych aktov do vnútroštátnej právnej úpravy. Ak by sa tak stalo, právnou poistkou je taký spôsob výkladu a uplatňovania ustanovení vnútroštátnych predpisov, ktorý je v súlade s cieľmi a obsahom ustanovení právnych aktov Európskej únie, resp. s medzinárodnými zmluvami.

Úlohou orgánov členských štátov Európskej únie je dbať na to, aby ochrana práv utečencov/žiadateľov o azyl z ich strany bola *reálna*. Formálny prístup k ochrane je neprijateľný.

Vnútroštátne súdy štátov Európskej únie plnia v tomto ohľade nezastupiteľnú úlohu, keďže v reťazci rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci sú finálnym ohnivkom. Významnou pomôckou v tomto ohľade je ich právo obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie prostredníctvom prejudiciálnych otázok týkajúcich sa výkladu ustanovení právnych aktov.

Ľudské práva a základné slobody utečencov/žiadateľov o azyl podľa Dohovoru sú povinné garantovať takým výkladom zákonov, ktorý zodpovedá jeho duchu, a to aj v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Prístup k vnútroštátnym súdom musí byť v súlade s čl. 13 Dohovoru *účinne zabezpečený* pre každého utečenca/žiadateľa o azyl, ktorý sa nachádza v jurisdikcii zmluvného štátu.

Význam vnútroštátneho súdnictva posilňuje aj to, že podľa čl. 5

ods. 4 Dohovoru vystupujú v predmetných záležitostiach ako *súdy s plnou jurisdikciou*.

## 1. Právne záruky ochrany utečencov/žiadateľov o azyl podľa Dohovoru

Z hľadiska zabezpečenia ochrany utečencov/žiadateľov o azyl nie je podstatné, či právne záväzné akty Európskej únie alebo medzinárodné zmluvy *explicitne* vyhlasujú *právo na azyl*.

Robí tak Charta základných práv a slobôd (v už citovanom článku 18), nie však Dohovor. Ten právo na azyl síce výslovne nespomína, avšak ochranu fyzických osôb (utečencov/žiadateľov o azyl) zaručuje *nepriamo*, vždy keď rozhodnutím alebo postupom orgánu zmluvného štátu Dohovoru je, resp. mohlo by byť *dotknuté ich konkrétne právo alebo sloboda vyhlásené touto medzinárodnou zmluvou*.

*Hmotnoprávnymi zárukami* ochrany utečencov/žiadateľov o azyl sú práva a slobody garantované v:

– čl. 2 (právo na život),
– čl. 3 (zákaz mučenia),
– čl. 5 (právo na slobodu) a
– čl. 8 (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života) Dohovoru.

Medzi tieto hmotnoprávne záruky treba zaradiť aj právo vyplývajúce z čl. 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru (zákaz hromadného vyhostenia cudzincov).

Hmotnoprávne záruky ochrany utečencov/žiadateľov o azyl sú komplementárne doplnené *procesnoprávnymi zárukami* ich ochrany.

Tie možno podľa nášho názoru rozčleniť do dvoch skupín, a to na základe kritéria ich všeobecnosti, t. j. miery uplatniteľnosti.

Do skupiny *všeobecných procesnoprávnych záruk* ochrany utečencov/žiadateľov o azyl by sa malo začleniť:

– právo na prístup k postupu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu,
– právo na účinný opravný prostriedok.

Článok 6 Dohovoru, ktorý vyhlasuje právo na spravodlivé súdne konanie, *nie je* podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva *použiteľné* vo veciach azylu a migrácie. V týchto prípadoch sa aplikuje *špeciálnejšie ustanovenie* – čl. 13 Dohovoru.

Do skupiny *špeciálnych procesnoprávnych záruk* ochrany utečencov/žiadateľov o azyl treba zaradiť:

– záruky v prípade pozbavenia slobody cudzincov (podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru),
– záruky v prípade vyhostenia cudzincov (podľa čl. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru).

## 2. Prístup k postupu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu – všeobecná procesnoprávna záruka ochrany utečencov/žiadateľov o azyl

Práva utečencov/žiadateľov o azyl by boli iluzórne, ak by im v praxi nebol zabezpečený prístup ku konaniu o posúdenie nimi podaných žiadostí o medzinárodnú ochranu príslušnými orgánmi štátov.

Podľa medzinárodného práva má štát nespochybniteľné *suverénne právo kontrolovať vstup cudzincov a ich pobyt na svojom území.* Žiadatelia o azyl a azylanti však v tomto ohľade predstavujú *špeciálnu kategóriu* fyzických osôb. Právna úprava im totiž na základe medzinárodných zmlúv v súvislosti s ich hmotnoprávnym statusom poskytuje osobitnú ochranu.

Účelom jestvujúcich systémov v rámci európskeho priestoru (t. j. v rámci Európskej únie a v rámci Rady Európy) nie je spochybňovať alebo vylúčiť suverénne právo štátu kontrolovať vstup cudzincov a ich pobyt na svojom území.

Ich funkciou je nastaviť spoločné, jednotiace pravidlá a zabezpečiť, aby práva a slobody vzťahujúce sa na utečencov/žiadateľov o azyl účinne presadzovali orgány verejnej moci.

Záväzkov v tomto smere sa štát nesmie zbaviť, a to ani prostredníctvom faktického konania svojich orgánov.

Článok 3 Dohovoru *zakazuje odmietnutie jednotlivca* (či už na hranici alebo všade tam, kde sa nachádza v jurisdikcii štátu), ak by ho to malo vystaviť riziku mučenia alebo neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu. V extrémnych prípadoch môže také odmietnutie nastoliť problém porušenia čl. 2 Dohovoru, ktorý chráni právo na život.

Je preto vo všeobecnosti vylúčené, aby štáty presadzovali praktiky, ktoré sú *v rozpore so sledovaným účelom ochrany utečencov a žiadateľov o azyl*. Ide o také praktiky, ktoré sú vnímané ako „kontroverzné", lebo v samej podstate odopierajú ochranu utečencom/žiadateľom o azyl, ku ktorým sa štáty politicky a právne zaviazali.

Sem patria prípady, keď sa štát snaží *zabrániť vstupu* cudzincov na jeho územie, aby nemusel konať vo veciach posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu.

Európska komisia pre ľudské práva už v minulosti skúmala viacero káuz „neustále migrujúcich utečencov". Šlo o osoby, u ktorých žiadna krajina nechcela prijať zodpovednosť za to, že im umožní vstup na svoje územie, aby mohla spracovať ich žiadosti.[142] Také konanie štátu sa nepovažovalo za súladné so *zásadou non-refoulement* podľa Dohovoru o právnom postavení utečencov v situácii, keď by sa ním *súčasne odoprel prístup potenciálnych utečencov/žiadateľov o azyl* k procedúram posúdenia ich statusu (v rámci tzv. zmiešaných prúdov).

V čase vrcholiacej vlny utečeneckej krízy sa niektoré členské štáty Európskej únie snažili eliminovať nápor utečencov ich zatláčaním, resp. odvracaním, t. j. skôr, než vstúpili na ich územie.

Najviac zarezonoval rozsudok vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012 (sťažnosť č. 27765/09), ktorý sa týka praktiky „zadržania plavidiel na otvorenom mori a zatlačenia migrantov". V ňom Veľká komora vymedzila práva migrantov, ktorí sa snažili dostať na európsku pôdu, a povinnosti štátov za týchto okolností.

---

142 Pozri Európska komisia pre ľudské práva, *Vychodoafricki Azijci (britské chránené osoby) proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 4715/70, 4783/71 a 4827/71), 6. marec 1978.

Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal otázkou, či sťažovatelia plaviaci sa na lodiach z Líbye, zadržaní približne 35 námorných míľ južne od ostrova Lampedusa loďami talianskej finančnej správy a pobrežnou políciou, ktorá ich nalodila na taliansku vojenskú loď a prepravila do Tripolisu, podliehali jurisdikcii Talianska. Súd považoval akt urobený na palube lode plávajúcej pod štátnou vlajkou za *extrateritoriálny výkon právomoci* tohto štátu. Uzavrel preto, že sťažovatelia boli pod neustálou kontrolou talianskych úradov.

Citovaná vec nebola jediná, v ktorej Európsky súd pre ľudské práva zaujal stanovisko, že jednotlivci môžu podliehať jurisdikcii štátu *aj vtedy, keď má nad nimi kontrolu na mori*.[143]

*Povinnosť štátu plniť medzinárodné záväzky v oblasti utečeneckého práva nastupuje v momente, keď sa fyzická osoba dostane do sféry vplyvu orgánov konkrétneho štátu*. Takto široko vníma inštitút jurisdikcie nielen judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ale aj judikatúra Súdneho dvora Európskej únie.

Výkon jurisdikcie v zmysle čl. 1 Dohovoru je podmienkou *sine qua non* toho, aby sa zmluvný štát mohol považovať za zodpovedný za namietané porušenie práv a slobôd uvedených v Dohovore (pozri rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku* z 8. júla 2004, sťažnosť č. 48787/99).

V zmysle čl. 1 Dohovoru je jurisdikcia štátu v zásade teritoriálna a považuje sa za vykonávanú na *celom území štátu* (rozsudok Veľkej komory vo veci *Banković a ostatní proti Belgicku a ostatným* z 12. decembra 2001, § 52). Len za výnimočných okolností môže byť táto domnienka vyvrátená, najmä ak sa štátu bráni vykonávanie jurisdikcie na časti jeho územia (rozsudok Veľkej komory vo veci *Assanidze proti Gruzínsku* z 8. apríla 2004, § 137 – 139, sťažnosť č. 71503/01).

[143] Pozri rozsudok zo dňa 11. januára 2001 vo veci *Xhavara a i. proti Taliansku a Albánsku* (sťažnosť č. 39473/98); rozsudok Veľkej komory vo veci *Medvedev a i. proti Francúzsku* zo dňa 29. marca 2010 (sťažnosť č. 3394/03).

Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ani medzinárodné právo neoprávňuje štát jednostranne vylúčiť, zmeniť alebo obmedziť svoju teritoriálnu jurisdikciu nad svojím územím.

Pôsobnosť Dohovoru ako „ústavného predpisu európskeho verejného poriadku" nemôže byť selektívne obmedzená len na časti územia umelými zásahmi do teritoriálnej jurisdikcie štátu, a to ani v kontexte migrácie, lebo by sa tým spochybnila zásada účinnej ochrany ľudských práv, o ktorú sa Dohovor opiera.

Štát nemôže z pôsobnosti Dohovoru vyňať ani časť svojho územia (pozri rozsudok Veľkej komory vo veci *Matthews proti Spojenému kráľovstvu* z 18. februára 1999, § 29, sťažnosť č. 24833/94).

Uvedené východisko Súd aplikoval aj v rozsudku vo veci *N. D. a N. T. proti Španielsku* z 13. februára 2020 (sťažnosť č. 8675/15 a 8697/15) v situácii, keď vláda nepopierala, že udalosti sa stali na španielskom území, ale spochybňovala, že by *vykonávala jurisdikciu* „na území medzi marocko-španielskou hranicou a oblasťou vnútorného, tretieho plotu až po policajnú líniu na španielskej strane".

I keď Súd v minulosti pripustil, že štáty na vonkajších hraniciach schengenského priestoru sú vystavené značným ťažkostiam pri zvládaní stupňujúceho sa prílivu migrantov a žiadateľov o azyl (rozsudok Veľkého senátu vo veci *M. S. S. proti Belgicku a Grécku* zo dňa 21. januára 2011, § 223, sťažnosť č. 30696), vylúčil, že by taká skutočnosť mohla mať vplyv na výkon ich jurisdikcie, a tým aj na plnenie jeho povinností.

Štát ako strana súdneho sporu pred Európskym súdom pre ľudské práva sa neraz usiluje vyviniť spochybňujúc porušenie svojej povinnosti poukazom na skutočnosť, že osoba (či už išlo o osobu na hranici, v tranzitnom priestore alebo na šírom mori) sa „nenachádzala pod jeho jurisdikciou".

V prípade *Z. A. a ostatní proti Rusku* (rozsudok z 28. marca 2017, sťažnosť č. 61411/15) Európsky súd pre ľudské práva neprijal argument ruskej vlády, že sťažovatelia neboli pod jurisdikciou Ruskej federácie, keď sa *nachádzali v tranzitnom priestore letiska*. „I za predpokladu, že by sa sťažovatelia nenachádzali na ruskom území,

držaním v medzinárodnom tranzitnom priestore podliehali ruskej právnej úprave."

Z rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že interpretácia právneho inštitútu *jurisdikcie štátu* na účely ochrany práv zaručených Dohovorom má byť vo všeobecnosti taká, že ak je jednotlivec vystavený faktickému konaniu (vplyvu, príkazom) orgánov štátu, z právneho hľadiska sa *nachádza pod vplyvom štátu*. Nie je pritom podstatné, kde sa fyzicky nachádza. Na účely azylového práva sa môže nachádzať na území štátu, na jeho hranici, v tranzitnom priestore alebo aj mimo jeho pobrežných vôd.

V práve Európskej únie sa otázka určenia povinnosti členského štátu Európskej únie zabezpečiť prístup utečenca/žiadateľa o azyl k postupu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu rieši unifikovanými pravidlami vyplývajúcimi z *nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie)*.

Členské štáty majú *povinnosť* posúdiť každú žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorú podá štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti na území ktoréhokoľvek z nich, ako aj na hranici alebo v tranzitnom priestore (čl. 3 ods. 1 prvá veta). Tým sa cudzincovi garantuje prístup ku konaniu o posudzovaní jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa právnych aktov Európskej únie.

Zostáva tak len určiť, ktorý z členských štátov je príslušný, a teda aj zodpovedný za realizáciu predmetnej povinnosti. Na tieto účely sú v čl. 3 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 ustanovené podrobné pravidlá na identifikáciu tzv. zodpovedného štátu s odkazom na kritériá ustanovené v predmetnom nariadení.[144]

[144] Pozri napríklad prípad *C-155/15 George Karim proti Migrationsverket*, ktorý sa týkal výkladu čl. 19 ods. 2 a čl. 27 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu

## 3. Špeciálne procesnoprávne záruky ochrany utečencov/žiadateľov o azyl podľa čl. 5 Dohovoru

### *3.1 Právo utečenca/žiadateľa o azyl na slobodu a osobnú bezpečnosť*

Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť, a to aj v prípade, keď zásah orgánu verejnej moci do tohto práva je *legitímne odôvodnený* (napr. s cieľom zabrániť nepovolený vstup cudzinca na územie krajiny). Opačne by sa vylúčila ochrana poskytovaná touto medzinárodnou zmluvou fyzickej osobe hľadajúcej azyl.

Slovo „každý" treba interpretovať tak, že právo na ochranu má fyzická osoba *bez ohľadu na to, či je na slobode*. To znamená, že jeho účinky nemôžu (obrazne povedané) zastaviť ani múry zariadenia slúžiaceho na zaistenie cudzincov.

#### Obmedzenie slobody nenarušujúce čl. 5 Dohovoru

Právo osoby zaručené v čl. 5 ods. 1 Dohovoru zahŕňa jej právo *nebyť pozbavená osobnej slobody* v rozpore so zákonom a bez existencie legitímneho dôvodu.

Hoci Dohovor používa pojem „pozbavenie osobnej slobody", z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že ochrana podľa čl. 5 Dohovoru vplýva za určitých podmienok aj na prípady, ktoré sa podľa vnútroštátneho práva zmluvného/členského štátu alebo podľa práva Európskej únie kvalifikuje ako „obmedzenie osobnej slobody".

Právny inštitút „pozbavenie osobnej slobody", ako aj právny inštitút „obmedzenie osobnej slobody" označujú verejno-mocenský zásah, ktorý vykazuje *spoločné znaky*.

a Rady (EÚ) č. 604/2013 v súvislosti s určením členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý opustil územie členských štátov najmenej na tri mesiace.

Tieto spoločné právne znaky možno charakterizovať prostredníctvom:

– objektívnych prvkov (fyzické obmedzenie slobody osoby na určitom stanovenom mieste bez ohľadu na čas),
– subjektívnych prvkov (nesúhlas osoby, t. j. chýbajúci alebo neplatný súhlas osoby, pričom v prípade sporu o existencii súhlasu či jeho platnosti je dôležitý aj postoj osoby, prejavujúci sa prostredníctvom jej konania, napr. v opakovanom pokuse o útek z miesta).[145]

V odôvodnení rozsudku vo veci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* zo dňa 14. marca 2017, sťažnosť č. 47287/15 Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že „pozbavenie slobody podľa čl. 5 ods. 1 v sebe zahŕňa jednak objektívnu zložku v podobe zaistenia v obmedzenom priestore po nezanedbateľný čas, jednak subjektívnu zložku a síce, že osoba nevyjadrila so svojím zaistením súhlas (*Stanev proti Bulharsku*, sťažnosť č. 36760/06, rozsudok Veľkej komory zo 17. januára 2012, § 117).

O prítomnosti pozbavenia, resp. obmedzenia osobnej slobody však treba *de iure* hovoriť aj vtedy, ak osoba *nemá možnosť slobodnej voľby* medzi alternatívami, lebo *samotná voľba* je z vecného dôvodu *objektívne vylúčená*. Je to vtedy, keď utečenec/žiadateľ o azyl *nechce dobrovoľne opustiť krajinu, v ktorej hľadá útočisko*. Ak by tak urobil, poprel by sa tým samotný účel a zmysel právneho inštitútu azylu, lebo by sa vystavil nebezpečenstvu, pred ktorým uniká.

Preto Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku vo veci *Ammur proti Francúzsku* zo dňa 25. júna 1997 (sťažnosť č. 19776/92) neakceptoval argumentáciu francúzskej vlády vyhlasujúcej, že pobyt sťažovateľov v tranzitnom priestore letiska, ktorí požiadali o priznanie statusu utečencov, nebol porovnateľný s odňatím slobody, „lebo sa mohli kedykoľvek vrátiť do Sýrie“. V tejto súvislosti zdôraznil, že „samotná skutočnosť, že žiadatelia o azyl môžu dobrovoľne opustiť krajinu, v ktorej hľadajú útočisko, *nevylučuje*

[145] Bližšie k tomu Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 263.

*obmedzenie slobody*".[146] Rovnaký postoj zaujal už vo veci *Riad a Idiab proti Belgicku* v rozsudku z 24. apríla 2008 (sťažnosť č. 29787/03 a 29810/03).

K otázke, či v konkrétnom prípade došlo k pozbaveniu slobody, sa Európsky súd pre ľudské práva jasne vyjadril aj v už spomínanom rozsudku zo 14. marca 2017 vo veci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* (sťažnosť č. 47287/15).

Sťažovatelia, štátni príslušníci Bangladéšu, pricestovali v septembri 2015 do Maďarska, kde požiadali o azyl.

Od okamihu podania žiadosti boli zaistení počas 23 dní v tranzitnom priestore vo vnútri pohraničného pásma medzi Maďarskom a Srbskom. Pásmo nesmeli opustiť smerom do Maďarska. Mohli ho opustiť len späť do Srbska, ktoré však nesúhlasilo s ich opätovným návratom. Navyše opustenie Maďarska by malo pre sťažovateľov závažné a nechcené dôsledky v podobe zastavenia azylového konania bez vecného posúdenia ich žiadostí. Tento krok by pre nich znamenal stratu postavenia žiadateľa o azyl.

Súd odmietol námietku maďarskej vlády, že sťažovatelia mohli pohraničné pásmo opustiť dobrovoľne. Zaujal stanovisko, že iný záver by ich prakticky nútil zvoliť medzi slobodou a úsilím získať ochranu pred nebezpečenstvom zlého zaobchádzania, ktoré je v rozpore s čl. 3 Dohovoru. Konštatoval, že sťažovatelia boli *de facto* zbavení slobody v zmysle čl. 5 Dohovoru.

O *absencii súhlasu* osoby s pozbavením, resp. obmedzením jej slobody svedčí situácia, ak si *osoba dobrovoľne nevyberie miesto svojho pobytu* (napr. v tranzitnom priestore letiska). Takto dôvodil vo svojom rozsudku z 28. marca 2017 Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Z. A. a ostatní proti Rusku* (sťažnosť č. 61411/15).

Rozdiel medzi pozbavením slobody a jej obmedzením spočíva v stupni a intenzite, nie v povahe a podstate (rozsudok vo veci *Nolan a K. proti Rusku* z 12. februára 2009, § 93, sťažnosť č. 2512/04). Preto ochrana jednotlivca podľa čl. 5 Dohovoru dopadá aj na prípady, keď ide o *„obmedzenie slobody narušujúce čl. 5 Dohovoru"*. Také

[146] Berthotyová, E. *Judikatúra v azylových veciach.* Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 23.

situácie sú v očiach Európskeho súdu pre ľudské práva porovnateľné a predstavujú zásah do ochrany slobody jednotlivca zaručeného touto medzinárodnou zmluvou.

