

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

PRÁVNICKÁ FAKULTA



ÚSTAV EURÓPSKEHO PRÁVA

## AKTUÁLNE OTÁZKY MIGRÁCIE

Z POHĽADU MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA S OSOBNÝM ZRETEĽOM  
NA CHARTU PRÁV EURÓPSKEJ ÚNIE

Adam Gierl (ed.)



KOŠICE 2016

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Právnická fakulta  
Ústav medzinárodného práva a európskeho práva



# **AKTUÁLNE OTÁZKY MIGRÁCIE Z POHĽADU MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA S OSOBNÝM ZRETEĽOM NA CHARTU PRÁV EURÓPSKEJ ÚNIE**

Zborník príspevkov z  
IX. ročníka študentského Sympózia z medzinárodného  
a európskeho práva

konaného dňa 22. apríla 2016  
na pôde Právnickej fakulty Univerzity P. J. Šafárika  
v Košiciach

Košice 2016

Zborník vznikol v rámci riešenia projektu APVV-0814-12 *Záväznosť a aplikovateľnosť Charty základných práv Európskej únie pre členský štát a v členskom štáte s osobitným zreteľom na súdnu moc v Slovenskej republike.*



## **Aktuálne otázky migrácie z pohľadu medzinárodného práva s osobitným zreteľom na Chartu práv Európskej únie**

Zborník príspevkov z IX. študentského sympózia z medzinárodného a európskeho práva konaného dňa 22. apríla 2016 na pôde Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

Zostavil: JUDr. Adam Giertl

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie:

<http://www.upjs.sk/pravnicka-fakulta/publikacie-zborniky-zverejnenia/>

<http://unibook.upjs.sk/predaj-vydanych-titulov/pravnicka-fakulta>

Dostupné od: 30 september 2016

ISBN 978-80-8152-435-6 (tlačaná publikácia)

ISBN 978-80-8152-436-3 (e-publikácia)

## Obsah

<b>Obsah</b> .....	<b>3</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>8</b>

*Ján Klučka*

<b>K základným pojmom azylového práva</b> .....	<b>10</b>
---	-----------

*Ludmila Elbert*

Úvod.....	10
1. Základné pojmy medzinárodného azylového práva .....	10
2. Základné pojmy azylového práva Európskej únie .....	14
3. Základné pojmy azylového práva Slovenskej republiky .....	17
Záver .....	20

<b>K príčinám vzniku medzinárodného a úijného azylového práva</b>	<b>21</b>
---	-----------

*Adam Giertl*

Úvod.....	21
1. Historický základ právnej úpravy azylu .....	21
2. Medzinárodné právo ochrany utečencov v medzivojnovom období.....	23
3. K dôvodom, ktoré viedli medzinárodné spoločenstvo k zakotveniu právnej úpravy ochrany utečencov.....	26
Záver .....	29

<b>Práva utečencov podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a podľa Charty základných práv EÚ</b> .....	<b>31</b>
---	-----------

*Katarína Koromházová*

Úvod.....	31
1. Kto je utečenec .....	31
2. História právnej úpravy ochrany utečencov .....	32
3. Úprava práv utečencov v Európe.....	33
3.1 Právo na azyl.....	34
3.2 Zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania .....	34
3.3 Zákaz hromadného vyhostenia.....	35
3.4 Právo na účinný prostriedok nápravy .....	36

4. Komparácia rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ.....	37
Záver.....	38

**Postavenie vysokého komisára OSN pre utečencov pri ochrane  
utečencov ..... 40**

*Dávid Danočko*

Úvod.....	40
1. Stručná história vzniku a postavenie Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov .....	40
1.1 Postavenie UNHCR vo svetle ľudských práv .....	42
1.2 Personálna pôsobnosť UNHCR podľa Štatútu .....	43
1.3 Vecná pôsobnosť UNHCR podľa Štatútu .....	45
2. Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov vo svetle európskej legislatívy azylového procesu .....	45
2.1 Vývoj legislatívy Európskej únie .....	46
2.2 Spoločný európsky azylový systém .....	47
2.3 Postavenie UNHCR vo svetle slovenskej právnej úpravy azylu.....	50
Záver.....	52