K zisteniu, či bola osoba pozbavená slobody v zmysle čl. 5 Dohovoru, treba vychádzať z konkrétnej situácie, v ktorej sa jednotlivec nachádza, a vziať do úvahy celý rad kritérií vrátane druhu, dĺžky trvania, účinkov a spôsobu výkonu predmetného opatrenia.

Dôsledkom je, že ochrany podľa čl. 5 Dohovoru sa môže úspešne domáhať fyzická osoba nielen v prípade, keď podľa vnútroštátneho práva ide o výkon právomoci v súvislosti s trestnoprávnym inštitútom „pozbavenia slobody", ale aj v situácii, keď ide o „obmedzenie osobnej slobody" podľa predpisov správneho práva.

**Zaistenie podľa právnych aktov Európskej únie**

Za *iné pozbavenie slobody osoby* treba podľa právnych aktov Európskej únie považovať právny inštitút *zaistenia* osoby.

Upravuje ho:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany,
- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu ,
- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), ustanovuje pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Únie.

V rámci nich ustanovuje povinnosti príslušníkov pohraničnej

stráže na *spoločných hraničných priechodoch* dodržiavať zásady, okrem iného:

- zásadu medzinárodnej ochrany (štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý požiada o medzinárodnú ochranu na území členského štátu, sa umožní prístup k príslušným postupom členského štátu v súlade s acquis Únie v oblasti azylu) a
- zásadu vo veciach zatknutia osoby, ak príslušníci pohraničnej stráže zistia skutočnosti odôvodňujúce zatknutie osoby alebo jej umiestnenie pod ochranu (informovať orgány členského štátu, tie musia zabezpečiť vykonanie primeraných nadväzujúcich krokov v súlade s vnútroštátnym právom, s právom Únie a medzinárodným právom).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ v čl. 26:

- v súlade s Dohovorom o právnom postavení utečencov zakazuje členskému štátu zaistiť osobu (štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti) výlučne preto, že podala žiadosť o medzinárodnú ochranu,
- prikazuje, aby členské štáty zabezpečili, že dôvody a podmienky zaistenia a záruky poskytované zaisteným žiadateľom sú v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ,
- ukladá členským štátom zabezpečiť, ak je žiadateľ o medzinárodnú ochranu zaistený, aby mal možnosť rýchleho súdneho preskúmania v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ.

*Právo na slobodu* je podľa práva Európskej únie garantované, aj keď sa v rámci konania o medzinárodnej ochrane použije zaistenie osoby podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ. Vždy však musia byť *súčasne* dodržané nasledujúce požiadavky:

- ak je to opodstatnené z konkrétneho dôvodu, ktorý je jednoznačne vymedzený v smernici,
- ak sa preukáže, že je to nevyhnutné a primerané,
- na základe individuálneho posúdenia každej veci so zreteľom na súdne preskúmanie, a
- ako opatrenie len v krajnom prípade, ak sa nemôžu účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.

## Administratívne zaistenie

V slovenskej právnej úprave za *obmedzenie osobnej slobody* podľa predpisov správneho práva treba považovať inštitút *zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny* (t. j. aj žiadateľa o udelenie azylu podľa § 88a zákona č. *404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

Zákon č. 404/2011 Z. z. inštitút zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny upravuje (pozri § 88 až § 100), avšak ho nevymedzuje.

V prípade žiadateľa, ktorý podal žiadosť o medzinárodnú ochranu, treba podľa čl. 2 písm. h) s*mernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu* pod pojmom „zaistenie" rozumieť „umiestnenie žiadateľa členským štátom na konkrétnom mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu žiadateľa". Sama smernica teda nehovorí o odňatí, ale o obmedzení slobody žiadateľa.

Rovnakým spôsobom treba interpretovať právny pojem „zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny" na účely odsunu podľa čl. 15 *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*.

Judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. rozsudok zo dňa 13. augusta 2014, sp. zn. 1 Sžo 23/2014, rozsudok zo dňa 16. februára 2015, sp. zn. 1 Sžo 5/2015, ale aj rozsudok zo dňa 30. marca 2016, sp. zn. 10 Sza 8/2016) tento pojem definuje nasledujúco: „Zaistenie cudzinca znamená *obmedzenie* alebo v závislosti na povahe, dĺžke, dôsledkoch a spôsobe zaistenia dokonca zbavenie jeho slobody."[147] Inšpirácia judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva je tu zjavná.

[147] Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 108.

Pozornosť treba upriamiť na tú skutočnosť, že Najvyšší súd Slovenskej republiky sa vo svojej definícii výslovne zmieňuje o *obmedzení slobody,* a nie o *obmedzení slobody pohybu* osoby.

Taký výklad nie je v rozpore s čl. 2 písm. h) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ. Súčasne však v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva vylučuje, že by zaistením osoby mohla byť *de iure* dotknutá *sloboda pohybu* chránená prostredníctvom čl. 2 Protokolu č. 4 k Dohovoru. Podľa neho: „1. Každý, kto sa *legálne zdržiava* na území niektorého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si miesto pobytu. 2. Každý môže slobodne opustiť ktorúkoľvek krajinu vrátane svojej vlastnej."

V minulosti sťažovatelia v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva namietali okrem porušenia čl. 5 Dohovoru aj porušenie čl. 2 Protokolu č. 4 k Dohovoru, a to najmä v tých prípadoch, keď bolo sporné, či opatrenia žalovaného štátu vecne naplnili obsah pojmu pozbavenie osobnej slobody.[148]

Takto odôvodnenú sťažnosť (vzhľadom na špeciálny hmotnoprávny status utečencov/žiadateľov o azyl) nemožno považovať za zlučiteľnú *ratione materiae*. V odôvodnení rozsudku zo 14. marca 2017 vo veci *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* (sťažnosť č. 47287/15) to vyjadril Európsky súd pre ľudské práva explicitne: „Článok 5 ods. 1 Dohovoru nie je použiteľný na prípady obmedzení osobnej slobody, ktoré sú vymedzené v článku 2 Protokolu č. 4."

## Miesto obmedzenia osobnej slobody

Pripomeňme si ešte raz vymedzenie pojmu „zaistenie" podľa čl. 2 písm. h) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ. Treba ním rozumieť „umiestnenie žiadateľa členským štátom na konkrétnom *mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu* žiadateľa".

[148] Bližšie k tomu Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 266.

V praxi takýmto miestom využívaným na predmetný účel môže byť:

– väznica,
– útvar zaistenia na mieste vstupu (v letiskových tranzitných zónach a na policajných staniciach) a
– zariadenia osobitne určené na tento účel.

Bez ohľadu na dĺžku zaistenia, „väznica je už vo svojej podstate nevhodným miestom na zadržiavanie osoby, ktorá nie je podozrivá ani usvedčená zo spáchania trestného činu. Zaistení migranti sú spočiatku často držaní v ‚útvaroch zaistenia na mieste vstupu', v letiskových tranzitných zónach a na policajných staniciach. Je zrejmé, že tieto miesta sú často nevhodné na ubytovanie osôb, najmä na dlhšiu dobu. Zaistení imigranti by preto v takýchto zariadeniach mali byť držaní čo najkratšie (t. j. kratšie než 24 hodín)."[149]

„Zariadenia osobitne určené na zaistenie" sú také, ktoré sú určené na dlhšie pobyty zaistených osôb (t. j. dlhšie než 24 hodín). Ide o tzv. detenčné centrá.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ ich v čl. 2 písm. i) nazýva *pobytovými tábormi*. Vymedzuje ich ako „akékoľvek zariadenie, ktoré sa používa na kolektívne ubytovávanie žiadateľov".

Žiadatelia o azyl ako zaistené osoby by mali byť ubytovaní *prednostne* v zariadeniach osobitne určených na tento účel. Predmetnú požiadavku vyjadruje aj čl. 10 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ: „Zaistenie žiadateľov sa spravidla vykonáva v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie."

Pri navrhovaní dispozičného riešenia týchto zariadení by sa malo dôsledne dbať na to, aby sa čo najviac vyhlo vytvoreniu dojmu väzenského prostredia.

Na Slovensku funkciu detenčných zariadení (t. j. pobytových táborov v zmysle smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/

[149] Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (CPT): Imigračné zaistenie. Informačný prehľad. Marec, 2017, s. 3 – 4. Dostupné na https://rm.coe.int/168092ea71

EÚ, v ktorých sa umiestňujú štátni príslušníci tretích krajín) plnia *útvary policajného zaistenia pre cudzincov* v Medveďove a v Sečovciach.

„Štátni príslušníci tretích krajín vo všeobecnosti nemôžu byť zaistení vo väzení (ústavoch na výkon trestu odňatia slobody alebo v ústavoch na výkon väzby), a to ani vtedy, ak by bolo v útvare policajného zaistenia pre cudzincov nedostatok kapacít. Zaistenie vo väzení je prípustné len v tom prípade, že ide o výkon trestu odňatia slobody."[150]

Na účely posúdenia, či postupom orgánov štátu v konkrétnom prípade bolo porušené *právo osoby podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru*, nie je podstatné, o aký druh (typ) miesta ide, ale to, či na tomto mieste *došlo k pozbaveniu osobnej slobody jednotlivca spôsobom nezlučiteľným s Dohovorom*.

V prípade *Z. A. a ostatní proti Rusku* (rozsudok z 28. marca 2017, sťažnosť č. 61411/15) Európsky súd pre ľudské práva pripomenul, že na zistenie, či bola osoba *pozbavená slobody* v zmysle čl. 5 Dohovoru, treba vziať do úvahy ako kritérium *druh, dĺžku trvania, účinky a spôsob výkonu zaistenia*.

Zdôraznil, že obmedzenie slobody v podobe pobytu v *tranzitnej zóne letiska* nie je v každom aspekte porovnateľné s detenčným zariadením. Aby však bolo *prípustné*, musí byť *sprevádzané zárukami a nesmie sa neprimerane predlžovať*.[151] V opačnom prípade sa z „obmedzenia" osobnej slobody stane jej „pozbavenie" v zmysle čl. 5 ods. 1 Dohovoru.

Tým nepriamo vyriekol, že nie je podstatné „kde", ale predovšetkým „akým spôsobom" a „ako dlho" sa zaistenie vykonáva.

Ak sa zaistenie vykonáva *v rozpore so zárukami* (hmotnoprávnymi, procesnoprávnymi) kladenými na právny inštitút zaiste-

[150] Frkáňová, A. – Kubovičová, K. *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v kontexte migračnej politiky Slovenskej republiky.* Bratislava: Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2014, s. 34.

[151] Na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ záruky procesnoprávnej povahy pre zaistených žiadateľov vyplývajú z jej článku 9.

nia, také zaistenie predstavuje porušenie práva osoby zaručeného v čl. 5 Dohovoru.

Ak sa zaistenie vykonáva v rozpore s *materiálnymi podmienkami* ustanovenými pre detenčné zariadenia určenými na pobyt zaistených osôb dlhší než 24 hodín,[152] vtedy môže byť porušené právo žiadateľa o azyl vyplývajúce z čl. 3 Dohovoru.

### *3.2 Špeciálne procesnoprávne záruky ochrany utečenca/ žiadateľa o azyl vo veciach administratívneho zaistenia*

Procesnoprávne záruky *ochrany slobody* utečenca/žiadateľa o azyl podľa čl. 5 Dohovoru vyplývajú z jeho odseku 1, 2 a 4.

Len čl. 5 Dohovoru upravuje *osobitné procesnoprávne podmienky*, ktoré sú navyše prísne nastavené.[153]

Osobitné procesnoprávne podmienky v prípade *vyhostenia cudzincov* obsahuje aj čl. 1 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru.[154]

Ochrany práva utečenca/žiadateľa o azyl na slobodu vo veciach administratívneho zaistenia sa týkajú nasledujúce ustanovenia čl. 5 Dohovoru:

„1. Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, *ak sa tak stane na základe postupu stanového zákonom* ... písm. f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu, alebo osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní.

---

152 Pozri bližšie čl. 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ.

153 Bližšie k tomu Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 298.

154 „1. Cudzinca, ktorý má povolený pobyt na území niektorého štátu, možno vyhostiť iba na základe výkonu rozhodnutia prijatého v súlade so zákonom a cudzinec musí mať možnosť: a) uplatnenia námietky proti svojmu vyhosteniu; b) preskúmania svojho prípadu; c) dať sa zastupovať za týmto účelom pred príslušným úradom alebo pred osobou alebo osobami týmto úradom určenými.“

Každý, *kto je zatknutý, musí byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, oboznámený s dôvodmi svojho zatknutia* a s každým obvinením proti nemu.

4. Každý, kto je zatknutý alebo inak pozbavený slobody, *má právo podať návrh na začatie konania, v ktorom súd urýchlene rozhodne o zákonnosti pozbavenia jeho slobody a nariadi prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné*."

Predmetné špeciálne procesnoprávne ustanovenia medzinárodnej zmluvy nie sú vyjadrením *práva* utečenca/žiadateľa o azyl *na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 Dohovoru.*

Potvrdil to aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Maaouia proti Francúzsku* z 5. októbra 2000 (sťažnosť č. 39652/98).

Pán Maaouia, tuniský štátny príslušník, v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva tvrdil, že dĺžka konania o odvolaní zákazu pobytu na francúzskom území, ktoré inicioval 12. augusta 1994 a ktoré sa skončilo rozsudkom odvolacieho súdu z 26. januára 1998, presiahla primeranú lehotu zaručenú v čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Vláda nepopierala existenciu sporu s cieľom dosiahnuť odvolanie dočasného zákazu pobytu sťažovateľa na francúzskom území, avšak domnievala sa, že tento spor sa netýka občianskych práv sťažovateľa alebo jeho trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Súd sa preto musel zaoberať otázkou, či je predmetný článok aplikovateľný v danej veci.

Pripomenul, že „cudzinec nachádzajúci sa na území členského štátu Rady Európy disponuje v prípade vyhostenia niektorými zárukami. Ide predovšetkým o tie, ktoré poskytuje čl. 3 (zákaz neľudského a ponižujúceho zaobchádzania) a čl. 8 (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života) v spojení s čl. 13 (právo na účinný vnútroštátny právny prostriedok nápravy) Dohovoru. Prijatím čl. 1 Protokolu č. 7, ktorý obsahuje špecifické záruky týkajúce sa konania o vyhostení cudzincov, však štáty dali jasne najavo svoju vôľu nezahŕňať tieto konania pod pôsobnosť čl. 6 ods. 1 Dohovoru".

Európsky súd pre ľudské práva na základe toho vyslovil, že konanie o odvolaní zákazu pobytu na francúzskom území vo veci

pána Maaouiu sa netýkalo občianskych práv podľa čl. 6 ods. 1. „Skutočnosť, že opatrenie mohlo spôsobiť ako vedľajší výsledok závažné dôsledky pre súkromný a rodinný život sťažovateľa alebo pre jeho vyhliadky na nájdenie zamestnania, sama nepostačuje na to, aby príslušné konanie preniesla do oblasti občianskych práv chránených čl. 6 ods. 1 Dohovoru."

Súd uzavrel, že rozhodnutia týkajúce sa vstupu, pobytu a vyhostenia cudzincov nedávajú vzniknúť ani sporu o občianskych právach alebo záväzkoch sťažovateľa, ani v nich nejde o oprávnenosť trestného obvinenia podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Ako ďalší príklad v tomto smere možno spomenúť rozsudok vo veci *Smatana proti Českej republike* z 27. septembra 2007 (sťažnosť č. 18642/04). Európsky súd pre ľudské práva v ňom dospel k záveru o porušení čl. 5 ods. 3, 4 a 5 Dohovoru. Súčasne *v*yslovil, že „z okolností prejednávanej veci nevystávajú žiadne ďalšie otázky z hľadiska článku 13" (pozri *mutatis mutandis*, rozsudok vo veci *Kolanis proti Spojenému kráľovstvu* z 21. septembra 2005, sťažnosť č. 517/02).

Článok 13 Dohovoru vyhlasuje *právo na účinný opravný prostriedok*: „Každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, má právo na účinný opravný prostriedok pred vnútroštátnym orgánom bez ohľadu na to, že porušenie spôsobili osoby pri plnení ich úradných povinností."

Predmetné špeciálne ustanovenie medzinárodnej zmluvy má *generálnym spôsobom* zabezpečiť prístup k súdnej ochrane vo veciach utečencov/žiadateľov o azyl.

Vnútroštátna úprava členského štátu Rady Európy musí predmetné právo zabezpečovať.

Ochrana utečenca/žiadateľa o azyl prostredníctvom práva na účinný opravný prostriedok musí byť *účinná*. Neznamená to, že má zaručovať priaznivý výsledok sporu pre toho, kto opravný prostriedok podal. Musí však byť spôsobilé zabezpečiť, že sa ním zabráni vykonaniu takých opatrení v rozpore s Dohovorom, ktorých *účinky sú nezvratné*.

Porušenia čl. 13 môže cudzinec úspešne namietať *len v spojitosti*

s porušením hmotnoprávneho ustanovenia Dohovoru, ktoré vyhlasuje konkrétne právo alebo slobodu.

Utečenci/žiadatelia o azyl veľmi často namietajú napríklad porušenie práva podľa čl. 3 Dohovoru alebo porušenie zákazu hromadného vyhostenia cudzincov podľa čl. 4 Protokolu č. 4 k Dohovoru v spojení s čl. 13 Dohovoru.

Vo veci *Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku* z 23. februára 2012 (sťažnosť č. 27765/09) sťažovatelia uviedli, že podľa talianskeho práva im nebol poskytnutý účinný prostriedok nápravy v zmysle čl. 13 Dohovoru.

Tvrdili, že talianske orgány, ktoré neidentifikovali zadržaných migrantov a ignorovali ich žiadosti o ochranu, nesplnili ani jednu z podmienok na účinnosť opravných prostriedkov vyžadovaných judikatúrou Súdu. Neboli im poskytnuté nijaké informácie od talianskeho vojenského personálu, ktorý ich viedol k domnienke, že sú prepravovaní do Talianska, ani o ďalšom postupe, ktorý by im zabránil ich návrat do Líbye.

Európsky súd pre ľudské práva považoval nedostatočný prístup k informáciám za prekážku v prístupe k azylovému konaniu (pozri rozsudok vo veci *M. S. S. proti Belgicku a Grécku* zo dňa 21. januára 2011, sťažnosť č. 30696/09, § 304). Zdôraznil, že je dôležité zaručiť každému právo na získanie dostatočných informácií, ktoré mu umožnia získať efektívny prístup k príslušným procesnoprávnym postupom a odôvodniť svoje sťažnosti.

Európsky súd pre ľudské práva v tejto veci taktiež zdôraznil, že pojem „účinný prostriedok nápravy" v zmysle čl. 13 v spojení s čl. 3 Dohovoru vyžaduje „nezávislé a dôkladné preskúmanie" každej sťažnosti podanej osobou v situácii, ak „existujú závažné dôvody na obavu pred skutočným rizikom zaobchádzania v rozpore s článkom 3".

Za *účinný opravný prostriedok* v týchto prípadoch treba považovať taký, ktorý *má odkladný účinok*.

Odkladný účinok by sa mal vzťahovať aj na prípady, keď sa zmluvný štát rozhodne vyhostiť cudzinca do krajiny, o ktorej existujú závažné dôvody domnievať sa, že v nej bude čeliť riziku (pozri

napr. rozsudok vo veci *Gebremedhin [Geberamadhien] proti Francúzsku* zo dňa 26. apríla 2007, sťažnosť č. 25389/05, § 66, ECHR 2007-II).

### a) Obmedzenie slobody na základe postupu ustanoveného zákonom

#### Postup ustanovený zákonom

Za zásah do práva podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru treba považovať *neprípustné pozbavenie, resp. obmedzenie slobody jednotlivca,* t. j. ak k nemu nedôjde v súlade s hmotnoprávnymi a procesnoprávnymi podmienkami vyplývajúcimi z predmetného článku.

*Hmotnoprávnymi dôvodmi* ospravedlňujúcimi zásah v podobe zákonného zatknutia alebo iného pozbavenia slobody vo vzťahu k utečencom/žiadateľom o azyl sú podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru:

- zabránenie nepovolenému vstupu na územie štátu, alebo
- skutočnosť, že ide o osobu, proti ktorej sa vedie konanie o vyhostení alebo vydaní.

Právomoc orgánu verejnej moci vo veciach administratívneho zaistenia z dôvodu uvedeného v čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru sa môže realizovať len postupom, ktorý vyplýva zo *zákonnej* úpravy štátu.

Dohovor existenciu vnútroštátnej regulácie o tzv. administratívnom zaistení osoby *predpokladá*. Takáto procesnoprávna úprava, ktorú vo všeobecnosti vyžaduje čl. 5 ods. 1, má garantovať aj špeciálne procesnoprávne záruky vyplývajúce z čl. 5 ods. 2 a 4 Dohovoru.

Keďže čl. 5 Dohovoru priamo odkazuje na vnútroštátne právo, jeho dodržanie je neoddeliteľnou súčasťou záväzkov zmluvných štátov.

#### Požiadavky na kvalitu zákona

Zákonná procesnoprávna úprava musí rovnako ako hmotno-

právna úprava na účely ochrany podľa Dohovoru vyhovovať *všeobecným požiadavkám na tzv. kvalitu zákona*. Zákon upravujúci konanie orgánu musí byť preto podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva taktiež *dostatočne dostupný, presný a predvídateľný*.

Požiadavka na dostatočnú dostupnosť zákona bola rozhodujúca v prípade *Nolan a K. proti Rusku* (rozsudok zo dňa 12. februára 2009, sťažnosť č. 2512/04).

V predmetnej veci postupovali ruské orgány na základe pravidiel hraničného priechodu. „Tie však nikdy *neboli zverejnené* a sprístupnené verejnosti, čiže neuspokojovali požiadavky na kvalitu práva z dôvodu ich nedostupnosti a nepredvídateľnosti. Súd preto rozhodol, že došlo k porušeniu."[155]

*Absencia predvídateľnosti zákona* bola dôvodom, prečo Európsky súd pre ľudské práva vyslovil porušenie čl. 5 ods. 1 Dohovoru aj v prípade zadržania sťažovateľa vo veci *Longa Yonkeu proti Lotyšsku* (rozsudok zo dňa 15. novembra 2011, sťažnosť č. 57229/09). V danom prípade „postup nebol explicitne predpísaný imigračným zákonom. Sťažovateľ tak nemohol predvídať, že voči nemu bude uplatnený iný postup ako ten, ktorý je stanovený imigračným zákonom". Súd preto považoval vnútroštátne právo týkajúce sa postupu zadržania za nedostatočne presné a predvídateľné vo vzťahu k jeho uplatneniu.[156]

Ďalšiu požiadavku, ktorú musí zákon spĺňať, aby bol v súlade s Dohovorom, je že „musí byť aj v súlade so *všeobecnými zásadami* v ňom vyjadrenými výslovne alebo implicitne, najmä však so zásadou právnej istoty".

Uvedené zdôraznil Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Mooren proti Nemecku* (rozsudok zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03).

„V záležitostiach ovplyvňujúcich základné práva by bolo v roz-

[155] Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 26.

[156] Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 50.

pore s právnym štátom, jedným zo základných princípov demokratickej spoločnosti zakotveným v Dohovore, aby bola diskrečná moc poskytnutá výkonnej moci vyjadrená ako neobmedzená moc. V dôsledku toho m*usí zákon dostatočne jasne a dostatočne zreteľne označiť rozsah akejkoľvek diskrečnej právomoci zverenej príslušným orgánom a spôsob jeho výkonu* s ohľadom na legitímny cieľ predmetného opatrenia poskytnúť jednotlivcovi primeranú ochranu pred svojvoľným zasahovaním."[157]

Ak je vo veciach zaistenia porušená ktorákoľvek požiadavka na kvalitu zákona (absencia zákona, rozpor vnútroštátnej úpravy členského štátu s Dohovorom a pod.), dôsledkom je, že Európsky súd pre ľudské práva považuje konanie vnútroštátneho orgánu v takej situácii za *svojvoľné*.

Dodržanie požiadavky obmedzenia slobody osoby *na základe postupu ustanoveného zákonom* zdôrazňujú aj dva kľúčové právne akty Európskej únie:

– smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, podľa ktorej „žiadatelia o azyl môžu byť zaistení len za veľmi jasne vymedzených výnimočných okolností stanovených v tejto smernici a v súlade so zásadou nevyhnutnosti a proporcionality, pokiaľ ide o spôsob a účel takéhoto zaistenia s tým, že zaistený žiadateľ by mal mať skutočný prístup k potrebným procesným zárukám, akými sú opravné prostriedky pred vnútroštátnym súdnym orgánom",
– smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES, ktorá ustanovuje spoločné normy pre osoby, ktoré majú byť vrátené (humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti) a vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili, že sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutoční prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu, pričom rozhodnutia by sa mali vydávať „na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo zna-

[157] Bližšie k tomu pozri odôvodnenie rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Liu proti Rusku zo dňa 6. decembra 2007, sťažnosť č. 42086/05.

mená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu".

Transpozícia požiadaviek oboch smerníc bola vykonaná *zákonom č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (§ 88, § 88a).

Konkrétne vymedzenie povinnosti transponovať obsahujú obe smernice v záverečných ustanoveniach. Podľa nich členské štáty musia „uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou". Na účely jej splnenia je potrebné, aby sa tak stalo všeobecne záväzným právnym predpisom. Interný riadiaci akt nestačí. Taký postup je však na Slovensku aj tak vylúčený, lebo všade tam, kde by mohli byť dotknuté práva a slobody súkromných osôb výkonom verejnej moci sa vyžaduje zákonná úprava (pozri tiež čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky).

V súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať „iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon", je konanie o zaistení *správnym konaním*, na ktorý sa podľa § 120 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

Právna požiadavka na *dostatočnú dostupnosť a predvídateľnosť* právnej úpravy je generálnym spôsobom zabezpečená prostredníctvom povinného vyhlasovania zákonov v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Vyhlásenie je podmienkou ich platnosti a účinnosti (pozri § 12, § 19 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Požiadavka na súlad zákonnej úpravy s medzinárodnými zmluvami a právnymi aktmi Európskej únie je garantovaná ich *prednosťou pred zákonmi* Slovenskej republiky. Tá vyplýva z čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky. Ide o významnú právnu poistku. Použije sa v prípade jestvujúceho rozporu zákonnej úpravy s týmito prameňmi slovenského právneho poriadku.

V prípade nesprávnej alebo nevykonanej transpozície smernice ako právne záväzného aktu Európskej únie by ochrana jednotliv-

cov bola uplatniteľná v súdnom konaní na základe doktríny Súdneho dvora Európskej únie o ich priamom účinku za predpokladu, že by príslušné ustanovenie smernice bolo dostatočne jasné a presné. Vnútroštátny súd by bol v takom prípade „povinný pri uplatňovaní vnútroštátneho práva, ktoré boli prijaté skôr ako smernica, ako aj tých, ktoré boli prijaté neskôr, vykladať ich, pokiaľ možno s prihliadnutím na znenie a účel smernice“ (pozri rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. júla 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl*, vec C-91/92). Uvedená doktrína sa dá použiť bez rozdielu na veci súkromnoprávnej povahy, ako aj verejnoprávnej povahy.

Právna požiadavka na kvalitu zákona spočívajúca v tom, že jeho interpretácia a aplikácia musí byť v súlade so *všeobecnými právnymi princípmi*, vyplýva z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát“.

Právny štát predpokladá dodržiavanie základných právnych východísk, „na ktorých existencii a nevyhnutnosti rešpektovať ich sa musia zhodnúť všetci rozumne zmýšľajúci právnici“. Sem treba zaradiť princíp právnej istoty, proporcionality, rovnosti atď.

Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov na Slovensku musí byť *v súlade s ústavou* (pozri čl. 152 ods. 4), a teda aj so všeobecnými právnymi princípmi právneho štátu.

**Zákaz svojvoľného konania orgánu štátu**

Za súčasť požiadaviek na kvalitu zákona treba považovať aj stav, keď vnútroštátne právo *poskytuje právnu ochranu pred svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci* do práv zaručených Dohovorom, či už z hmotnoprávneho hľadiska, alebo z procesnoprávneho hľadiska (arbitrariness).

Veľmi pekný príklad ponúka odôvodnenie rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Louled Massoud proti Malte* zo dňa 27. júla 2010, sťažnosť č. 24340/08. Imigračný zákon neustanovoval žiadny limit na zadržanie a samotná imigračná politika vlády ne-

bola právne záväzná. Sťažovateľ sa tak stal predmetom časovo neobmedzeného zadržania v situácii, keď nemal k dispozícii žiadny účinný prostriedok nápravy. Súd uzavrel, že maltský právny systém sa tak nebol schopný vyhnúť riziku svojvoľného zadržiavania osoby.

V praxi nie je vylúčená situácia, keď pozbavenie/obmedzenie slobody môže byť podľa vnútroštátneho práva síce zákonné, avšak súčasne *arbitrárne*.

Európsky súd pre ľudské práva sa v tomto ohľade vyjadril v rozsudku vo veci *O. M. proti Maďarsku* zo dňa 5. júla 2016 (sťažnosť č. 9912/15) nasledujúco: Pokiaľ ide o „zákonnosť" zadržania, vrátane otázky, či bol dodržaný „postup ustanovený zákonom", Dohovor odkazuje prednostne na vnútroštátne právo a ustanovuje povinnosť dodržiavať hmotnoprávne a procesné pravidlá vnútroštátneho práva. Samotné dodržiavanie vnútroštátneho práva však nie je postačujúce: článok 5 ods. 1 ďalej vyžaduje, aby akékoľvek pozbavenie slobody bolo *v súlade s účelom ochrany jednotlivca pred svojvoľnosťou*.

Žiadne svojvoľné zadržanie nemôže byť v súlade s článkom 5 ods. 1 Dohovoru.

Pojem „svojvôľa" v tejto situácii presahuje rámec nesúladu s vnútroštátnym právom: *pozbavenie osobnej slobody môže byť zákonné z hľadiska domáceho práva, ale stále svojvoľné, a teda v rozpore s Dohovorom* (pozri rozsudok *Saadi*, už citovaný, § 67; pozri tiež *Lazariu proti Rumunsku*, č. 31973/03, § 102-04, 13. novembra 2014 a *Suso Musa proti Malte*, č. 42337/12, § 92, 23. júla 2013).

Európsky súd pre ľudské práva používa „svojvoľnosť" ako kritérium na posúdenie kvality vnútroštátnej úpravy, ktorá má vyhovovať požiadavkám ochrany osôb zabezpečenej Dohovorom.

Európsky súd pre ľudské práva nedefinoval, aké druhy správania by bolo možné vo všeobecnosti považovať za *porušenie zákazu svojvoľného konania orgánu štátu*. Podľa nášho názoru by to však mali byť všetky prípady, keď orgány štátu postupujú *bez dostatočného a úprimného rešpektu k ľudským právam a základným slobodám* osôb chráneným Dohovorom.

Predmetný postoj vyplýva z odôvodnenia rozsudku *Amuur proti Francúzsku* zo dňa 25. júna 1996 (sťažnosť č. 19776/92). V ňom označil Európsky súd pre ľudské práva za prípad svojvoľného pozbavenia osobnej slobody situáciu sťažovateľov, ktorí boli zadržaní v letiskovej tranzitnej zóne dvadsať dní. Počas celého zadžania boli odkázaní na vlastné prostriedky a podliehali prísnemu a stálemu policajnému dozoru, ponechaní bez právnej a sociálnej pomoci.

Za *konkrétne prejavy arbitrárneho konania* v prípade zaistenia osoby v odôvodnení rozsudku vo veci *Mooren proti Nemecku* (rozsudok zo dňa 9. júla 2009, sťažnosť č. 11364/03) označil:

– správanie štátneho orgánu, v ktorom je prítomný prvok nečestného konania (bad faith, deception) a ktoré je porušením čl. 18 Dohovoru, s odkazom na prípad *Bozano proti Francúzsku* zo dňa 18. decembra 1986 (sťažnosť č. 9990/82) a *Saadi proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 21. januára 2008 (sťažnosť č. 13229/03),
– správanie štátneho orgánu, v ktorom pri vykonávaní právnych predpisov „nepostupuje s náležitou starostlivosťou".

V oboch skupinách ide o tzv. zavinené konanie orgánu verejnej moci.

Nie je podstatné, či ide o aktívne konanie orgánu alebo o jeho pasívne správanie v situácii, keď by mal byť činný

Do prvej skupiny patria prípady, v ktorých svojvoľné konanie orgánu štátu spočíva v *malicióznom správaní* (t. j. orgán verejnej moci postupuje šikanózne, úskočne, klamlivo).

Maliciózne správanie predpokladá *úmysel*.

Takým konaním môže byť porušený čl. 18 Dohovoru. Ten *zakazuje zneužívanie právomoci* zo strany orgánov štátu nasledujúco: „Obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody, sa nesmú použiť na iný účel než na ten, na ktorý boli určené."

Môže sa aplikovať len v prípadoch, keď ide o porušenie tzv. *absolútneho* práva zaručeného Dohovorom, t. j. takého, pri ktorom táto medzinárodná zmluva pripúšťa obmedzenia z legitímnych dôvodov. Do uvedenej kategórie patrí aj právo na slobodu a bezpečnosť podľa čl. 5 Dohovoru.

Ustanovenie čl. 18 Dohovoru nemá samostatné uplatnenie. Ak sťažovatelia obviňujú orgán štátu z postupu, ktorý bol uskutočnený „z nevhodného motívu" alebo „so zlým úmyslom"[158] a ktorý v konečnom dôsledku zapríčinil porušenie hmotnoprávneho ustanovenia Dohovoru, je to dôvod, aby Európsky súd pre ľudské práva preskúmal postup orgánu štátu aj v kontexte čl. 18 Dohovoru.

Prítomnosť dobrej viery (good faith) v konaní orgánu verejnej moci vylučuje malicióznosť jeho konania

Významný na účely azylového práva v súvislosti so *zákazom svojvoľného konania orgánov* je rozsudok zo dňa 29. januára 2008 vo veci *Saadi proti Spojenému Kráľovstvu* (sťažnosť č. 13229/03).

Európsky súd pre ľudské práva v ňom formuloval štyri podmienky, ktoré musia byť splnené, ak sa zadržanie osoby podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru *nemá považovať za svojvoľné*.

Zadržanie osoby podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru:

- musí byť vykonané v dobrej viere,
- musí byť úzko spojené s cieľom zabrániť neoprávnenému vstupu osoby na územie (t. j. musí byť dodržaný účel obmedzenia),
- miesto a podmienky zadržania by mali byť primerané,
- dĺžka zadržania by nemala prekročiť rozumne požadovaný čas vzhľadom na sledovaný účel.

*Konanie orgánu v dobrej viere*. Aby bola splnená podmienka zo strany orgánov štátu *konať* v dobrej viere, nesmie byť v ich správaní prítomný *skrytý motív* (ulterior purpose), ktorý nemá oporu v zákone.

Dobrá viera nie je prítomná, ak orgán koná *in mala fide*.

V prípade pána Shayana Barama Saadiho, šlo o štátneho občana Iraku, ktorý bol zaistený a umiestnený v prijímacom zariadení Oakington určenom pre žiadateľov o azyl, u ktorých bolo pravdepodobné, že utečú a ktorých žiadosti by mohli byť vybavené v procesnom režime „fast-track".

Cieľom tohto procesného postupu bolo zabezpečiť rýchle vyba-

[158] Pozri bližšie rozsudok vo veci *Čonka proti Belgicku* zo dňa 5. februára 2002 (sťažnosť č. 51564/99).

venie asi 13 000 z približne 84 000 žiadostí o azyl, ktoré sa v tom čase ročne podali vo Veľkej Británii. Dosiahnutie tohto cieľa si vyžadovalo naplánovanie až 150 pohovorov denne a dokonca aj malé oneskorenia mohli narušiť celý program.

Sťažovateľ bol zaradený do režimu „fast-track" na základe toho, že jeho prípad bol vhodný na zrýchlené vybavenie. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že orgány *konali v dobrej viere*.

Politika, ktorá viedla k vytvoreniu Oakingtonovho režimu, bola všeobecne prospešná pre žiadateľov o azyl tým, že sa ich žiadosti vybavovali rýchlo. Zaistenie žiadateľa o azyl bolo podriadené tomuto prospešnému cieľu. Miesto a podmienky zaistenia vyhovovali požiadavkám na detenčné zariadenia určené špeciálne na zadržiavanie žiadateľov o azyl.

Pán Saadi bol v prijímacom zariadení Oakington zadržaný sedem dní a prepustený ihneď po tom, ako bola jeho žiadosť o azyl zamietnutá v prvom stupni.

Európsky súd pre ľudské práva preto nevidel v predmetom postupe orgánov porušenie čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

Naopak, ako negatívny príklad týkajúci sa exemplárne svojvoľného postupu orgánu, ktorým došlo k porušeniu práva sťažovateľa podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru, bol prípad *Čonka proti Belgicku* (rozsudok vo veci zo dňa 5. februára 2002, sťažnosť č. 51564/99).

Sťažovateľmi boli štyria slovenskí občania rómskeho pôvodu, ktorí požiadali v Belgicku o politický azyl.

Ich žiadosti boli vyhlásené za neprijateľné 3. marca 1999 riaditeľstvom Úradu pre cudzincov s odôvodnením, že neobsahovali dostatok údajov o ohrození ich života v zmysle Dohovoru o právnom postavení utečencov. Rozhodnutia o zamietnutí pobytu boli sprevádzané rozhodnutiami o zamietnutí vstupu na územie štátu, ku ktorým boli pripojený príkaz na jeho opustenie do piatich dní.

V septembri 1999 polícia mesta Gand predvolala niekoľko desiatok slovenských rómskych rodín vrátane sťažovateľov. Predvolanie v holandskom a v slovenskom jazyku uvádzalo, že cieľom opatrenia je doplniť spisy týkajúce sa žiadostí o azyl.

Na policajnom komisárstve bol sťažovateľom odovzdaný nový príkaz na opustenie územia štátu, datovaný 29. septembra 1999, spolu s rozhodnutím o vrátení na slovenskú štátnu hranicu a o pozbavení slobody na tento účel. Dňa 5. októbra 1999 boli spomínané rodiny prevezené na vojenské letisko Melsbroek, odkiaľ boli letecky prepravené na Slovensko.

Sťažovatelia v sťažnosti tvrdili, že ich zatknutie na policajnom komisárstve porušilo čl. 5 ods. 1 Dohovoru. Okrem toho, že spochybnili nevyhnutnosť ich zatknutia, namietali samotný postup zatknutia. Podľa ich slov „bola na nich nastražená pasca, lebo sa im povedalo, že sa predvolávajú za účelom doplnenia žiadosti o azyl, zatiaľ čo od začiatku bolo jediným zámerom štátnych orgánov pozbaviť ich slobody"". Preto podľa nich došlo k podvodu, a tým k zneužitiu právomoci.

Medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že k inkriminovanému zatknutiu došlo s cieľom vyhostiť sťažovateľov z belgického územia, a preto bol v prejednávanom prípade aplikovateľný čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

Európsky súd pre ľudské práva ohľadne spochybňovanej nevyhnutnosti zatknutia sťažovateľov podotkol, že toto ustanovenie nevyžaduje, aby sa pozbavenie slobody osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostení, považovalo za primerane nevyhnutné. V tomto ohľade čl. 5 ods. 1 písm. f) nepredpokladá rovnakú ochranu ako čl. 5 ods. 1 písm. c) Dohovoru. Vyžaduje len, aby „prebiehalo konanie o vyhostení".

Na druhej strane pripomenul, že Dohovor vyžaduje zlučiteľnosť každého opatrenia, ktorým dochádza k pozbaveniu slobody s cieľom čl. 5 chrániť jednotlivca proti svojvôli. Správanie štátneho orgánu, ktorý sa snaží dodať dôveru žiadateľom o azyl preto, aby ich mohol zatknúť a následne vyhostiť, nie je mimo dosah kritiky z hľadiska všeobecných princípov v Dohovore implikovaných. Formulácia predvolania nebola výsledkom „nedopatrenia", ako tvrdil orgán, ale bola úmyselná, pričom jej cieľom bolo dosiahnuť, aby na predvolanie reagoval čo najväčší počet adresátov.

Súd na základe týchto faktov vyvodil, že nie je zlučiteľné s čl. 5

Dohovoru, aby sa štátny orgán v rámci zamýšľaného vykonania vyhostenia a uľahčenia jeho priebehu *vedome rozhodol uviesť osoby, aj keď boli v ilegálnej situácii, do omylu*, aby ich mohol ľahšie pozbaviť slobody.

Za konanie vnútroštátnych orgánov, ktoré vzbudili pochybnosti Európskeho súdu pre ľudské práva o ich dobrej viere, považoval aj „zvláštne praktiky, ako je odsúvanie možnosti dobrovoľného odchodu a vydania rozhodnutia o zadržaní v migračných veciach, ktoré vláda považovala za veci nevyžadujúce si osobitné posúdenie".[159]

Do ďalšej skupiny svojvoľného konania patrí tzv. nedbanlivá aplikácia zákona.