**Príspevok medzinárodných medzivládnych organizácií k riešeniu  
problémov migrácie ..... 54**

*Ivana Kuráková*

Úvod.....	54
1. Medzinárodné medzivládne organizácie v oblasti migrácie .....	55
1.1 Medzinárodná migrácia a Organizácia Spojených národov .....	55
2. Medzinárodná organizácia pre migráciu .....	57
2.1 Úlohy IOM.....	58
3. Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov- UNHCR.....	59
4. Úrad OSN pre palestínskych utečencov na Blízkom východe - UNRWA.....	61
5. Detský fond OSN - UNICEF.....	62
Záver.....	64

## **Právne postavenie osôb bez štátnej príslušnosti v súvislosti s migráciou ..... 65**

*Tímea Lazorčáková*

Úvod.....	65
1. Štátna príslušnosť v medzinárodnom práve .....	65
1.1 Problém odlišných vnútroštátnych úprav .....	66
1.2 Vymedzenie medzinárodnoprávnej úpravy.....	67
2. Osoby postavené mimo medzinárodnoprávnú úpravu dohovorov .....	71
2.1 Dôsledky a dopad bezdomovectva na migráciu .....	75
3. Úloha Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) v súvislosti s osobami bez štátnej príslušnosti.....	77
3.1 #IBELONG .....	79
Záver .....	82

## **Vplyv Charty základných práv Európskej únie na Spoločný európsky azylový systém: analýza rozhodnutia Súdneho dvora v spojených veciach C-411/10 a C-493/10 ..... 83**

*Adrián Lukáčik*

Úvod.....	83
1. Stručná charakteristika Spoločného európskeho azylového systému .....	83
2. Skutkový stav.....	84
3. Konanie vo veciach a <i>quæstiones iuris</i> .....	87
3.1 Pôsobnosť Charty základných práv.....	87
3.2 Povinnosť dodržiavať základné práva, princíp vzájomnej dôvery a prezumpcia dodržiavania základných práv .....	89
3.3 Povinnosť prevziať zodpovednosť .....	91
3.4 Výnimky podľa Protokolu č. 30 .....	92
4. Spoločný európsky azylový systém <i>post N. S.</i> .....	93
Záver .....	95

## **Čo by mal priniesť Dublin III? ..... 97**

*Daša Horková*

Úvod.....	97
1. Od Schengenu k Dublinu.....	97

6	Aktuálne otázky migrácie z pohľadu medzinárodného práva s osobitným zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie	
---	---	--

2.	Dublin I a II .....	99
3.	Problémy Nariadenia Dublin II.....	102
3.1	Vzájomná dôvera a ľudské práva .....	102
3.2	Transfery žiadateľov .....	103
4.	Nariadenie ES č. 604/2013 - Dublin III .....	105
5.	Súdny dvor EÚ a Nariadenie Dublin III .....	107
6.	Vnútroštátne orgány a Nariadenie Dublin III.....	110
	Záver .....	111

## **Zlyhanie ochrany hraníc Schengenu - výzva pre ich lepšie zabezpečenie..... 113**

*Jakub Kozák*

	Úvod.....	113
1.	Jedinečný proces európskej integrácie .....	113
1.1	Historický vývoj systému Schengen .....	116
2.	Kríza schengenských hraníc, jej dôvody, dôsledky a návrhy ....	121
2.1	Postoj Európskej únie .....	123
2.2	Postoj Vyšehradskej štvorky .....	126
2.3	Postoj Slovenskej republiky .....	129
	Záver .....	131

## **Austrália, príklad ne/hodný nasledovania pri riešení migračnej krízy ..... 132**

*Lucia Bódišová*

	Úvod.....	132
1.	Migračná politika Austrálie .....	133
1.1	Počiatky novodobej utečeneckej politiky .....	134
2.	Pacifické riešenie .....	135
3.	Zmeny v migračnej politike od roku 2011.....	137
3.1	Austrálsko-malajzijská dohoda .....	137
3.2	Memorandum o porozumení medzi Austráliou a Nauru a medzi Austráliou a Papuou-Novou Guineou (znovuzavedenie Pacifického riešenia) .....	138
	Záver .....	141