V tejto súvislosti sa v judikatúre stala zaužívanou formulácia „orgán nepostupuje s náležitou starostlivosťou" (the authority does not act with the required diligence). Takéto konanie vnútroštátnych orgánov si nemožno zamieňať s porušením ich povinnosti „konať s náležitou obozretnosťou", ktorú používajú v odôvodnení svojich rozsudkov aj slovenské súdy, ak bol porušený *princíp proporcionality* (napríklad v spojitosti so zásadou ochrany najlepších záujmov dieťaťa).[160]

Konanie vnútroštátneho orgánu v rámci „nedbanlivej aplikácie zákona" je konaním zavineným, pri ktorom sa nevyžaduje úmysel, postačuje nedbanlivosť.

Pre tento druh správania orgánu, ktorý je v rozpore s Dohovorom, lebo vo veciach zaistenia vedie k porušeniu čl. 5 ods. 1, je typické, že orgán nekoná v zlej viere, ale opomenie správne aplikovať právnu úpravu.[161]

---

[159] Pozri rozsudok vo veci *Suso Musa proti Malte* zo dňa 23. júla 2013 (sťažnosť č. 42337/12).

[160] Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. júna 2016, sp. zn. 10 Sza 12/2016. In: Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 186.

[161] Pozri rozsudok Veľkej komory vo veci *Benham proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 10. júna 1996, sťažnosť č. 19380/92, keď sa nezistila a nepreukázala sťažovateľom

*Ako príklad nesprávnej aplikácie zákona, ktorá spôsobila porušenie práva sťažovateľa, možno spomenúť vec A. B. proti Rusku* (rozsudok zo dňa 14. októbra 2010, sťažnosť č. 1439/06). Tu Európsky súd pre ľudské práva považoval za ťažko pochopiteľný postup vnútroštátnych orgánov (vrátane vnútroštátneho súdu), ktorý spočíval v pochybeniach pri výpočte okamihu, v ktorom bolo treba predĺžiť vyšetrovanie prípadu sťažovateľa, v absencii vysvetlenia dôvodov predĺženia väzby atď.

Prejavom „nedbanlivej aplikácie zákona" je aj *nečinnosť* vnútroštátneho orgánu. Zahŕňa situáciu, keď orgán nie je aktívny, hoci podľa zákona má byť. Príkaz v tomto ohľade nemusí zo zákona vyplývať explicitne, ak sa aktivita predpokladá.

Európsky súd pre ľudské práva sa v tejto súvislosti zaoberal sťažnosťami, ktoré sa týkali zaistenia cudzincov na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia.

Za prípad tzv. absolútnej nečinnosti možno považovať situáciu, keď „orgány boli opakovane upozorňované na nemožnosť vyhostenia sťažovateľa" (rozsudok vo veci *Mathloom proti Grécku* zo dňa 24. apríla 2012, sťažnosť č. 48883/07). Sťažovateľ v očakávaní svojho vyhostenia strávil v zaistení viac ako dva a štvrť roka.

*Absencia odôvodnenia rozhodnutia o zaistení osoby ako prejav arbitrárneho konania orgánu*. Ide jeden z najčastejšie namietaných prejavov „nedbalého postupu orgánu".

V prípade *Rusu proti Rakúsku* (rozsudok zo dňa 2. októbra 2008, sťažnosť č. 34082/02) sa Európsky súd pre ľudské práva už len s prihliadnutím na *nedostatky v odôvodnení rozhodnutia* okresného správneho orgánu domnieval, že väzba sťažovateľa obsahovala prvok svojvoľnosti. Nepovažoval preto ani za potrebné osobitne skúmať, či orgány *konali s náležitou starostlivosťou* na to, aby konštatoval, že došlo k porušeniu článku 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

namietaná arbitrárnosť konania orgánu (orgán nekonal v zlej viere, neopomenul správne aplikovať právnu úpravu).

Súdy na Slovensku by mali považovať preskúmavané rozhodnutia za arbitrárne (synonymum svojvoľné) vtedy, ak sú výsledkom postupu správneho orgánu, v ktorom porušil procesnú povinnosť:

- svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania (pozri § 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb.),
- vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci (§ 3 ods. 5) alebo
- uviesť v odôvodnení rozhodnutia údaje vyžadované zákonom (§ 47 ods. 3).

*Absencia odôvodnenia* alebo *nedostatočné odôvodnenie* rozhodnutia správneho orgánu môže spôsobiť *nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nedostatok dôvodov* podľa § 191 ods. 1 písm. d) Správneho súdneho poriadku. Uvedená skutočnosť sama postačuje na poskytnutie súdnej ochrany.

Za *nedostatočné odôvodnené* sa považuje rozhodnutie správneho orgánu vtedy, „ak z jeho obsahu nie je zrejmé, aké úvahy viedli orgán verejnej správy pri vyhodnotení dokazovania, pri právnom posudzovaní veci atď. Nedostatok dôvodov znamená jednak absolútny nedostatok odôvodnenia, ale i to, že rozhodnutie neobsahuje skutočnosti, ktoré viedli orgán verejnej správy k rozhodnutiu. Nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov je zásadne založená na nedostatku dôvodov skutkových, nie na čiastkových nedostatkoch odôvodnenia rozhodnutí“.[162]

Ak žalobca namieta nepreskúmateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, posúdenie otázky, či v konkrétnom prípade ide o arbitrárne rozhodnutie sa odvíja od existencie objektívneho stavu znemožňujúceho preskúmanie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, a nie od subjektívnej predstavy žalobcu.[163]

Za *svojvoľné (arbitrárne) rozhodnutie, resp. konanie* orgánu verejnej

[162] Baricová, J. in: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 944.

[163] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2015, sp. zn. 10 Sza 23/2015. In: Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 206.

moci môže vnútroštátny súd považovať aj úkon vykonávateľa verejnej správy, ktorým sa zasahuje do právneho postavenia súkromnej osoby takým spôsobom alebo s výsledkom, ktorý je v rozpore s požiadavkou na legitímnosť výkonu verejnej správy, ak ním súčasne bolo porušené jej právo alebo sloboda zaručené medzinárodnou zmluvou alebo právne záväzným aktom Európskej únie, ktoré majú prednosť pred zákonmi.

*Legitímnosť výkonu verejnej správy* vyjadruje požiadavku na výkon právomoci len za účelom ustanoveným zákonom.

Je súčasťou *princípu viazanosti verejnej správy právom*. Vyplýva to z toho, že aj účel zákona je záväzný, a preto sa musí dodržiavať. Uplatňuje sa preto všeobecné pravidlo, že *zákonnosťou sa rozumie aj absencia svojvôle*.[164]

Zákaz svojvôle sa spája so *všeobecným zákazom zneužitia právomoci* vykonávateľmi verejnej správy. Možno ho vyvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak sa konaním orgánu súčasne zasahuje do práv a slobôd (napr. do osobnej slobody podľa čl. 17 ústavy), uplatnia sa aj *špeciálne záruky* podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

*Zákaz zneužitia obmedzenia práv* podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky predstavuje normatívne vyjadrenie zákazu zneužitia práva *zo strany štátu* (resp. orgánu verejnej moci, ktorý vystupuje v mene nositeľa verejnej moci) na nekorektný účel.[165]

Článok 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje pravidlá, ktoré sa musia dodržiavať pri obmedzovaní základných práv a slobôd:

- povinnosť dbať na ich podstatu a zmysel (ide o všeobecné interpretačné pravidlo pre tvorbu, výklad a aplikáciu právnych predpisov, ktorých ustanovenia obsahujú obmedzenia základných práv a slobôd) a

[164] Pozri odôvodnenie rozsudku *Bozano proti Francúzsku* zo dňa 18. decembra 1986, sťažnosť č. 9990/82.

[165] Somorová, Ľ. in: Čič, M. a kolektív. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 100.

– povinnosť použiť takéto len na ustanovený cieľ (ide o ústavnoprávny zákaz zneužitia obmedzení na iný účel, než na ktorý boli určené[166]).

Porušenie ktoréhokoľvek z vyššie uvedených limitov výkonu verejnej moci nie je v právnom štáte akceptovateľné.

### c) Požiadavka dodržania prípustného dôvodu a účelu administratívneho zaistenia

#### Dôvod zaistenia

V čl. 5 ods. 1 Dohovoru sú ustanovené prípustné dôvody pozbavenia osobnej slobody. Tieto ospravedlňujú zásah do slobody jednotlivca. V očiach medzinárodnej zmluvy sú tak z právneho hľadiska *legitímne*. Jednotlivé dôvody však majú právnu povahu výnimky, a preto sa musia interpretovať *reštriktívne*.[167]

Okrem iného sa *nesmú vykladať formálne*, ale materiálne (pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Rusu proti Rakúsku* z 2. októbra 2008, sťažnosť č. 34082).

Ide o *taxatívne* vypočítané dôvody, ktorých výpočet nerozširuje ani smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/22/EÚ.

Dôvodmi zaistenia, ktoré sa ustanovujú v tejto smernici, nie sú dotknuté iné dôvody zaistenia vrátane dôvodov zaistenia v rámci trestného konania, uplatniteľné podľa vnútroštátneho práva a nesúvisiace so žiadosťou štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti o medzinárodnú ochranu.

Zaistenie žiadateľov by sa malo uplatňovať v súlade s hlavnou zásadou, podľa ktorej *osobu nemožno zaistiť len preto, že žiada o medzinárodnú ochranu*, a to najmä v súlade s medzinárodnými právnymi

[166] Bližšie k tomu Somorová, Ľ. in: Čič, M. a kolektív. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 80 – 81.

[167] Bližšie Kmec, J. in: Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 479.

záväzkami členských štátov a s čl. 31 Dohovoru o právnom postavení utečencov (pozri čl. 8 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/22/EÚ).

Dôvod je *hmotnoprávnou podmienkou*, ktorá musí byť v konkrétnom prípade naplnená, aby orgán mohol osobu *legálne* zaistiť.

Veľmi peknú a výstižnú právnickú formuláciu použil Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Bozano proti Francúzsku* (rozsudok z 18. decembra 1986, sťažnosť č. 9990/82). V danom prípade šlo o pozbavenie osobnej slobody sťažovateľa, ktoré viedlo k zdanlivému vydaniu za účelom obídenia rozhodnutia súdu a nie k zadržaniu nevyhnutnému na účely deportácie. Európsky súd pre ľudské práva vyhodnotil takéto konanie orgánov za konanie porušujúce čl. 5 ods. 1 Dohovoru, pričom zdôraznil požiadavku „úzkej väzby medzi zaistením a relevantným dôvodom predvídaným v čl. 5 ods. 1 Dohovoru".

Pre legalitu postupu orgánov v súvislosti so zaistením osoby je existencia dôvodu zaistenia *conditio sine qua non*, ktorá musí byť prítomná po celý čas, keď zaistenie trvá. Ak dodatočne zanikne, zaistenie osoby sa stáva z právneho hľadiska neopodstatneným.

V prípade *Mikolenko proti Estónsku* (rozsudok z 8. októbra 2009, sťažnosť č. 10664/05) Európsky súd pre ľudské práva zistil, že úrady mali k dispozícii dostupné prostriedky iné než sťažovateľovo predĺžené zaistenie v deportačnom centre za absencie vyhliadok na jeho okamžité vyhostenie. *Dôvody na sťažovateľovo zaistenie neboli teda prítomné počas celého obdobia jeho zaistenia*.

Uvedenú požiadavku explicitne vyjadruje čl. 9 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ: „Žiadateľ je zaistený iba na čo najkratší možný čas a *len pokiaľ pretrvávajú dôvody stanovené v článku 8 ods. 3*." Dôvody zaistenia sa musia ustanoviť vo vnútroštátnom práve.

Podľa čl. 8 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ žiadateľa možno zaistiť iba:

a) na účely zistenia alebo overenia jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti;

b) na účely zistenia tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko úteku žiadateľa;
c) na účely rozhodovania v rámci konania o práve žiadateľa vstúpiť na územie;
d) ak je žiadateľ zaistený a vzťahuje sa na neho konanie o návrate 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, s cieľom pripraviť návrat a/alebo výkon vyhostenia a príslušný členský štát môže na základe objektívnych kritérií vrátane skutočnosti, že žiadateľ už mal prístup ku konaniu o azyle, doložiť, že existuje odôvodnené podozrenie, že žiadateľ žiada o medzinárodnú ochranu výlučne s cieľom oddialiť alebo zmariť vykonanie rozhodnutia o návrate;
e) ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku;
f) v súlade s článkom 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov.

Či je v konkrétnom prípade dôvod zaistenia daný, je predmetom výkladu orgánu. Avšak ani tu sa orgán, v súlade so zásadou materiálneho výkladu, nesmie spoľahnúť len na samotnú formuláciu dôvodu ustanovenom v predpise. Pri interpretácii musí zohľadniť ďalšie dôležité pravidlá (zásady), ktoré sa uplatňujú na základe medzinárodných zmlúv.

Ako príklad možno spomenúť spor o otázke, či možno zaistiť žiadateľa o azyl podľa § 88 ods. 1 písm. d) zákona č. 404/2011 Z. z. v znení účinnom do 30. apríla 2013. Správny orgán tvrdil, že „samotná skutočnosť, že cudzinec nemá povolenie na vstup na územie Slovenskej republiky, predstavuje dostatočné odôvodnenie pre

zbavenie slobody a zaistenie takejto osoby bez zohľadnenia toho, že je žiadateľom o azyl".

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku zo dňa 9. februára 2013 sp. zn. 1 Sza 3/2013 zdôraznil, že účel zaistenia (v danom prípade vrátenie na základe readmisnej dohody) nebol realizovateľný práve pre prekážku azylového konania.

**Účel zaistenia**

Judikatúra súdov na Slovensku rozlišuje medzi dôvodmi a účelom zaistenia.

„*Dôvodom zaistenia* je existencia istých prvkov, ktoré musia byť prítomné, aby mohlo k zaisteniu dôjsť.

*Účel zaistenia* je *taxatívne* vymedzený v § 88 a § 88a zákona 404/2011 Z. z."[168]

Účelom zaistenia žiadateľa o udelenie azylu je zistenie alebo overenie jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti, zistenie tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o udelenie azylu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko jeho úteku. Tým zákon súčasne definuje úlohu orgánu počas zaistenia osoby.

Právny význam inštitútu účelu zaistenia spočíva v tom, že porušenie alebo absencia účelu zaistenia vymedzeného zákonom spôsobuje nezákonnosť postupu orgánu vo veciach zaistenia osoby podľa zákona č. 404/2011 Z. z.

Vyžaduje sa *súčasná existencia* dôvodu aj účelu zaistenia.

Ak nie je splnený dôvod ako hmotnoprávna podmienka na zaistenie, nemožno osobu zaistiť ani ju držať v zaistení alebo zaistenie predlžovať. To isté platí, aj ak by z procesnoprávneho hľadiska nebol naplnený účel zaistenia.

Za *arbitrárne konanie* orgánu označil Európsky súd pre ľudské práva taký výkon zaistenia, ktorý *nie je v súlade s účelom obmedzení*

[168] Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 13.

vyplývajúcich z čl. 5 ods. 1 Dohovoru. Predmetný postoj vyplýva aj z odôvodnenia rozsudku *Lazariu proti Rumunsku* zo dňa 13. novembra 2014 (sťažnosť č. 31973/03).[169]

V záujme preskúmateľnosti rozhodnutia o zaistení súdom treba, aby súčasťou odôvodnenia rozhodnutia o zaistení podľa § 88a ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. boli aj údaje o skutočnostiach, ktoré by naplnenie účelu zaistenia dostatočne zrozumiteľne vysvetľovali, resp. preukazovali.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. februára 2015, sp. zn.1 Sža 5/2015 v záujme presvedčivosti rozhodnutia o zaistení podľa § 88a ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z. v jeho odôvodnení nesmie chýbať „napr. na základe čoho vyvstala potreba zisťovania skutočností týkajúcich sa žiadostí o azyl, či išlo o súčinnosť s migračným úradom, prípadne na aké skutočnosti malo byť zisťovanie vykonané, resp. aké úkony si takéto zisťovanie ešte vyžiada, najmä ak je zrejmé, že cudzinec po tom, čo požiadal o azyl, už absolvoval v azylovom konaní vstupný pohovor".[170]

Ide o dôležitý odkaz správneho súdnictva vo vzťahu k vykonávateľom verejnej správy: „Konajte s náležitou starostlivosťou!"

### d) Princíp primeranosti vo veciach administratívneho zaistenia

Význam predmetného princípu tkvie v tom, že zaistenie osoby ako donucovacie opatrenie nie je z právneho hľadiska opodstatnené, ak je cieľ možné dosiahnuť uplatnením miernejšieho opatrenia.

---

169 "One general principle established in the Court's case-law is that detention will be "arbitrary" where, despite complying with the letter of national law, there has been an element of bad faith or deception on the part of the authorities (see, for example, Bozano v. France, 18 December 1986, §60, Series A no. 111, and Čonka v. Belgium, no. 51564/99, § 41, ECHR 2002-I). The condition that there must be no arbitrariness further demands that both the order to detain and the execution of the detention must genuinely conform with the purpose of the restrictions permitted by the relevant sub-paragraph of Article 5 § 1."

170 Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 178.

Miernejšie opatrenie však musí byť *účinné*, t. j. musí byť spôsobilé k výsledku viesť (pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Rusu proti Rakúsku* zo dňa 2. októbra 2008, sťažnosť č. 34082/02).

Zadržanie jednotlivca je také závažné verejno-mocenské opatrenie, že môže by akceptovateľné, resp. odôvodniteľné *len ako posledná možnosť*.

Uplatňuje sa, keď sa menej prísne opatrenia v konkrétnom prípade ukazujú ako nedostatočné na zabezpečenie individuálneho alebo verejného záujmu, ktorý by mohol vyžadovať zadržanie dotknutej osoby (pozri rozsudky *Witold Litwa proti Poľsku* zo dňa *4. apríla 2000, sťažnosť č.* 26629/95 a *Enhorn proti Švédsku* zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 56529/00).

Princíp proporcionality ďalej určuje, že ak je účelom zaistenia zabezpečiť splnenie povinnosti ustanovenej zákonom, treba dosiahnuť rovnováhu medzi dôležitosťou zabezpečenia okamžitého splnenia predmetnej povinnosti v demokratickej spoločnosti a dôležitosťou práva na slobodu (pozri rozsudok *Vasileva proti Dánsku* zo dňa 25. septembra 2003, sťažnosť č. 52792/99).

Európsky súd pre ľudské práva považuje zaistenie jednotlivca za také závažné opatrenie, že v kontexte, v ktorom sa vyžaduje nevyhnutnosť zaistenia na dosiahnutie ustanoveného cieľa ho vyhlási za *svojvoľné*, ak v konkrétnom prípade nepredstavuje poslednú možnosť riešenia veci. Pojem svojvôle v súvislosti s pododsekmi čl. 5 ods. 1 Dohovoru zahŕňa aj posúdenie, či je na dosiahnutie ustanoveného účelu potrebné zadržanie.

Vo všeobecnosti sa princíp proporcionality používa ako kritérium hodnotenia oprávnenosti zásahu orgánu do slobody jednotlivca, keď sa má odpovedať na otázku – či vôbec, ako dlho, kde a za akých materiálnych podmienok je prípustné uskutočniť zaistenie osoby.

O princípe proporcionality vo veciach zaistenia sa ako o *zásade explicitne* zmieňuje:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ („žiadatelia môžu byť zaistení len za veľmi jasne vymedzených výni-

močných okolností stanovených v tejto smernici a v súlade so zásadou nevyhnutnosti a proporcionality, pokiaľ ide o spôsob a účel takéhoto zaistenia“) aj

- smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES („Využitie zaistenia na účely odsunu by malo byť s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzené a viazané na zásadu primeranosti. Zaistenie je oprávnené len na prípravu návratu alebo vykonanie procesu odsunu a ak by uplatnenie miernejších donucovacích opatrení nebolo dostatočné.“).

Citované ustanovenia smerníc vyjadrujú *hmotnoprávny* obsah tohto princípu, ktorý možno vyjadriť slovami – zaistenie musí byť nevyhnutné.

**Prednosť miernejšieho donucovacieho alternatívneho opatrenia**

Obsah princípu proporcionality vo veciach zaistenia výstižne vyjadruje čl. 8 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, podľa ktorého *„ak je to nevyhnutné*, členské štáty môžu *na základe individuálneho posúdenia* každého jednotlivého prípadu žiadateľa zaistiť, ak *nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia“*.

Princíp proporcionality na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, nachádza svoju konkrétnu úpravu v čl. 15 ods. 1 prvá veta smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES: „Ak sa v osobitnom prípade *nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia,* členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď: a) existuje riziko úteku, alebo b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.“

### Zraniteľné osoby

Princíp proporcionality zohráva dôležitú úlohu aj v prípade zaistenia zraniteľných osôb,[171] predovšetkým však detí.

Podľa čl. 11 Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ:

- maloleté osoby možno zaistiť len v krajnom prípade a ak sa dospeje k záveru, že by sa nemohli účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia,
- maloleté osoby bez sprievodu sa zaistia len vo výnimočných situáciách.

Slovenská právna úprava je reštriktívnejšia. Podľa § 88 ods. 8 zákona č. 404/2011 Z. z. oprávnenie policajta zaistiť osobu sa nevzťahuje na *maloletú osobu, ktorá nemá zákonného zástupcu*.

Iné zraniteľné osoby možno zaistiť len v nevyhnutnom prípade a na čo najkratší čas.

V súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ princíp proporcionality ustanovuje § 88a ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z.: „Policajt je oprávnený zaistiť žiadateľa o udelenie azylu, ak na dosiahnutie *účelu zaistenia* nie je možné využiť iné menej závažné prostriedky."

### Iné menej závažné prostriedky

Vo všeobecnosti môže ísť o „akúkoľvek legislatívu, politiku alebo prax, ktorá umožňuje žiadateľom o azyl, utečencom a migrantom voľný pohyb v spoločnosti, zatiaľ čo čakajú na určenie ich migračného statusu alebo čakajú na vyhostenie z krajiny".[172]

---

[171] Podľa § 2 ods. 7 zákona č. 404/2011 Z. z. zraniteľnou osobou je najmä maloletá osoba, osoba so zdravotným postihnutím, obeť obchodovania s ľuďmi, osoba staršia ako 65 rokov, tehotná žena, slobodný rodič s maloletým dieťaťom a osoba, ktorá bola vystavená mučeniu, znásilneniu alebo iným závažným formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia; v odôvodnených prípadoch možno za staršiu osobu považovať aj osobu mladšiu ako 65 rokov.

[172] Drdúlová, I. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: *Aktuálne otázky azylového práva I.* Zborník príspevkov z česko-slovenskej

V práve Európskej únie majú právnu podobu *alternatív k zaisteniu osoby*.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ v čl. 8 ods. 4 ukladá členským štátom zabezpečiť, aby si vo vnútroštátnom práve ustanovili pravidlá upravujúce alternatívy na zaistenie.

Ich výpočet je *exemplifikatívny*. Už to naznačuje, že členský štát by sa nemal obmedzovať v implementovaní ďalších takýchto alternatív.

Sama smernica ako konkrétny príklad uvádza len:

- pravidelné hlásenie sa príslušným orgánom,
- zloženie finančnej zábezpeky,
- povinnosť zdržiavať sa na určenom mieste.

Transpozícia bola vykonaná v § 89 zákona č. 404/2011 Z. z., ktorý v odseku 1 ustanovuje právomoc policajného útvaru, ktorý koná vo veci zaistenia. Ten môže štátnemu príslušníkovi tretej krajiny namiesto jeho zaistenia uložiť povinnosť: a) hlásenia pobytu alebo b) zložiť peňažnú záruku.

Výnimkou je prípad, keď by v rámci administratívneho vyhostenia išlo o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok.

O druhu a spôsobe uloženia povinnosti podľa odseku 1 rozhoduje policajný útvar, pričom prihliada na:

- osobu štátneho príslušníka tretej krajiny,
- jeho pomery a
- mieru ohrozenia účelu zaistenia.

K procesnoprávnym zárukám ochrany žiadateľov o azyl patrí aj povinnosť orgánu uviesť v rozhodnutí (príkaze) na zaistenie dôvody, týkajúce sa skutkového, ako aj právneho stavu, na ktorých je zaistenie založené (pozri čl. 9 ods. 2 druhá veta smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ).

Súčasťou odôvodnenia rozhodnutia o zaistení by (v záujme jeho preskúmateľnosti súdom) malo byť aj to, akými úvahami bol správny orgán vedený v súvislosti s jeho povinnosťou zaoberať sa, či sú

vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. Košičiarová, S. (ed.) Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 82.

v konkrétnom prípade dané podmienky na uloženie alternatívy na zaistenie osoby.

**Dĺžka administratívneho zaistenia**

Princíp proporcionality vo veciach zaistenia osoby sa premieta aj do požiadavky, aby osoba bola obmedzená v jej slobode *len čo najkratší čas*.

Pravidlá o dĺžke zaistenia v právnych aktoch Európskej únie plnia funkciu záruk ochrany utečencov/žiadateľov o azyl. Explicitne to vyplýva z čl. 9 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ.

Aj v prípade zaistenia osoby na účely odsunu nie je podľa čl. 15 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES časovo neobmedzené. V záujme ochrany osoby ustanovuje generálne pravidlo, že „zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun".

Pravidlá o dĺžke zaistenia žiadateľa o azyl sú ustanovené v § 88a ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. nasledujúco: „Žiadateľ o udelenie azylu môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, ak trvajú dôvody podľa odseku 1.

Celkový čas zaistenia žiadateľa o udelenie azylu podľa odseku 1 písm. a), b), c) alebo písm. e) nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

Celkový čas zaistenia žiadateľa o udelenie azylu podľa odseku 1 písm. d) nesmie presiahnuť čas zaistenia podľa § 88 ods. 4."

Ak by sa zákonom ustanovené časové obmedzenie prekročilo, porušil by sa zákon č. 404/2011 Z. z. a došlo by tiež k zásahu do práva osoby chráneného prostredníctvom čl. 5 ods. 1 Dohovoru.

Lehota ustanovená na zaistenie má *hmotnoprávnu* povahu.

Štátny príslušník tretej krajiny je zaistený dňom vydania rozhodnutia o zaistení.

Súčasťou odôvodnenia rozhodnutia musí byť aj zdôvodnenie určenej dĺžky zaistenia, podopreté preukázateľne existujúcimi skutočnosťami, z ktorých možno bez všetkých pochybnosti odvodiť, že ide o čas nevyhnutne potrebný na zaistenie cudzinca. V takom

prípade možno rozhodnutie považovať za súladné so zákonom (bližšie k tomu rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. decembra 2015, sp. zn. 10 SZa 23/2015).

Zaistenie môže trvať len počas lehoty, o ktorej správny orgán rozhodol v správnom konaní. V správnom konaní sa rozhoduje aj o predĺžení lehoty s tým, že maximálna hranica zákonnej lehoty nesmie byť prekročená.

**Predĺženie administratívneho zaistenia**

Ustanovenie § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. upravuje právomoc policajného útvaru predĺžiť zaistenie, a to aj opakovane, vrátane podmienok opakovaného predĺženia.[173]

Právny inštitút *predĺženia lehoty* znamená, že rozhodnutie musí nadobudnúť právoplatnosť a účinnosť ešte pred uplynutím lehoty zaistenia, ktorá sa má predĺžiť.

Z právneho hľadiska je vylúčené, aby maximálna lehota na zaistenie osoby ustanovená zákonom bola prekročená.

I pri predĺžení lehoty treba dbať na princíp primeranosti. *Predĺžiť sa má vždy len na nevyhnutný čas*, t. j. čas, v ktorom s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prípadu možno očakávať, že zaistenie osoby bude plniť svoju funkciu.

Za predĺženie lehoty zaistenia nemožno z procesnoprávneho hľadiska považovať vydanie *ďalšieho* rozhodnutia o zaistení osoby.

[173] „Štátny príslušník tretej krajiny môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac na šesť mesiacov. Policajný útvar je oprávnený počas tohto obdobia opakovane predĺžiť zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom celkový čas zaistenia nesmie presiahnuť šesť mesiacov. Ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia alebo trestu vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety, môže policajný útvar rozhodnúť, a to aj opakovane, o predĺžení lehoty zaistenia, pričom celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov. Lehotu zaistenia nemožno predĺžiť, ak ide o rodinu s deťmi alebo zraniteľnú osobu.“

V tejto súvislosti pripomenieme rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *John proti Grécku* zo dňa 10. mája 2007 (sťažnosť č. 199/05). Súd rozhodol o porušení čl. 5 ods. 1 Dohovoru, keď vnútroštátne orgány obišli zákonom ustanovené obmedzenie dĺžky väzby pre výkon nariadeného vyhostenia. Po jej uplynutí vydali z rovnakých dôvodov nový príkaz na vyhostenie a po desiatich minútach od formálneho prepustenia, keď sťažovateľ ani neopustil policajné komisárstvo, ho znovu vzali do väzby.[174]

Také konanie orgánu by sa v podmienkach slovenskej právnej úpravy muselo kvalifikovať ako porušenie zákona č. 404/2011 Z. z.

### Požiadavka na postup orgánu s náležitou starostlivosťou vo vzťahu k primeranosti dĺžky zaistenia

Na účely posúdenia dodržania princípu primeranosti pri obmedzení osobnej slobody nie je dôležité len to, že zaistenie nepresiahlo *zákonom ustanovenú lehotu*.

Porušením princípu je aj prípad, keď zákonná dĺžka zaistenia bola síce dodržaná, avšak *vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu nebola primeraná*. Vtedy sa aj kratší čas obmedzenia slobody osoby dostane do rozporu s čl. 5 ods. 1 Dohovoru.

Požiadavka na primeranú dĺžku zaistenia nie je dodržaná, keď osoba zostala zaistená aj v čase, keď už pominul účel jej zaistenia, t. j. jej zaistenie stratilo právny zmysel.

Príčinou protiprávneho stavu môže byť, že orgán štátu predmetnú skutočnosť nezohľadní vôbec alebo tak urobí oneskorene (t. j. nie bezodkladne).

Ide o porušenie procesnoprávnej povinnosti orgánu, ktoré Európsky súd pre ľudské práva kvalifikuje ako „svojvoľné konanie" orgánu štátu.

V rozsudku vo veci *Suso Musa proti Malte* zo dňa 23. júla 2013 (sťažnosť č. 42337/12) konštatoval, že „druhé obdobie väzby sťažo-

[174] Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 205 a nasl.

vateľa (2. apríl 2012 – 21. marec 2013) patrilo pod druhú časť článku 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru. Sťažovateľ totiž *zostal vo väzbe do marca 2013 napriek skutočnosti, že orgány od 11. februára 2013 vedeli, že neexistuje nádej na jeho vyhostenie*". Zadržanie sťažovateľa po tom, ako sa rozhodlo o jeho žiadosti o azyl, preto nepovažoval Súd za zlučiteľné s článkom 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

Vo veci *Singh proti Českej republike* (rozsudok zo dňa 25. januára 2005, sťažnosť č. 60538/00) šlo o prípad, keď po skončení trestu odňatia slobody boli sťažovatelia vzatí do väzby za účelom ich vyhostenia s tým, že nebolo možné zabezpečiť výkon trestu vyhostenia, lebo nemali cestovné doklady. Hoci medzi vnútroštátnymi orgánmi a indickým veľvyslanectvom, ktoré odmietalo vystaviť nové cestovné doklady, lebo sťažovatelia neboli schopní preukázať, že sú indickými štátnymi občanmi, prebiehala komunikácia, z väzby boli prepustení po dva a pol roku.

Európsky súd pre ľudské práva vzhľadom „na určité obdobia nečinnosti orgánov" vyslovil, že české úrady mali postupovať aktívnejšie. Za odôvodnený argument sťažovateľov považoval aj to, že dĺžka vyhosťovacej väzby presiahla dĺžku ich trestu odňatia slobody.

Keď orgán *nepostupuje s náležitosťou starostlivosťou* (t. j. je absolútne nečinný, pomalý, nedbalý k plneniu si svojich povinností, nereaguje na podané námietky zaistenej osoby, nerieši bezodkladne situáciu, v ktorej sa zaistená osoba s prihliadnutím na zmenu právnych alebo faktických podmienok nachádza atď.), správa sa svojvoľne. Takým konaním môže byť dotknutá primeranosť dĺžky zaistenia.

Ako dôležitá právna záruka ochrany žiadateľa o azyl vystupuje pravidlo vyplývajúce zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, podľa ktorého *oneskorenie, ktoré nie je zavinené žiadateľom o azyl*, nie je dôvodom na to, aby bol žiadateľ naďalej zaistený. Z druhej strany to znamená, že *zavinené konanie* orgánu nesmie ísť na ťarchu zaistenej osoby.

*Právo na primeranú dĺžku zaistenia na účely odsunu* vyplýva z čl. 15 ods. 1 druhá veta smernice Európskeho parlamentu a Rady

2008/115/ES, podľa ktorého „zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou".

Špeciálnu úpravu v tomto smere obsahuje § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z.: „Ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia alebo trestu vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety, môže policajný útvar rozhodnúť, a to aj opakovane, o predĺžení lehoty zaistenia, pričom celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov."

Predĺženie zaistenia v týchto prípadoch je odôvodnené, lebo je zapríčinené konaním, ktoré nemožno pričítať policajnému orgánu.

Nebolo prekvapujúce, ak Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku zo dňa 3. júla 2015, sp. zn. 10 Sza 3/2015 uviedol: „Pokiaľ cudzinec odmieta spoluprácu pri odhalení vlastnej identity, ktorá je potrebná na účely stotožnenia jeho osoby pri zabezpečení výkonu administratívneho vyhostenia, námietky cudzinca o neprimeranosti doby zaistenia nemôžu spochybniť zákonnosť rozhodnutia o zaistení cudzinca z pohľadu namietanej doby zaistenia."

V prípadoch, na ktoré sa vzťahuje § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z., musí ísť o *prekážku v postupe orgánu, ktorá je odstrániteľná.* Súčasne z okolností konkrétneho prípadu musí vyplývať, že jej odpadnutie možno reálne očakávať.

Ak by to tak nebolo alebo ak by došlo k zmene, v dôsledku ktorej by sa možnosť realizácie účelu obmedzenia slobody javila ako pochybná, nereálna, treba od obmedzenia slobody osoby upustiť.

Zákon č. 404/2011 Z. z. v § 88 ods. 4 taktiež ustanovuje *dlhšiu zákonnú lehotu zaistenia* v tých prípadoch, keď v postupe existuje *prekážka, ktorá nie je dôsledkom zavineného konania orgánu*. Taká úprava je dôvodná, ospravedlniteľná.

Najvyšší súd Slovenskej republiky preskúmaval zákonnosť

rozhodnutia o predĺženie lehoty zaistenia podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. v situácii, keď navrhovateľ namietal, že „jeho zaistenie je nezákonné. Úkony, ktoré realizujú pracovníci Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov, aj odporca nie sú efektívne, dosiaľ nedostal odpoveď na otázku, či sa podarí vôbec vybaviť náhradný cestovný doklad pre cudzinca. V súčasnosti je zaistený viac ako 14 mesiacov. Zaistenie je časovo obmedzené, po jeho uplynutí bude musieť byť prepustený". Navrhovateľ sa domnieval, že pre nemožnosť získať náhradný cestovný doklad je nevyhostiteľný. Nesúhlasil s názorom Krajského súdu v B., že ak existuje právoplatné a vykonateľné súdne rozhodnutie, trvá aj účel zaistenia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku zo dňa 11. novembra 2015, sp. zn. 10 SZa 17/2015 vyhodnotil námietky navrhovateľa ako nedôvodné. Vyslovil názor, že „pokiaľ zastupiteľský úrad napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon trestu vyhostenia nevydá v lehote zaistenia cudzincovi náhradný cestovný doklad a správny orgán za účelom vystavenia náhradného dokladu rozhodne o predĺžení doby zaistenia, pričom táto doba neprekročí po sčítaní doby zaistenia zákonom povolenú maximálnu dobu zaistenia, odporca s poukazom na okolnosti prípadu, ktoré spočívajú v uprednostnení záujmu spoločnosti na ochrane verejného poriadku a bezpečnosti pred záujmami a právom jednotlivca na osobnú slobodu, a tieto okolnosti uprednostní pri kolízii dvoch práv a náležite ich odôvodní", za takých okolností treba rozhodnutie o predĺžení doby zaistenia považovať za vydané v súlade so zákonom.

## Záver

Právna úprava inštitútu zaistenia na Slovensku je výsledkom postupnej transpozície spoločných požiadaviek na ochranu utečencov/žiadateľov o azyl vyjadrených v právne záväzných aktoch Európskej únie, ktoré majú prednosť pred zákonmi.

S prihliadnutím na obsah judikatúry v správnom súdnictve sa ukazuje, že najväčšie rezervy sa vyskytujú v interpretácii právnej regulácie a v spôsobe jej implementácie tak, aby postupom orgánov neboli dotknuté práva osôb žiadajúcich o medzinárodnú ochranu zaručené medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Zákonodarca nevyužil možnosť, ktorú mu nad rámec povinnej minimálnej harmonizácie úpravy ponúka smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ v čl. 8 ods. 4, a to ustanoviť ďalšie právne *alternatívy na zaistenie.*

Zdá sa, že bez politickej iniciatívy k takémuto legislatívnemu kroku v blízkom časovom horizonte nedôjde. Príčinou aktuálneho právneho stavu však môže byť aj to, že členské štáty sú v napätom očakávaní finálneho znenia budúceho *Európskeho paktu o migrácii a azyle* avizovaného Európskou komisiou.

**LITERATURA**

*Aktuálne otázky azylového práva I.* Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 290 s. ISB 978-80-568-0188-8.

Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.

Berthotyová, E. *Judikatúra v azylových veciach.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 227 s. ISBN 978-80-89603-67-1.

Berthotyová, E. *Zaistenie cudzincov. Judikatúra s komentárom súvisiacich ustanovení zákona o pobyte cudzincov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 215 s. ISBN 978-80-8168-591-0.

Čič, M. a kolektív. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky.* Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. 598 s. ISBN 80-7090-444-5.

Čič, M. a kolektív. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky.* Žilina: Eurokódex, 2012. 827 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

Drdúlová, I. Zajištění a alternativy k zajištění dětí v azylových řízeních v Evropě. In: *Aktuálne otázky azylového práva I.* Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika. Košičiarová, S. (ed.). Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019. 290 s. ISBN 978-80-568-0188-8. s. 71 – 89.

Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (CPT): Imigračné zaistenie. Informačný prehľad. Marec, 2017, s. 3 – 4. Dostupné na https://rm.coe.int/168092ea71

Frkáňová, A. – Kubovičová, K. *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v kontexte migračnej politiky Slovenskej republiky.* Bratislava: Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2014. 81 s. ISBN 978-80-89506-50-7.

Jankuv, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva.* Praha: Leges, 2020. 198 s. ISBN 978-80-7502-450-3.

Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006. 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.

**Kontaktné údaje autorky:**
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

# VYKONÁVANIE VYBRANÝCH USTANOVENÍ MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA A PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V OBLASTI AZYLU V ČASE OCHORENIA COVID-19

*JUDr. Miroslava Mittelmannová*
*doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.*

**Kľúčové slová:** COVID-19 – azyl – doplnková ochrana – žiadateľ o azyl – Kódex schengenských hraníc – smernica o podmienkach prijímania – podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretích krajín – odopretie vstupu – lekárske vyšetrenie – zdravotná starostlivosť

**Key words:** COVID-19 – asylum – subsidiary protection – asylum seeker – Schengen Borders Code – Reception Conditions Directive – entry conditions for third-country nationals – refusal of entry – medical screening – health care

**Anotácia:** Referát sa zaoberá analýzou aplikácie vybraných právnych predpisov Európskej únie v oblasti vstupu a odmietnutia vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie EÚ, ako aj v oblasti konania o udelenie azylu počas ochorenia COVID-19. Špeciálna pozornosť sa venuje tomu, akým spôsobom by sa mali na žiadateľov o azyl vzťahovať tzv. prijímacie podmienky, akými sú lekárske vyšetrenia a poskytovanie zdravotnej starostlivosti so zameraním najmä na predchádzanie šírenia ochorenia COVID-19 v zariadeniach, v ktorých sú žiadatelia o azyl umiestňovaní.

Summary: This paper deals with the analysis of the application of selected European Union legislation in the field of entry and refusal of entry of third-country nationals into the territory of the EU as well as in the field of asylum procedures during COVID-19. Special attention is paid to how asylum seekers should be covered by the so-called reception conditions, such as medical screening and the provision of healthcare, focusing in particular on preventing the spread of COVID-19 in asylum facilities where asylum seekers are housed.