**Klimatické zmeny ako dôvod rozvoja nového inštitútu „klimatický utečenec“ ..... 143***Daniel Demjanovič*

Úvod.....	143
1. Historický prierez.....	143
2. Dohovor o právnom postavení utečencov.....	144
3. Klimatické zmeny.....	146
4. Globálne otepľovanie a príčina vzniku „klimatických utečencov“ .....	146
5. Národ v „Božích rukách“ .....	148
6. Africký roh .....	148
Záver .....	149



## Úvodom

Ako vyplýva zo samotného názvu IX. ročníka študentského sympózia z medzinárodného a európskeho práva: „Aktuálne otázky migrácie z pohľadu medzinárodného práva s osobitným zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie“, jeho účastníci sa zamerali na mimoriadne aktuálnu tému európskej migrácie, ktorú skúmali z rôznych aspektov ako medzinárodného, tak aj únieového práva (celkom 9 príspevkov).

Pri posudzovaní úlohy jednotlivých aktérov podieľajúcich sa hlavnou mierou na riešení problémov vznikajúcich v dôsledku migrácie do Európy bola zdôraznená predovšetkým úloha medzinárodných špecializovaných organizácií, ktoré často priamo v „teréne“ pomáhajú migrantom s ich neľahkým údelom prostredníctvom humanitárnej, prípadne lekárskej pomoci. Táto však netvorí jedinú reagenciu medzinárodného spoločenstva, nakoľko ju dotvára ako činnosť dotknutých štátov, tak aj rôznych nevládných organizácií a dobrovoľníkov.

V súvislosti s hodnotením činnosti Európskej únie sa účastníci sympózia zhodli na tom, že masová migračná vlna ju zasiahla pomerne nepripravenú a to ako po inštitucionálnej, legislatívnej a technickej stránke sprevádzanej neujasnenosťou v zaujatí základného prístupu k tejto skutočnosti. Bolo tiež zdôraznené, že k týmto pochybeniam došlo napriek tomu, že vývoj v predošlom období jasne signalizoval možnosť prerastania postupnej migrácie do Európskej únie do masovej podoby. Dodatočné *ex post* a niekedy aj oneskorené opatrenia prijímané ako reakcia na už prebiehajúci migračný proces podľa názoru účastníkov sympózia prispeli k celkovému zvýšeniu politického napätia v EÚ a rozdelili jej členské štáty do protikladných táborov.

V rámci analýzy legislatívnych nástrojov EÚ na regulovanie migrácie bola detailnejšia pozornosť venovaná tzv. nariadeniu Dublin III, ako aj vplyvu Charty základných práv Európskej únie na spoločný azylový systém (vo svetle vybraných rozhodnutí Európskeho súdneho dvora).

Účastníci sympózia sa tiež oboznámili so základnými zásadami migračnej politiky Austrálie, ktorá v súčasnosti predstavuje celkovo úspešný model riešenia hromadnej migrácie. V rámci diskusie účastníci došli k spoločnému názoru, že austrálsky migračný model môže predstavovať určitú „inšpiráciu“ aj pre Európu a to najmä vo včasnej reagenii na migračné toky aj prostredníctvom osobitných dohovorov

o spolupráci s krajinami, odkiaľ migranti prichádzajú, ako aj v určitej „flexibilite“ azylového systému. Táto sa môže prejavíť v zavedení dočasného azylového režimu pre azylantov (napríklad 2-3 roky) sprevádzaného monitoringom politickej a bezpečnostnej situácie v jeho domovskom štáte. V prípade, že sa situácia v tomto štáte upokojí azylantovi nebude predĺžený poskytnutý azyl a umožní sa mu odchod do domovského štátu.

*prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.*

Odborný garant študentského sympózia

## K základným pojmom azylového práva

*Ludmila Elbert*

### Úvod

Rozvoj azylového práva prináša vznik nových inštitútov a pojmov, ktoré súvisia s rozvojom a posilňovaním azylového práva, či už vnútroštátneho alebo medzinárodného, kde zohráva špecifickú úlohu právo Európskej únie. Práve rozvoj azylového práva v rámci Európskej únie vniesol do azylového práva niekoľko nových inštitútov, ktorých úlohou je zosúladiť postup členských štátov EÚ v rámci azylového konania, odstrániť jeho negatívne javy, ako aj posilniť minimálne štandardy základných práv žiadateľov o azyl. Európska únia, ktorá je v oblasti azylového práva činná len v posledných desaťročiach, však nie je jedinou medzinárodnou organizáciou venujúcou sa azylovému právu. Už pri samotných počiatkoch vzniku a rozvoja azylového práva stála Organizácia Spojených národov, ako aj jej predchodca, Spoločnosť národov, pričom práve jej vďačíme za stanovenie základných princípov statusu utečencov, ktorí sú nútení opustiť svoje domovy z dôvodu prenasledovania.

### 1. Základné pojmy medzinárodného azylového práva

V prvom rade je potrebné podotknúť, že jednotlivé pojmy nie je možné dať do nejakého hierarchického usporiadania, pretože navzájom súvisia a vzájomne sa prelínajú. Preto je príspevok zameraný na predstavenie pojmov v poradí od všeobecného ku konkrétnemu, ktoré snád' prinesie najvhodnejší prehľad.

Základom celého azylového práva je pojem azyl, ktorý je však potrebné odlíšiť od pojmu utečenec. Azylové právo upravuje postavenie a práva utečenca, ktorý sa na základe rozhodnutia v rámci konania o azyle môže stať subjektom, ktorému bude udelení azyl ako jedna z foriem medzinárodnej ochrany.

Azyl predstavuje obyčajový inštitút medzinárodného práva, ktorého podstatou je právny status azylanta a ochrana proti jeho vydaniu do krajiny pôvodu. Je to ochrana, ktorá sa poskytuje utečencom, ktorých

status upravuje v prvom rade *Dohovor o právnom postavení utečencov*<sup>1</sup> (ďalej len „Ženevský dohovor“) prijatý v roku 1951 v Ženeve vďaka činnosti Organizácie Spojených národov. Utečenca v čl. 1 definuje ako osobu, ktorá sa v dôsledku udalostí pred januárom 1951 nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť. Táto definícia odráža vtedajšiu potrebu zabezpečiť ochranu ľudských práv a s ňou súvisiace postavenie utečencov v dôsledku udalostí II. svetovej vojny, ako i utečeneckú krízu v medzivojnových rokoch.<sup>2</sup> Aj napriek snahe medzinárodného spoločenstva však štáty nedokázali odstrániť skutočnosti vedúce k vzniku migračných kríz (ozbrojené konflikty, humanitárne katastrofy a pod.), preto bolo potrebné pristúpiť k zmene úpravy statusu utečenca. Uskutočnila sa prijatím *Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov*<sup>3</sup> (ďalej len „New Yorkský protokol“) v roku 1967 v New Yorku, ktorým sa štáty zaviazali aplikovať zásadné ustanovenia Ženevského Dohovoru na všetkých utečencov zodpovedajúcich definícii utečenca, a to bez časového i geografického obmedzenia (teda bez aplikácie ustanovenia „v dôsledku udalostí pred januárom 1951“).

Utečencov je však potrebné striktné odlíšiť od ekonomických migrantov, ktorí tvoria širšiu skupinu. Ekonomickí migranti totiž majú právo výberu, či ostanú v krajine pôvodu, kde im nehrozí žiadne nebezpečenstvo, alebo odídu do cudzej krajiny, kde hľadajú lepšie podmienky pre život. Utečenec takého právo výberu nemá, pretože z dôvodov, ktoré stanovuje Ženevský Dohovor, resp. New Yorkský Protokol o právnom postavení utečencov, je nútený svoju krajinu pôvodu opustiť, pretože je ohrozený jeho život či telesná integrita.

<sup>1</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov.