## Úvod

Vírus COVID-19, ktorý spôsobil pandémiu šíriacu sa medzinárodným spoločenstvom, v tomto období ovplyvnil aj správanie sa členov spoločenstva, jednotlivých štátov. Svetová zdravotnícka organizácia vyhlásila situáciu týkajúcu sa COVID-19 za pandémiu 11. marca 2020[175] a štáty začali prijímať opatrenia s cieľom obmedziť šírenie tejto choroby. Pandémia spomalila, resp. ochromila život v takmer všetkých štátoch, v ktorých sa vírus vyskytol. Niektoré opatrenia prijaté vládami však mohli mať aj vplyv na prístup štátnych príslušníkov tretích krajín k právu žiadať o medzinárodnú ochranu. Mnohí z nich absolvovali dlhú cestu, ktorá tradične viedla nielen po súši, ale aj po mori. Medzinárodné organizácie zaoberajúce sa touto situáciou, Svetová zdravotnícka organizácia, Úrad Vysokého komisára OSN pre ľudské práva ako aj Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, Medzinárodná organizácia pre migráciu, vydali 31. marca 2020 spoločné vyhlásenie, v ktorom vyjadrili svoju obavu nad situáciou spôsobenou COVID-19 a upozornili na skutočnosť, že treba poskytnúť väčšiu ochranu ľudských práv a zdravia týmto osobám, vzhľadom na podmienky, v akých sa nachádzajú, t. j. preplnené tábory, osady, útulky, strediská či lode, kde nie je primeraný prístup k čistej vode, hygiene, zdravotníckym službám. Poukázali na to, že štáty síce uzatvárajú svoje hranice, obmedzujú cezhraničné pohyby, napriek tomu možno riešiť hraničné obmedzenia spôsobom, ktorý rešpektuje medzinárodné normy v oblasti ľudských práv a ochrany utečencov vrátane zásady *non-refoulement*, a to prostredníctvom karantény a zdravotných kontrol.[176]

Rozsah, akým vírus, ktorý spôsobuje ochorenie COVID-19 zasiahol Európsku úniu (ďalej len „EÚ“), nemá v dejinách tohto spo-

[175] Dostupné na https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020 (citované 20. 6. 2020).

[176] Dostupné na: https://www.who.int/news-room/detail/31-03-2020-ohchr-iom-unhcr-and-who-joint-press-release-the-rights-and-health-of-refugees-migrants-and-stateless-must-be-protected-in-covid-19-response (citované 20. 6. 2020).

ločenstva obdobu. Vlády jednotlivých členských štátov EÚ prijali rôzne opatrenia na jeho šírenie. Niektoré vlády pristúpili k vyhláseniu núdzového stavu, iné zaviedli celoštátnu karanténu či iné naliehavé opatrenia.[177]

Obmedzením šírenia ochorenia COVID-19 sa zaoberali aj jednotlivé hlavy štátov a predsedovia vlád členských štátov EÚ[178] a zhodli sa na tom, že je potrebné, aby členské štáty navzájom, v koordinácii s Európskou komisiou, spolupracovali.

Jedným z prvých opatrení Európskej komisie, ktoré významne zasiahli štátnych príslušníkov tretích krajín, bolo obmedzenie ich ciest do EÚ.[179] Opatrenie sa týkalo dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, ďalej uľahčenia tranzitných opatrení a repatriácie občanov EÚ s dôsledkami pre vízovú politiku.

Aj napriek vyššie uvedeným obmedzeniam vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územia členských štátov EÚ, sa tieto obmedzenia nevzťahovali na osoby, ktoré boli a sú v núdzi medzinárodnej ochrany, a ktoré aj po vypuknutí ochorenia COVID-19, naďalej oprávnene, či neoprávnene, vstupovali a vstupujú na územie

---

177 Pokiaľ ide o situáciu na území SR, vláda Slovenskej republiky vyhlásila 11. marca 2020 na území Slovenskej republiky najprv mimoriadnu situáciu a následne 15. 3. 2020 vyhlásila uznesením aj núdzový stav na postihnutom území okresov v územnej pôsobnosti 11 okresných úradov. Týmto uznesením uložila pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti zamestnancom poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti nachádzajúcich sa na území okresov v územných obvodoch, v ktorých bol vyhlásený núdzový stav a zároveň sa týmto osobám zakázalo uplatňovanie práva na štrajk. Núdzový stav bol neskôr vládou Slovenskej republiky rozšírený aj na celé územie Slovenskej republiky a aj na poskytovateľov iných služieb ako len ústavnej zdravotnej starostlivosti. Núdzový stav trval na Slovensku do 13. júna 2020 a mimoriadny stav trvá aj v čase odovzdania tohto príspevku (31. 7. 2020).

178 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/.

179 Pozri Oznámenie Komisie COVID-19 Pokyny na vykonávanie dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, na uľahčenie tranzitných opatrení na repatriáciu občanov EÚ a k dôsledkom pre vízovú politiku (2020/C 102 I/02), zo dňa 30. 3. 2020. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(02)&from=EN

EÚ. Európska komisia spolu s Európskym podporným úradom pre azyl (EASO) a Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) preto pristúpili k prijatiu usmernenia, týkajúceho sa vykonávania príslušných ustanovení práva EÚ v oblasti azylu, a to s cieľom uľahčiť ich vykonávania v praxi.[180]

Pri ochrane života a zdravia týchto osôb dochádza však k prekrývaniu sa viacerých právnych režimov tak medzinárodného, ako aj vnútroštátneho práva, v rámci európskeho kontinentu aj práva Európskej únie. V prípade utečencov a následne žiadateľov o azyl v rámci EÚ sa teda treba sústrediť na opatrenia zavedené nielen na štátnych hraniciach, ale aj na mori, keďže cesta po mori sa veľmi často využíva na vstup do Európy. Cieľom tohto príspevku je poukázať na tie najdôležitejšie a zároveň špecifické právne úpravy, ktoré sa využívali/jú v čase pandémie COVID-19, najmä v rámci Európskej únie. V nasledujúcich odsekoch sa preto najprv budeme bližšie zaoberať, akým spôsobom sa uplatňuje medzinárodné právo, najmä aká je platná úprava morského práva a s ním súvisiace medzinárodné zmluvy a aké opatrenia prijali pobrežné štáty EÚ vo vzťahu k utečencom a štátnym príslušníkom tretích krajín, prichádzajúcich do EÚ po mori v čase pandémie. Ďalej sa zameriame na aplikáciu práva EÚ, najmä na Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. 3. 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“)[181] a Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy na prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie)[182] (ďalej len „smernica o podmienkach prijímania).

[180] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

[181] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=SK.

[182] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1596102952048&from=SK.

## 1. Aplikácia vybraných noriem medzinárodného práva na oblasť medzinárodnej ochrany počas ochorenia COVID-19

Štáty, v ktorých sa vyskytli osoby s vírusom COVID-19, skôr či neskôr zaviedli opatrenia, ktorých cieľom bola ochrana života a zdravia osôb nachádzajúcich sa na ich územiach. Ak by sme chceli tieto opatrenia odôvodniť z hľadiska medzinárodného práva, vychádzali by sme z práva na život, ktoré je upravené vo viacerých medzinárodných dohovoroch (napr. čl. 3 Všeobecnej deklarácie ľudských práv,[183] čl. 6 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach,[184] čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,[185] čl. 4 Amerického dohovoru o ľudských právach,[186] čl. 4 Africkej charty ľudských práv a práv národov[187]), ako aj z práva na zdravie (napr. čl. 25 Všeobecnej deklarácie o ľudských právach, čl. 12 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach,[188] čl. 5 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie[189]). Ochrana života a zdravia fyzických osôb by tak mala patriť medzi priority každého štátu. Napriek tomu, opatrenia, ktoré štáty prijali na ochranu života a zdravia, boli niekedy považované za porušujúce ľudské práva a základné slobody, hlavne slobodu pohybu a zhromažďovania.

Sloboda pohybu bola počas pandémie obmedzená nielen pre občanov tretích krajín, ale aj pre občanov EÚ. Išlo o obmedzenia najmä na štátnych hraniciach, tak na vonkajších hraniciach EÚ, ako

[183] Prijatá 10. decembra 1948 na zasadnutí VZ OSN v Paríži.

[184] Prijatý v New Yorku 16. decembra 1966, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 120/1976 Zb.

[185] Prijatý v Ríme 4. novembra 1950, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.

[186] Prijatý v San José 22. novembra 1969.

[187] Prijatá v Nairobi 1. júna 1981.

[188] Prijatý v New Yorku 16. decembra 1966, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 120/1976 Zb.

[189] Prijatý v New Yorku 21. decembra 1965, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 95/1974 Zb.

aj v rámci jej vnútorných hraníc, t. j. na štátnych hraniciach členských štátov EÚ aj v rámci Schengenského priestoru.[190] Podobne to bolo aj v iných krajinách, kde prepukla pandémia COVID 19, sprísnili sa kontroly na štátnych hraniciach, resp. ich uzavreli pre občanov tretích krajín.[191] Prijaté opatrenia spočívajúce v uzavretí hraníc a v posilnení ich ochrany sa týkali nielen štátnych hraníc na pevnine vrátane letísk, ale v prímorských štátoch aj prístavov.

Na III. konferencii OSN o morskom práve, ktorá sa konala v rokoch 1973 až 1982, bol 10. decembra 1982 v Montego Bay na Jamajke prijatý Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve (ďalej aj ako „Jamajský dohovor"). Dohovor upravuje viaceré režimy morských vôd, medzi ktoré patria vnútorné morské vody, pobrežné vody, priľahlé pásmo, výlučná ekonomická zóna, podmorská plytčiny, šíre more ako dno a podzemie šíreho mora. Z hľadiska migrácie osôb na mori sú významné viaceré tieto režimy.[192] Najbližšie k pobrežiu, pevnine, rozoznávame režim pobrežného mora.[193] Pobrežný štát si na tomto svojom území uplatňuje svoju zvrchovanosť a platí tu jeho právny poriadok. Zvrchovanosť štátu je obmedzená právom pokojného prechodu cudzích lodí (čl. 17).

190 Právnym základom slobody pohybu v rámci práva Európskej únie je Zmluva o Európskej únii (čl. 3 ods. 2), Zmluva o fungovaní Európskej únie (čl. 21, hlava IV a V) a Charta základných práv Európskej únie (čl. 45) ako aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.

191 Napr. prezident USA D. Trump vydal Vyhlásenia, ktorými zakázal vstup všetkých cudzincov na prisťahovalecké alebo neprisťahovalecké víza, ktorí boli fyzicky prítomní v Číne, Iráne či Schengenskom priestore za posledných 14 dní pred ich vstupom alebo pokusom o vstup do Spojených štátov. Dostupne dňa 29. 7.2020 na: https://sk.usembassy.gov/sk/covid-19-koronavirus-vyhlasenie/.

192 Väčšina hraníc týchto režimov sa stanovuje od čiary najvyššieho odlivu pozdĺž pobrežia, ako je zakreslená v námorných mapách veľkej mierky, ktoré sú úradne uznané pobrežným štátom (ďalej len „baseline").

193 Jeho súčasťou sú vnútorné morské vody, ktoré sa rozprestierajú od baseline smerom k pevnine. Medzi tieto vnútorné morské vody zaraďujeme morské prístavy, zátoky, zálivy, kotviská (rejdy). Na tieto vody sa uplatňuje právny režim pobrežného mora, ktorého šírka je stanovená na 12 námorných míľ od baseline a ktoré tvorí súčasť štátneho územia pobrežného štátu.

Prechod musí byť neprerušovaný a rýchly. Zastaviť a kotviť však môže loď napr. kvôli poskytnutiu pomoci osobám, lodiam alebo lietadlám v nebezpečenstve alebo v núdzi, čo stanovuje čl. 18 Dohovoru.

Článok 19 definuje pojem pokojného prechodu, ktorý je pokojný, ak neohrozuje mier, verejný poriadok alebo bezpečnosť pobrežného štátu. Prechod lode plávajúcej pod vlajkou tretieho štátu nie je pokojný, ak loď okrem iného naloďuje alebo vyloďuje akýkoľvek tovar, menu alebo osoby v rozpore s colnými, finančnými, prisťahovaleckými alebo zdravotnými predpismi pobrežného štátu [čl. 19 ods. 2 písm. g)]. Pobrežný štát môže prijímať zákony a iné právne predpisy v súlade s ustanoveniami tohto Dohovoru a inými pravidlami medzinárodného práva v danej oblasti, ale je povinný ich náležitým spôsobom zverejniť. Cudzie lode, uplatňujúce právo pokojného prechodu pobrežným morom, sú povinné podriadiť sa všetkým týmto zákonom a iným právnym predpisom. Pobrežný štát nesmie brániť pokojnému prechodu cudzích lodí pobrežným morom, ak to nie je v súlade s týmto Dohovorom, a nesmie klásť voči cudzím lodiam požiadavky, ktoré by v skutočnosti odopreli alebo obmedzili práva pokojného prechodu, a taktiež ich nesmie diskriminovať. Zároveň je pobrežný štát povinný náležitým spôsobom oznámiť všetky nebezpečenstvá pre plavbu v jeho pobrežnom mori, o ktorých vie (čl. 24). Pobrežný štát môže dočasne pozastaviť v určitých oblastiach svojho pobrežného mora pokojný prechod cudzích lodí, ak je takéto pozastavenie nevyhnutné na ochranu jeho bezpečnosti (čl. 25).

K pobrežnému moru prilieha priľahlé pásmo, v ktorom môže pobrežný štát vykonávať potrebnú kontrolu na to, aby zabránil porušovaniu svojich colných, fiškálnych, prisťahovaleckých alebo zdravotných zákonov a iných právnych predpisov na jeho území alebo v pobrežnom mori a aby bolo toto porušenie potrestané. Priľahlé pásmo pritom nesmie byť širšie ako 24 námorných míľ od baseline. V rámci výlučnej ekonomickej zóny, ktorá by nemala presahovať 200 námorných míľ od čiary najvyššieho odlivu, môže pobrežný štát v súlade s čl. 60 Jamajského dohovoru zriadiť a používať umelé ostrovy a stavby, na ktorých si uplatňuje výlučnú ju-

risdikciu s prihliadnutím na colné, fiškálne, zdravotnícke, bezpečnostné a prisťahovalecké predpisy.

Dohovor vo svojom článku 98 ustanovuje povinnosť pre každý štát, aby sa kapitán lode plávajúcej v šírom mori pod jeho vlajkou čo najrýchlejšie vydal na záchranu osôb, ktoré sú v nebezpečenstve a poskytol pomoc ktorejkoľvek osobe nájdenej na mori, ktorá je v nebezpečenstve života.

Článok 98 ods. 2 Jamajského dohovoru stanovuje aj povinnosť pobrežného štátu napomáhať vytvoreniu, prevádzke a udržiavaniu primeranej a účinnej pátracej záchrannej služby na účely zabezpečenia bezpečnosti na mori a nad morom.

V súvislosti so záchrannou službou treba poukázať aj na ustanovenia Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti ľudského života na mori[194] (ďalej len „Dohovor SOLAS"), konkrétne kapitoly V – Bezpečnosť plavby, nariadenia 7, ktoré zaväzuje každú zmluvnú stranu, aby zabezpečila potrebné opatrenia na tiesňovú komunikáciu, lokalizáciu a koordináciu záchrany osôb v núdzi na mori okolo jej pobrežia. Dohovor upravuje tiež všeobecnú povinnosť kapitánov pomôcť osobám v núdzi a zmluvným stranám zabezpečiť, aby všetky lode boli dostatočne a účinne vybavené z bezpečnostného hľadiska.[195] Ustanovenia Dohovoru SOLAS o kontrole tiež umožňujú zmluvným stranám vykonať inšpekciu lodí iných zmluvných štátov, ak existujú jasné dôvody domnievať sa, že loď a jej vybavenie nespĺňajú v zásade požiadavky dohovoru (štátna prístavná kontrola).[196]

---

194 Prijatý v Londýne 1. novembra 1974, (SR je zmluvnou stranou na základe sukcesie do zmlúv uzavretých bývalou ČSFR).

195 Hoci sa Dohovor SOLAS považuje za najdôležitejšiu medzinárodnú zmluvu v oblasti bezpečnosti obchodných lodí, vyššie uvedené ustanovenie o bezpečnosti plavby sa aplikuje na všetky lode na všetkých cestách. Hlavným cieľom Dohovoru SOLAS je špecifikovať minimálne normy pre konštrukciu, vybavenie a prevádzku lodí, ktoré sú zlučiteľné s ich bezpečnosťou. Vlajkové štáty sú zodpovedné za zabezpečenie toho, aby lode, ktoré sa plavia pod ich vlajkou, spĺňali tieto požiadavky.

196 Dostupné 29. 07. 2020 na: http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx.

V oblasti záchranných služieb na mori bol v Hamburgu 27. apríla 1979 prijatý aj Medzinárodný dohovor o pátracích a záchranných službách na mori (označovaný tiež ako „SAR").[197] Hoci povinnosť pomôcť plavidlám v núdzi má obyčajový, ale aj zmluvno-právny charakter, až do prijatia dohovoru SAR neexistoval žiadny medzinárodný pátrací a záchranný systém.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že plávajúce lode sú povinné pomôcť osobám v núdzi na mori, pričom pobrežné štáty sú povinné strpieť, ak loď poskytujúca pomoc osobám v núdzi chce zastaviť a zakotviť v jeho pobrežných vodách. Na druhej strane však pobrežný štát môže prijímať zákony a iné právne predpisy v súlade s ustanoveniami Jamajského dohovoru, ktoré je povinný náležitým spôsobom zverejniť a lode plávajúce pod vlajkou tretej strany, uplatňujúce si právo pokojného prechodu pobrežným morom, sú povinné tieto zákony dodržiavať. Zrejme v týchto ustanoveniach Jamajského dohovoru hľadal oporu bývalý taliansky minister vnútra, Matteo Salvini, keď odmietal vjazd lodí do talianskych prístavov, ktorými mimovládne, neziskové organizácie zachraňovali migrantov v Stredozemnom mori. Stalo sa tak minimálne vo vzťahu k lodi Aquarius (patriaca francúzskej neziskovej organizácii SOS Méditerranée) so 629 utečencami na palube (jún 2018), ktorú odmietla vpustiť do svojich vôd aj Malta, nakoniec jej povolilo zakotviť vo svojom prístave Španielsko. Podobný osud mala aj loď španielskej neziskovej organizácie Proactiva Open Arms, ktorá sa vrátila do Španielska a zakotvila v Barcelone po tom, čo ju Taliansko, ako aj Malta odmietli vpustiť do svojich prístavov, podobne ako aj loď Alan Kurdi nemeckej neziskovej organizácie Sea Eye. Taliansko ako aj Malta boli za tento postup kritizované, ale dosiahli tým vyvolanie diskusie o prijímaní a prerozdeľovaní migrantov, utečencov aj medzi ostatné členské štáty EÚ, pričom tie sa dohodli, že prijímanie týchto osôb bude na základe dobrovoľnosti. Otázkou však zostáva, či Taliansko bralo pri tomto svojom postupe do úva-

[197] Dostupné 29. 7. 2020 na: http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx.

hy otázku ochrany ľudských práv, najmä práva na život, ktoré patrí každej ľudskej bytosti, t. j. aj utečencom a migrantom. Právo na život je nezrušiteľné, neodnateľné, neodcudziteľné a nepremlčateľné a zmluvné štáty vyššie uvedených medzinárodných dohovorov sa zaviazali zabezpečiť práva uznané v predmetných zmluvách všetkým jednotlivcom na svojom území a pod svojou jurisdikciou, teda aj tým, ktorí sa nachádzajú v jeho pobrežných vodách.

Rozšírenie ochorenia COVID-19 ovplyvnilo postup prímorských štátov, aby uzavreli svoje prístavy a lode s utečencami a štátnymi príslušníkmi tretích krajín do nich nevpustili. Využili na to aj ustanovenia Dohovoru SOLAS, keď vyhlásili, že počas trvania stavu núdze, ktorý daný štát vyhlásil v dôsledku šírenia vírusu COVID-19, nemôžu vo svojich prístavoch zaručiť podmienky, ktoré treba splniť, aby ich prístavy boli bezpečnými prístavmi. Ako ďalší dôvod nevpustenia migrantov zachránených na mori do svojich prístavov uvádzali štáty svoju národnú bezpečnosť. Je korektné pripomenúť, že štáty ako Taliansko či Malta po uvoľnení opatrení súvisiacich s COVID-19 zmenili svoj prístup a zachránených migrantov, ktorých mimovládne organizácie zachránia v okolí talianskej či maltskej záchrannej zóny, prijímajú a umiestňujú do karantény na plavidlá pri ich pobreží, kde sa podrobia testom na koronavírus.

## 2. Aplikácia vybraných noriem práva EÚ na oblasť medzinárodnej ochrany počas ochorenia COVID-19

Právna úprava vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prekračujú vonkajšie hranice členských štátov EÚ sa nachádza v Kódexe schengenských hraníc. Podľa článku 4 *„členské štáty pri uplatňovaní tohto nariadenia konajú v plnom súlade s príslušným právom Únie vrátane Charty základných práv Európskej únie, príslušným medzinárodným právom vrátane Dohovoru o právnom postavení utečencov, záväzkami súvisiacimi s prístupom k medzinárodnej ochrane, najmä s ohľadom na zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia ‚non-refoulement', a základnými právami"*.

Podmienkami[198] na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na územie EÚ je, aby disponovali platným cestovným dokladom, platným vízom alebo povolením na pobyt. Rovnako musia splniť podmienku, že *„nejde o osoby, na ktoré bolo vydané v SIS[199] upozornenie na účely odopretia vstupu a nepokladajú sa za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu, a najmä na nich z takéhoto dôvodu nebolo vo vnútroštátnych databázach členských štátov vydané upozornenie na účely odopretia vstupu"*.

Ako je teda zrejmé, Kódex schengenských hraníc vyžaduje od štátnych príslušníkov tretích krajín vstupujúcich do EÚ, aby splnili aj podmienku, že sa nepokladajú za hrozbu pre verejné zdravie.[200] V opačnom prípade, ak sa za hrozbu považujú, a teda nespĺňajú všetky podmienky na vstup, je možné im vstup odoprieť.[201] Ohrozením verejného zdravia je podľa Kódexu schengenských hraníc[202] *„každá choroba, ktorá podľa vymedzenia v Medzinárodných zdravotných predpisoch Svetovej zdravotníckej organizácie môže prepuknúť do epidémie, a ďalšie infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické choroby, ak sú zahrnuté do pôsobnosti ochranných predpisov, ktoré sa vzťahujú na štátnych príslušníkov členských štátov"*.

Odoprieť vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny na územie Európskej únie môžu teda členské štáty urobiť v prípade, ak tieto osoby nemajú udelený pobyt a *„vykazujú príslušné symptómy alebo boli obzvlášť vystavení riziku infekcie a sú považovaní za hrozbu pre verejné zdravie"*.[203]

Právna úprava vo veci odopretia vstupu[204] však upravuje aj vý-

198 Článok 6 ods. 1 písm. a) až e) Kódexu schengenských hraníc.

199 Schengenský informačný systém.

200 Pozri článok 6 ods. 1 písm. e) Kódexu schengenských hraníc.

201 Pozri článok 14 Kódexu schengenských hraníc.

202 Článok 2 (21) Kódexu schengenských hraníc.

203 Pozri Oznámenie Komisie COVID-19 Pokyny na vykonávanie dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, na uľahčenie tranzitných opatrení na repatriáciu občanov EÚ a k dôsledkom pre vízovú politiku (2020/C 102 I/02), zo dňa 30. 3.

204 Článok 5 písm. c) Kódex schengenských hraníc.

nimky, ktoré by mali byť uplatňované aj počas boja proti ochoreniu COVID-19, a teda že členské štáty môžu povoliť vstup aj tým štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí nespĺňajú podmienky na vstup na to *„z humanitárnych dôvodov"*, ako aj *„z dôvodu medzinárodných záväzkov"*, pričom by nemalo byť *„dotknuté uplatňovanie osobitných ustanovení, ktoré sa týkajú práva na azyl, medzinárodnú ochranu alebo na vydanie víz na dlhodobý pobyt"*.[205]

Podľa platného práva EÚ, aj v období od uzatvorenia vonkajších hraníc, osoby, ktoré žiadali o medzinárodnú ochranu mali mať umožnený vstup na územie členského štátu a k azylovému konaniu, a to pri dodržaní zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Ako vo svojom usmernení uviedla Európska komisia, aj štátni príslušníci tretích krajín, rovnako ako aj štátni občania členských štátov EÚ s cieľom zamedziť šíreniu COVID-19 mali by byť súčasťou opatrení týkajúcich sa verejného zdravia (napr. prístup k lekárskym vyšetreniam, obmedzenie kontaktu s ďalšími ľuďmi, karanténne a izolačné opatrenia a pod.), a to za predpokladu, že je to primerané, nediskriminačné a odôvodnené.[206]

V prípade, že štátni príslušníci tretích krajín úspešne vstúpili na územie EÚ mali by v duchu hodnôt a princípov Európskej únie mať právo, aby sa s nimi zaobchádzalo dôstojne a zároveň by mali mať zabezpečený prístup k svojim základným právam a možnosť ich uplatňovať.

Jedným z týchto základných práv štátnych príslušníkov tretej krajiny je aj právo žiadať o udelenie azylu.[207]

Podľa článku 18 Charty základných práv Európskej únie sa *„právo na azyl zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia*

---

[205] Článok 14 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.

[206] Pozrihttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN, str. 12

[207] Podľa článku 18 Charty základných práv Európskej únie sa *„právo na azyl 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"*.

*utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie"*.

Okrem azylu sa za formu medzinárodnej ochrany považuje aj inštitút tzv. doplnkovej ochrany, ktorá sa udeľuje štátnym príslušníkom tretej krajiny v prípadoch vážneho bezprávia.

Utečencom sa, podľa článku 2 písm. d) Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len „Kvalifikačná smernica"), rozumie *„štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12"*.

Osoba oprávnená na doplnkovú ochranu je, podľa článku 2 písm. f) Kvalifikačnej smernice, *„štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15,*[208] *a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny"*.

[208] Vážne bezprávie, podľa článku 15 Kvalifikačnej smernice, *„pozostáva z trestu smrti alebo popravy, z mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo potrestania žiadateľa v krajine pôvodu, alebo z vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu všeobecného násilia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho konfliktu"*.

Štátny príslušník tretej krajiny sa vstupom do konania o udelenie azylu stáva jeho účastníkom a z toho mu vyplývajú aj jeho práva a povinnosti.

Každý štátny príslušník tretej krajiny, ktorý prejavil vôľu žiadať o medzinárodnú ochranu, má mať podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len „smernici o azylovom konaní")[209] reálnu možnosť podať takúto žiadosť o medzinárodnú ochranu. Po tom, ako štátny príslušník tretej krajiny podal žiadosť o medzinárodnú ochranu, začínajú sa na neho uplatňovať aj pravidlá stanovené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy na prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie) (ďalej len „smernica o podmienkach prijímania").

Po podaní žiadosti o medzinárodnú ochranu by členské štáty mali postupovať v súlade so smernicou o podmienkach prijímania. Jednou z oblastí, ktoré smernica o podmienkach prijímania upravuje, je aj lekárske vyšetrenie žiadateľov o azyl[210] a prístup k zdravotnej starostlivosti.[211] Konkrétne opatrenia na zabránenie šírenia ochorení, ktoré majú členské štáty EÚ prípadne aplikovať na žiadateľov o azyl, daná smernica neupravuje. V súvislosti s predchádzaním šírenia ochorenia COVID-19 môžu však *„členské štáty vyžadovať lekárske vyšetrenie žiadateľov z dôvodov ochrany verejného zdravia"*.[212] Cieľom takéhoto vyšetrenia má byť *„určenie primeraných preventívnych opatrení, ktoré treba vykonať, a to pri dodržiavaní základných práv a zásady proporcionality, nevyhnutnosti a nediskriminácie"*.[213]

Podľa článku 19 ods. 1 a 2 smernice o podmienkach prijíma-

[209] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1596098409704&from=SK.

[210] Článok 13 smernice o podmienkach prijímania.

[211] Článok 19 smernice o podmienkach prijímania.

[212] Článok 14 smernice o podmienkach prijímania.

[213] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

nia *„členské štáty zabezpečia, aby mali žiadatelia potrebnú zdravotnú starostlivosť, ktorá zahŕňa aspoň pohotovostnú zdravotnú starostlivosť a nevyhnutnú liečbu chorôb a závažných duševných porúch. Členské štáty poskytnú žiadateľom s osobitnými potrebami pri prijímaní potrebnú lekársku alebo inú pomoc vrátane primeranej starostlivosti o duševné zdravie, ak je potrebná"*. Ďalej sa zdôrazňuje, že *„členské štáty by mali prijať opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby takáto zdravotná starostlivosť podľa potreby zahŕňala liečbu ochorenia COVID-19"*.

Smernica o podmienkach prijímania sa nezmieňuje o ukladaní prípadných izolačných a karanténnych opatrení žiadateľom o azyl. Ako je však zrejmé *„mnohé členské štáty využívajú na zabránenie šíreniu COVID-19 karanténu alebo izoláciu"*.[214] Európska komisia vo svojom usmernení uviedla, že *„opatrenia karantény alebo izolácie sa môžu uplatňovať so zreteľom na žiadateľov o medzinárodnú ochranu na základe vnútroštátneho práva, za predpokladu, že sú takéto opatrenia odôvodnené, primerané nediskriminačné. To predovšetkým znamená, že členský štát by mohol karanténne/izolačné opatrenia uplatňovať na žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí prichádzajú na jeho hranice, iba za predpokladu, že takéto opatrenia, aj keď nie nevyhnutne identické, uplatňuje na všetky osoby prichádzajúce z oblastí postihnutých pandémiou, a že ide o primerané opatrenia v súvislosti s osobami, ktoré sa už nachádzajú na jeho území"*. V prípade teda, že členské štáty zaviedli obmedzenie pohybu svojich občanov alebo uložili opatrenie domácej izolácie a pod., je primerané a nediskriminačné, ak sa rovnaké opatrenia ukladajú aj tým, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu a sú účastníkmi konaní o udelenie azylu.

Prednostne by sa malo vykonávať lekárske vyšetrenie ohrozených skupín žiadateľov spomedzi žiadateľov o azyl, akými sú najmä starší ľudia, ľudia s chronickým ochorením, prípadne zaistení žiadatelia o azyl.[215]

---

[214] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

[215] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

Európska komisia taktiež navrhla, aby sa v prípade nových žiadateľov o azyl zriadila 14-dňová karanténa, aby sa týmto osobám pravidelne merala teplota pri príchode do azylového zariadenia, ako aj pri odchode z neho preto, aby sa včas odhalili prípadné symptómy ochorenia COVID-19.[216] Medzi ďalšie odporúčané opatrenia patrí napríklad zriadenie izolačných miestností, do ktorých by sa umiestňovali pozitívne testovaní žiadatelia za súbežného dodržania príslušných noriem pre izoláciu.

Inšpiratívnym odporúčaním Európskej komisie bol aj návrh, aby *„žiadatelia o medzinárodnú ochranu a osoby požívajúce medzinárodnú ochranu s lekárskym vzdelaním môžu byť schopné poskytnúť vnútroštátnemu systému zdravotnej starostlivosti podporu v súvislosti s COVID-19. Členské štáty sa vyzývajú, aby im poskytli prístup na trh práce a umožnili uznanie ich odbornej kvalifikácie alebo štatútu“*.

Pokiaľ ide o preventívne a hygienické opatrenia týkajúce sa najmä pravidelnej dezinfekcie azylových zariadení, prípadne iných zariadení, v ktorých sú žiadatelia o umiestňovaní (napríklad zaisťovacie zariadenia), Komisia odporúča, aby sa v nich dezinfekcia vykonávala pravidelne, a aby sa týkali nielen žiadateľov, ale aj všetkých zamestnancov, prípadne iných osôb, ktoré do týchto zariadení vstupujú.[217] Žiadateľom, ako aj zamestnancom by mali byť k dispozícii rúška. Jedálne, v ktorých sa žiadatelia stravujú by mali byť niekoľkokrát denne dezinfikované rovnako ako iné spoločné priestory, v ktorých sa žiadatelia pohybujú.

Tak ako je kľúčové neustále informovanie občanov členských štátov EÚ o prijatých opatreniach na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19, rovnaké pravidlo by malo platiť aj na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o azyl. Takéto informovanie by malo spĺňať podmienky zrozumiteľnosti a malo by byť dostupné v jazykoch, ktorým žiadatelia rozumejú. Obsah informácií by mal

[216] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

[217] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

byť rovnaký s obsahom, ktorý sa poskytuje širokej verejnosti, pričom by členské štáty mali zabezpečiť len ich preklad do potrebných jazykov. Žiadatelia by mali byť predovšetkým informovaní o *„o hygiene rúk, obmedzení kontaktu medzi ľuďmi, kašľaní, karanténe alebo izolácii, hygienických opatreniach, predchádzaní zhromažďovaniu ľudí, využívaní verejných priestorov, pravidlách disciplinovaného správania, obmedzeniach pohybu, atď., ako aj o tom, čo musia urobiť, ak majú podozrenie, že by mohli byť nakazení“*.[218]

Európska komisia za oprávnené považovala aj dočasné obmedzenie návštev v azylových zariadeniach, pričom však zdôraznila, že tieto obmedzenia by sa nemali vzťahovať na osoby, ktoré poskytujú žiadateľom právnu pomoc, sú poručníkmi žiadateľov alebo ide o návštevu Agentúry OSN pre utečencov.

## Záver

Príchod osôb v núdzi medzinárodnej ochrany na územia členských štátov Európskej únie prebiehal aj po rozšírení ochorenia COVID-19. Vlády jednotlivých štátov prijímali rôzne opatrenia, ktoré však za každých okolností musia reflektovať medzinárodnoprávnu, ako aj právnu úpravu EÚ, a to s poukazom na to, že EÚ vytvára na svojom území spoločný európsky azylový systém, v rámci ktorého by mali platiť rovnaké pravidlá. Hoci je legitímne očakávať, že štáty budú prijímať na jednej strane opatrenia na zabránenie šírenia chorôb, na druhej strane platí právo na vstup pre tých, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu, a to aj počas prijímania opatrení v čase pandémie. Právo na azyl ako ochrana pred prenasledovaním je základným právom štátnych príslušníkov tretích krajín na území EÚ a tí ho majú právo vyhľadávať aj v čase šírenia ochorenia COVID-19. Členské štáty sú však zároveň oprávnené podrobovať tieto osoby lekárskym vyšetreniam s cieľom zistiť, či týmto ochorením netrpia.

[218] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

**LITERATURA**

Všeobecná deklarácia ľudských práv.
Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach.
Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.
Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.
Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
Americký dohovor o ľudských právach.
Africká charta ľudských práv a práv národov.
Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve.
Medzinárodný dohovor o bezpečnosti ľudského života na mori.
Medzinárodný dohovor o pátracích a záchranných službách na mori.
Dohovor o právnom postavení utečencov.
Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov.
Zmluva o Európskej únii.
Zmluva o fungovaní Európskej únie.
Charta základných práv Európskej únie.
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013, o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie).
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie).
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.
Oznámenie Komisie COVID-19 Pokyny na vykonávanie dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, na uľahčenie tranzitných opatrení na repatriáciu občanov EÚ a k dôsledkom pre vízovú politiku (2020/C 102 I/02) zo dňa 30. 3. 2020.
Oznámenie Komisie Ochorenie COVID-19: Usmernenie týkajúce sa vykonávania príslušných ustanovení EÚ v oblasti konaní o azyle a návrate a presídľovania (2020/C 126/02), zo dňa 17. 4. 2020.
Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. 3. 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)
https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks--at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.
https://www.who.int/news-room/detail/31-03-2020-ohchr-iom-unhcr-and-who-

-joint-press-release-the-rights-and-health-of-refugees-migrants-and-stateless--must-be-protected-in-covid-19-response.
https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by--the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/.
https://sk.usembassy.gov/sk/covid-19-koronavirus-vyhlasenie/.
http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx.
http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1596098409704&from=SK.
Smernica o podmienkach prijímania.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(02)&from=EN.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=SK.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1596102952048&from=SK.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN.

**Kontaktné údaje autoriek:**
JUDr. Miroslava Mittelmannová
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika

# PRÁVNA POMOC V RÁMCI USTANOVENÍ O ZASTUPOVANÍ V KONANÍ O AZYLE

*prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.*

**Kľúčové slová:** azylové konanie – správne konanie – zastupovanie – právny zástupca – právna pomoc – osobný pohovor – ústne pojednávanie – osobitné ustanovenia zákona o azyle

**Keywords:** asylum procedure – administrative procedure – representation – legal representative – legal aid – personal interview, oral hearing – special provisions of the Asylum Act

**Anotácia:** Referát sa zameriava na jeden z dôležitých inštitútov azylového konania. Aplikácia ustanovení o zastupovaní v správnych konaniach všeobecne spôsobuje množstvo aplikačných problémov aj teoretických otázok. Konanie o azyle nie je výnimkou a k všeobecným problémom v ňom pribúdajú aj otázky o osobitostí tohto správneho konania. Cieľom príspevku je skúmať procesný inštitút zastupovania predovšetkým v súvislosti s aktuálnymi zmenami v znení zákona o azyle[219] a nevyhnutne tiež v súvislosti s ustanoveniami všeobecného predpisu o správnom konaní.

**Summary:** The paper focuses on one of the important institutes of the asylum procedure. The application of the provisions on representation in administrative proceedings in general causes a number of application problems as well as theoretical questions. The asylum procedure is no exception and the general problems are compounded by questions concerning the specificities of this administrative procedure. The aim of the paper is to examine the procedural institute of representation, especially in connection with current changes in the wording of the Asylum Act and necessarily also in connection with the provisions of the general regulation on administrative proceedings.

[219] Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“).

## Zastupovanie v správnom konaní

Zastupovanie, napriek jeho stručnej právnej úprave v správnom poriadku[220] a v nemnohých osobitných právnych predpisoch, je v aplikačnej praxi jedným z najproblematickejších procesných inštitútov. Pozornosť sa mu však venuje vo viacerých odborných či vedeckých dielach. Pri rozhodovacej činnosti všetkých správnych orgánov môže situáciu robiť menej prehľadnou aj potreba použiť ustanovenia ďalších, predovšetkým civilnoprávnych predpisov.[221] V konaní o azyle nadobúdajú otázky súvisiace so zastupovaním osobitný rozmer. Zákon o azyle obsahuje špeciálne procesné ustanovenia na zastupovanie, ako aj pre viaceré nadväzujúce procesné inštitúty, ktorým je venovaný tento príspevok.

Aktuálne došlo v súvislosti so zastupovaním a v širšom kontexte aj s právnou pomocou v konaní o azyle k dvom zásadnejším zmenám. Prvá je spojená so zmenou v § 6 zákona o azyle,[222] ktorý upravuje pohovor so žiadateľom, a druhá s § 17a zákona o azyle,[223] upravujúcim právne zastupovanie. Zmeny v týchto ustanoveniach úzko súvisia s právnou pomocou pre žiadateľov o azyl zo strany mimovládnych organizácií v Slovenskej republike. Treba uviesť, že tieto organizácie sa právnej pomoci pre žiadateľov venujú vysoko

[220] Zastupovanie zákonným zástupcom a opatrovníkom je upravené v § 16 a zastupovanie na základe splnomocnenia v § 17 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).

[221] Napríklad pri zastupovaní procesne nespôsobilého účastníka konania je to zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[222] Zákonom č. 495/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony sa transponovalo do nášho právneho poriadku prepracované znenie procedurálnej smernice 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „procedurálna smernica“).

[223] Zákonom 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.

odborne a s veľkým nasadením. Ich činnosť sa neobmedzuje iba na právnu pomoc počas konania o azyle, ale napríklad aj v návrhoch na zlepšenie právnej úpravy de lege ferenda, či vo zvyšovaní povedomia o problematike azylu na rôznych fórach. V našom príspevku sa budeme venovať ich možnostiam v rámci právnej pomoci a zastupovania v konaní o azyle.

## Zastupovanie a právna pomoc v konaní o azyle

V našom referáte sa budeme venovať na úvod právnej pomoci a následne zastupovaniu v konaní o azyle, medzi ktorými je predovšetkým v aplikačnej praxi úzky vzťah. Oprieme sa o ustanovenia procedurálnej smernice a na jej základe zmeneným ustanoveniam zákona o azyle. Hoci z časového hľadiska došlo najskôr k zmene vo vzťahu k inštitútu pohovoru, upravenému v § 6 zákona o azyle, začneme výklad inštitútom zastupovania v konaní o azyle, upravenom v § 17a uvedeného zákona. Dôvodom tohto postupu je, že § 17a zákona o azyle obsahuje osobitosti zastúpenia popri všeobecnej úprave správneho konania v priebehu celého konania o azyle, a § 6 zákona o azyle sa týka výlučne pohovoru. Ale aj pohovoru sa týka problematika zastupovania.

K otázke právnej pomoci je možné uviesť z procedurálnej smernice článok 12, ktorý upravuje záruky pre žiadateľov vo vzťahu k právnej pomoci predovšetkým v písm. c). V ňom ukladá členským štátom, že nesmú odmietnuť žiadateľovi príležitosť komunikovať s UNHCR alebo s ktoroukoľvek inou organizáciou poskytujúcou právne poradenstvo alebo iné konzultácie žiadateľom v súlade s právom dotknutého štátu. Podľa písm. d) tohto článku musia mať žiadatelia a prípadne ich právni zástupcovia prístup k smernicou vymedzeným informáciám,[224] ak tieto informácie rozhodujúci orgán zohľadnil pri prijímaní rozhodnutia o žiadosti. Člá-

[224] Ide o informácie podľa článku 10 ods. 3 písm. b) a o informácie poskytnuté odborníkmi podľa článku 10 ods. 3 písm. d).

nok 19 procedurálnej smernice upravuje bezplatné poskytovanie právnych a procesných informácií v konaniach na prvom stupni. Článok 20 procedurálnej smernice upravuje bezplatnú právnu pomoc a zastúpenie v konaniach o opravnom prostriedku. Článok 21 procedurálnej smernice upravuje podmienky bezplatného poskytovania právnych a procesných informácií a bezplatnej právnej pomoci a zastúpenia tak, že členské štáty môžu stanoviť, že bezplatné právne a procesné informácie poskytujú mimovládne organizácie, pracovníci vládnych orgánov alebo špecializovaných štátnych služieb. Na túto časť článku 21 procedurálnej smernice nadväzuje aktuálne znenie § 17a ods. 1 zákona o azyle tým, že umožňuje účastníkovi konania, jeho zákonnému zástupcovi alebo opatrovníkovi dať sa zastupovať advokátom alebo iným zástupcom, ktorého si zvolí. Iným zástupcom môže byť len fyzická osoba s plnou spôsobilosťou na právne úkony, Centrum právnej pomoci[225] alebo mimovládna organizácia. V tej istej veci môže mať zastúpený len jedného zvoleného zástupcu.

Za mimovládnu organizáciu koná jej poverený zamestnanec alebo člen, ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Novela zákona o azyle tak zvýraznila dôležité miesto mimovládnych organizácií pri poskytovaní právnej pomoci žiadateľom. Túto úlohu zvýrazňuje aj bod 22 procedurálnej smernice, ktorý uvádza, že potreba medzinárodnej ochrany má byť správne uznaná už na prvom stupni. S týmto cieľom by mali byť žiadateľom poskytnuté už v prvostupňovom konaní bezplatné hmotnoprávne aj procesnoprávne informácie, ktoré by zohľadňovali ich konkrétnu situáciu, umožnili im lepšie porozumieť konaniu, a tým im aj uľahčiť plnenie príslušných povinností. Členské štáty by mali použiť čo najvhodnejší spôsob poskytovania týchto informácií, napríklad prostredníctvom mimovládnych organizácií či špecializovaných

[225] Centrum právnej pomoci poskytuje bezplatnú právnu pomoc osobám v materiálnej núdzi aj v azylových veciach vo forme zastupovania v konaní pred vnútroštátnymi súdmi a odvolacím správnym orgánom. Nie však v konaní pred správnym orgánom v prvom stupni.

štátnych služieb. Vychádzajúc z poznatkov o právnych úkonoch v konaní o azyle a tiež z ďalšej činnosti zo strany mimovládnych organizácií je zrejmé, že si tieto úlohy plnia kvalitne a s mimoriadnym nasadením. Už len doplníme, že časť ustanovenia § 17a ods. 1 zákona o azyle o dosiahnutom právnickom vzdelaní povereného zamestnanca alebo člena mimovládnej organizácie sleduje požiadavku na kvalitné právne zastúpenie. V § 17a ods. 2 zákona o azyle je ustanovená požiadavka na preukázanie splnomocnenia na zastupovanie výlučne písomným splnomocnením.

Použitie § 17 správneho poriadku je vzhľadom na osobitnú úpravu zastupovania v konaní o azyle vylúčené. Môžeme teda zhrnúť, že procesne spôsobilý účastník konania, tiež jeho zákonný zástupca a opatrovník sa môžu dať zastupovať zástupcom, ktorého si zvolia. Na rozdiel od právnej úpravy všeobecného správneho konania môže byť zástupcom len fyzická osoba s plnou spôsobilosťou na právne úkony, Centrum právnej pomoci alebo mimovládna organizácia. V azylovom konaní tak nie je možnosť nechať sa zastupovať právnickou osobou, napríklad združením, a na rozdiel od § 17 správneho poriadku, z ktorého výslovne nevyplýva obmedzenie počtu zástupcov, je podľa § 17a ods. 1 posledná veta možné zvoliť si iba jedného zástupcu. Zo špeciálnej formulácie § 17a ods. 2 zákona o azyle je zrejmé, že nie je možné plnomocenstvo vyhlásiť do zápisnice a nie je ani možné, aby správny orgán v nepochybných prípadoch od preukazu plnomocenstvom upustil, tak ako to všeobecne umožňuje § 17 ods. 3 správneho poriadku. Rozsah oprávnení splnomocnenca môže byť buď len na určité procesné úkony, alebo na celé konanie. Plnomocenstvo a tiež práva a povinnosti zastúpeného a zástupcu sú podporne upravené predpismi občianskeho práva hmotného a procesného.

### Právna pomoc, zastupovanie a pohovor

Pre ďalší výklad k téme právnej pomoci a zastupovania je dôležitý obsah článku 25 procedurálnej smernice. Jeho zámerom je do-

siahnuť správne rozhodnutie o žiadostiach v azylových veciach. Preto formuluje požiadavku účinného prístupu ku konaniu, možnosti spolupráce a riadnej komunikácie s príslušnými orgánmi tak, aby každý žiadateľ mohol predložiť relevantné dôkazy o jeho prípade a mal zaručené procesné práva vo všetkých štádiách konania. Z nich je z hľadiska správneho konania potrebné zvýrazniť právo na prístup k tlmočníckej službe pri predkladaní svojho prípadu pri pohovore s úradmi, právo na primerané oznámenie rozhodnutia a na skutkové a právne dôvody uvedeného rozhodnutia, možnosť konzultácie s právnym zástupcom alebo iným poradcom, právo byť v rozhodujúcich okamihoch v priebehu procesu informovaný o svojom právnom postavení v jazyku, ktorému rozumie alebo o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu rozumie, a právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v prípade zamietavého rozhodnutia. Nad rámec správneho konania sú v článku 25 formulované záruky zabezpečujúce možnosť komunikácie so zástupcom Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov a s organizáciami poskytujúcimi poradenstvo alebo konzultácie žiadateľom o medzinárodnú ochranu.

Viaceré z uvedených procesných záruk sa realizujú v rámci pohovoru, ktorý je nevyhnutným základom každého konania o udelenie azylu a príležitosťou pre žiadateľa vyrozprávať svoj príbeh o dôvodoch, ktoré ho viedli k opusteniu krajiny pôvodu a k rozhodnutiu žiadať o medzinárodnú ochranu. Výpoveď žiadateľa počas pohovoru je často jediným a najdôležitejším dôkazom, ktorý musí správny orgán v konaní o udelenie azylu vyhodnotiť. Priebeh pohovoru má zásadný vplyv na kvalitu, efektivitu a správnosť rozhodnutia o žiadosti o udelenie azylu.[226]

Ako sme už uviedli v úvode príspevku, vo vzťahu k tomuto procesnému inštitútu pribudol v § 6 zákona o azyle nový odsek 7, ktorý sa týka predovšetkým účasti a úkonov právneho zástupcu žiadateľa počas priebehu pohovoru.

[226] Bližšie pozri Hrnčárová, N. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B., – Srebalová, M. – Macková, D. *Zákon o azyle. Komentár.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 99 a nasl.

K zmene vnútroštátnej právnej úpravy došlo na základe transpozície prepracovaného znenia procedurálnej smernice. Vo vzťahu k osobnému pohovoru[227] tento predpis v článku 14 ods. 1 uvádza, že skôr než rozhodujúci orgán prijme rozhodnutie, žiadateľ dostane príležitosť na osobný pohovor o jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu s osobou, ktorá je podľa vnútroštátneho práva príslušná uskutočňovať takéto pohovory.

Podľa článku 23 ods. 3 procedurálnej smernice umožnia členské štáty žiadateľovi, aby si na osobný pohovor prizval právneho zástupcu, avšak môžu stanoviť, že účasť právneho zástupcu je možná až na konci osobného pohovoru. Podľa článku 23 ods. 4 procedurálnej smernice členské štáty môžu stanoviť pravidlá upravujúce prítomnosť právnych zástupcov alebo iných poradcov pri všetkých pohovoroch v rámci konania. Členské štáty môžu vyžadovať prítomnosť žiadateľa na osobnom pohovore aj v prípade, ak ho podľa podmienok vnútroštátneho práva zastupuje právny zástupca alebo poradca a môžu vyžadovať, aby žiadateľ odpovedal na položené otázky osobne. Neprítomnosť právneho zástupcu alebo iného poradcu nebráni príslušnému orgánu uskutočniť osobný pohovor so žiadateľom.

Nový odsek 7 § 6 zákona o azyle na tomto základe ustanovuje, že poverený zamestnanec ministerstva, ktorý vykonáva pohovor, umožní pred jeho skončením zástupcovi žiadateľa vyjadriť sa k pohovoru; ak ide o maloletého bez sprievodu, umožní opatrovníkovi položiť otázky alebo uplatniť pripomienky už počas pohovoru.

Z tejto formulácie je zrejmé, že v zákone o azyle sú:

1. oddelené podmienky na uskutočňovanie osobného pohovoru v prípadoch dospelých žiadateľov a v prípadoch maloletých žiadateľov bez sprievodu,

[227] V procedurálnej smernici je použitý pojem „osobný pohovor" a v zákone o azyle v § 6 pojem „pohovor" pre identický procesný inštitút. Aj kvôli rozlíšeniu medzi „vstupným pohovorom" podľa § 4 a „pohovorom" podľa § 6 zákona o azyle budeme ďalej používať termín osobný pohovor, ktorý používa procedurálna smernica.

2. rozdielne časové súvislosti na uskutočňovanie úkonov zástupcu dospelého žiadateľa a opatrovníka maloletého bez sprievodu.

Najmä vo vzťahu k bodu 2 vznikajú v praxi protichodné výklady k možnosti uskutočňovať právne úkony zo strany právneho zástupcu dospelého žiadateľa. Správny orgán vykladá právnu normu tak, že oprávnenie vyjadriť sa k pohovoru zo strany právneho zástupcu pred skončením pohovoru je časovo ohraničené, a teda nie je možné uplatniť ho kedykoľvek počas jeho trvania.

Podľa názoru zástupcov žiadateľov o azyl jednej z mimovládnych organizácií, vo všetkých prípadoch správnych konaní, v ktorých sa rozsah zastúpenia riadi udeleným generálnym plnomocenstvom,[228] prechádzajú na právneho zástupcu oprávnenia účastníka konania v celom rozsahu, s výnimkou úkonov, ktoré môže účastník konania vykonať len osobne. Z toho by teda malo vyplývať, že analyzované ustanovenie zákona o azyle garantuje právnemu zástupcovi nad rámec možnosti vyjadrovať sa kedykoľvek počas trvania osobného pohovoru, vyjadriť sa k nemu v jeho závere. Vyjadrenia a námietky uplatňované už počas osobného pohovoru by sa mali týkať zásadných procesných otázok a pochybení, týkajúcich sa individuálnych situácií. Častá je napríklad nespokojnosť s kvalitou tlmočenia[229] alebo s tým, že správny orgán nezachytí všetky tvrdenia žiadateľa do zápisnice. Význam a podstata § 6 ods. 7 zákona o azyle má tak byť v tom, že ukladá správnemu orgánu povinnosť, aby ešte pred skončením osobného pohovoru umožnil právnemu zástupcovi vyjadriť sa. Na podporu tohto výkladu sa uvádza článok 17 ods. 3 procedurálnej smernice, ktorý pre žiadateľa zakotvuje rozšírenie oprávnenia účastníka správneho konania

[228] K zastupovaniu v správnom konaní na základe splnomocnenia pozri Košičiarová, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 183 – 184.

[229] Využitie služieb tlmočníka je pri osobnom pohovore pravidelné. Podľa § 6 ods. 4 zákona o azyle správny orgán s prihliadnutím na svoje možnosti zabezpečí osobný pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia, ako je žiadateľ. Správny orgán je povinný zabezpečiť vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku.

vyjadriť sa k obsahu zápisnice z osobného pohovoru a k zisteným rozporom. Takýto výklad sa opiera o analógiu s procesným inštitútom oboznámenia sa s podkladmi pred vydaním rozhodnutia.[230] V § 33 ods. 2 správneho poriadku sa totiž správnemu orgánu ukladá povinnosť v tej fáze konania, keď ustáli všetky podklady na vydanie rozhodnutia, umožniť účastníkovi konania, aby sa s nimi mohol oboznámiť, vyjadriť sa k nim a navrhnúť ich doplnenie. To však nevylučuje oprávnenie účastníka konania oboznámiť sa s týmito podkladmi v ktorejkoľvek fáze správneho konania. Argumentácia je podporená článkom 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky,[231] podľa ktorého účastník konania a tiež jeho právny zástupca môžu počas konania robiť všetko, čo im zákon nezakazuje, na rozdiel od správneho orgánu, ktorý podľa článku ods. 2 toho istého článku Ústavy môže robiť len to, čo mu zákon povoľuje.

Ďalšie špeciálne ustanovenia zákona o azyle zakotvené v § 6 ods. 1 až 6 upravujú osobitosti pohovoru v konaní o azyle, ako napr. o povinnosť povereného zamestnanca správneho orgánu vykonať pohovor so žiadateľom a ak je to potrebné, je možné pohovor opakovať. Zamestnanec správneho orgánu pohovor nevykoná, ak je možné vydať rozhodnutie na základe vstupného pohovoru.[232] Žiadateľ je povinný dostaviť sa na pohovor v mieste a čase, ktoré určí správny orgán v písomnom predvolaní v jazyku, o ktorom odôvodnene predpokladá, že mu žiadateľ rozumie. Pohovor sa vykoná v jazyku, v ktorom sa žiadateľ môže dorozumieť a tak, aby bola zabezpečená jeho primeraná dôvernosť. O vykonanom pohovore spíše poverený zamestnanec zápisnicu. Žiadateľ je povinný uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou o udelenie azylu. Pri pohovore s maloletou osobou poverený zamestnanec prihliada na vek a stupeň rozumovej a vôľovej vyspe-

[230] K § 33 ods. 2 správneho poriadku bližšie pozri Košičiarová, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 208.

[231] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“).

[232] Vstupný pohovor upravuje § 4 zákona o azyle.

losti a pri pohovore s maloletou osobou bez sprievodu[233] je potrebná prítomnosť jeho opatrovníka. Opatrovník musí mať pred vykonaním pohovoru možnosť informovať maloletého bez sprievodu o význame a možných dôsledkoch pohovoru a pripraviť ho naň.

Z § 6 zákona o azyle vyplýva povinnosť správneho orgánu spísať o vykonanom pohovore zápisnicu podľa ustanovení § 22 správneho poriadku. Okrem tohto všeobecného procesného inštitútu je potrebné k priebehu osobného pohovoru aplikovať ustanovenie § 21 správneho poriadku, ktorý upravuje ústne pojednávanie. Dôležité je tiež aplikovať zásady správneho konania, ktoré sú upravené v § 3 a 4 správneho poriadku, ako aj jeho ďalšie ustanovenia.[234]

Zo znenia § 21 správneho poriadku a jeho subsidiárneho použitia k § 6 zákona o azyle vyplýva, že sa na osobný pohovor neuplatní § 21 ods. 1 prvá veta správneho poriadku, podľa ktorého je ústne pojednávanie fakultatívne. Neuplatní sa ani § 21 ods. 1 druhá veta správneho poriadku, podľa ktorej sa ústne pojednávanie uskutočňuje spravidla na mieste ohliadky. Vzhľadom na charakter osobného pohovoru a § 6 ods. 3 zákona o azyle, podľa ktorého je žiadateľ povinný uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou o udelenie azylu, sa tiež neuplatní § 21 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého správny orgán prizve na ústne pojednávanie všetkých účastníkov konania a požiada ich, aby uplatnili svoje pripomienky a námety. Z § 21 správneho poriadku sa subsidiárne v plnom rozsahu uplatní jeho ods. 3, podľa ktorého je ústne pojednávanie neverejné. Popri tomto prejave zásady neverejnosti[235] správneho konania sa pri ústnom pojednávaní postupuje aj v súlade so zásadou oficiality, zásadou materiálnej pravdy,

[233] Maloletým bez sprievodu je taká maloletá osoba, ktorú na území Slovenskej republiky nesprevádza zákonný zástupca.

[234] K právnej charakteristike a významu zásad správneho konania pozri Košičiarová, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 136 a nasl.

[235] V správnom konaní sa uplatňuje zásada verejnosti aj neverejnosti konania. Bližšie pozri napr. Vrabko, M. in: Vrabko, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 53 a nasl.

zásadou rýchlosti a hospodárnosti, zásadou aktívnej súčinnosti s účastníkmi konania a tiež so zásadou zbytočného nezaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

Predovšetkým je však ústne pojednávanie ovládané zásadou oficiality. Prípravu jeho uskutočnenia a plynulý priebeh je povinný zabezpečiť správny orgán. Na účely azylového konania je takouto prípravou napr. písomné predvolanie účastníka konania v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu žiadateľ rozumie, zabezpečenie tlmočenia v určenom termíne a za podmienok podľa zákona o azyle. Zamestnanec správneho orgánu sa musí dôkladne oboznámiť so skutkovým stavom na základe informácií z dotazníka zo vstupného pohovoru, dokladov žiadateľa a ďalších informácií, napr. o krajine pôvodu a právnej úpravy vzťahujúcej sa na konkrétny prípad. Pri začatí ústneho pojednávania je správny orgán povinný zistiť, kto je na ňom prítomný a podľa procesného postavenia každého zo subjektov konania (účastník konania, tlmočník, zástupca, zákonný zástupca, opatrovník) je povinný ho vhodným spôsobom a v potrebnom rozsahu poučiť o jeho procesných právach a povinnostiach.[236]

Špecifickosť konania o udelenie azylu vyžaduje, aby správny orgán v procese posudzovania žiadostí o udelenie azylu, a teda aj pri vedení osobného pohovoru, získal a následne vyhodnotil veľké množstvo informácií.[237]Na základe zásady oficiality a zásady materiálnej pravdy, ku ktorej je správny orgán pri zisťovaní podkladov pre rozhodnutie povinný dospieť, je zrejmé, že riadenie, resp. vedenie jeho priebehu patrí správnemu orgánu. Pre vedenie konania je významná aj zásada úzkej súčinnosti správneho orgánu s účastníkom konania, podľa ktorej sú správne orgány povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými

[236] K podrobnostiam pri vedení ústneho pojednávania v správnom konaní pozri bližšie napríklad Srebalová, M. in: Vrabko, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 80 a nasl.

[237] Pozri bližšie Hrnčárová, N. Srebalová, M. in: Hrnčárová, N. – Meššová, B. – Srebalová, M. – Macková, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 239 a nasl.

osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať tak, aby neutrpeli ujmu na svojich právach, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy.

Na záver sa pokúsime tému uzavrieť tým, ako by mal správny orgán postupovať v prípadoch, v ktorých právny zástupca dospelého žiadateľa požaduje uviesť námietky k priebehu pohovoru už počas neho, prípadne klásť doplňujúce otázky. Pre vyriešenie takejto situácie, ktorá v aplikačnej praxi nie je výnimočná, je podľa nás potrebné vo vzťahu k § 6 zákona o azyle opäť subsidiárne použiť § 21 správneho poriadku a viaceré zásady správneho konania.

Ako sme už uviedli, zákonodarca v § 6 ods. 7 zákona o azyle rozlišuje osobitné časové súvislosti na uskutočňovanie úkonov zástupcu dospelého žiadateľa a opatrovníka maloletého bez sprievodu. Pri žiadateľovi, ktorý nie je maloletý, počas konania nie je vyslovená možnosť klásť otázky počas osobného pohovoru. Výslovne je však správny orgán povinný umožniť pred jeho skončením zástupcovi žiadateľa vyjadriť sa k pohovoru. Ak ide o maloletého bez sprievodu je správny orgán povinný umožniť opatrovníkovi položiť otázky alebo uplatniť pripomienky už počas osobného pohovoru. To však neznamená, že sa právny zástupca nemôže dožadovať uviesť čím skôr niektoré námietky alebo otázky k priebehu osobného pohovoru. Správny orgán môže relevantnosť takýchto námietok a otázok zvážiť. Zo zákona o azyle však vyplýva, že ak nebolo právnemu zástupcovi dovolené vyjadriť sa už v priebehu osobného pohovoru, môže sa následne k nezrovnalostiam vrátiť ešte pred jeho skončením, v tzv. komplexnom vyjadrení. Pre všetky správne konania platí, že vyjadrenia, námietky či otázky, bez ohľadu na to, či sú kladené počas alebo v závere ústneho pojednávania, je správny orgán povinný spísať do zápisnice, v prípade konania o azyle pôjde o zápisnicu z osobného pohovoru.

## LITERATURA

Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.

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

Košičiarová, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017. 279 s. ISBN 978-80-8173-038-2.

Vrabko, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

**Kontaktné údaje autorky:**
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

**Soňa Košičiarová (ed.)**

# AKTUÁLNE OTÁZKY AZYLOVÉHO PRÁVA III

***Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie***

Zodpovedný redaktor: Jozef Molitor
Grafická úprava: Jana Janíková
Návrh obálky: Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 329. publikáciu.

ISBN 978-80-568-0221-2 (on-line)