<sup>2</sup> Asylum & The Rights of Refugees, [online]: <http://www.ijrcenter.org/refugee-law/>.

<sup>3</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov.

Medzinárodná ochrana,<sup>4</sup> ktorú štát poskytuje cudzincom, u ktorých nie je možný návrat do krajiny pôvodu, môže mať na základe azylového práva formu azylu, teda ochrany pred prenasledovaním, a formu doplnkovej ochrany, teda ochrany pred vážnym bezpráviem v krajine pôvodu.<sup>5</sup> (k rozdielom medzi azylom a doplnkovou ochranou bližšie pozri kapitolu č. 3 Základné pojmy azylového práva Slovenskej republiky)

Definícia utečenca je spojená aj s pojmom krajina pôvodu,<sup>6</sup> ktorý je štátom, vo vzťahu ku ktorému je žiadaná medzinárodná ochrana. V zásade je krajinou pôvodu štát, ktorého je cudzinec štátnym občanom a do ktorého sa nechce alebo nemôže byť vrátený. V prípade osoby bez štátnej príslušnosti je krajinou pôvodu štát posledného bydliska.<sup>7</sup> Za osobu bez štátnej príslušnosti považujeme podľa Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti<sup>8</sup> osobu, ktorá nie je podľa zákonov žiadneho štátu považovaná za občana takéhoto štátu. K masívnemu nárastu počtu osôb bez štátnej príslušnosti dochádza najmä v dôsledku dlhodobého pobytu osôb v utečeneckých táboroch umiestnených v rozvojových krajinách, ktoré samé nie sú schopné poskytnúť pomoc udelením medzinárodnej ochrany. Z tohto dôvodu tak prežívajú celé generácie utečencov svoj život izolovane v utečeneckých táboroch. Najznámejším príkladom je tábor Dadaab v Keni.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Medzinárodná ochrana zahŕňa v širšom zmysle akúkoľvek ochranu na základe medzinárodného práva, teda okrem medzinárodnej ochrany na základe medzinárodného azylového práva (Ženevský dohovor, New Yorkský protokol), môžeme hovoriť o medzinárodnej ochrane ľudských práv na základe jednotlivých nástrojov na ochranu ľudských práv (Európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, a pod.).

<sup>5</sup> HRNČÁROVÁ, N., MEŠŠOVÁ, B., SREBALOVÁ, M., MACKOVÁ, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 8.

<sup>6</sup> Hoci slovenský preklad dohovoru pracuje s prekladom, podľa ktorého sa osoba nachádza mimo „svojej krajiny“, anglické znenie dohovoru uvádza, že ide o „country of his nationality“, teda osoba sa nachádza mimo krajiny jej štátnej príslušnosti, ktorú označujeme aj ako krajina pôvodu.

<sup>7</sup> HRNČÁROVÁ, N., MEŠŠOVÁ, B., SREBALOVÁ, M., MACKOVÁ, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 42-43.

<sup>8</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 206/2001 Z.z. o uzavretí Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti a dodatku k tomuto dohovoru.

<sup>9</sup> Bližšie pozri: 2015 UNHCR country operations profile- Kenya, [online]: <http://www.unhcr.org/pages/49e483a16.html>; Sanctuary without end: The Refugees the world forgot, [online]: <http://edition.cnn.com/interactive/2015/10/world/dadaab-refugees/>.

V súvislosti so zamietnutím žiadosti o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenej sa používa i termín bezpečná krajina pôvodu, teda krajina, do ktorej je možné osobu vrátiť a to aj bez rozhodnutia o merite veci, iba na základe preukázania skutočnosti, že osoba pochádza z konkrétnej krajiny. Skúma sa, či táto krajina spĺňa niekoľko podmienok: či ide o stabilný právny štát s demokratickým zriadením, ochraňuje ľudské práva, je to krajina, ktorú osoby neopúšťajú z dôvodov umožňujúcich udeliť azyl, a pod.<sup>10</sup>

Aby medzinárodné spoločenstvo predišlo problémom súvisiacim s izolovaným dlhodobým pobytom osôb v utečeneckých táboroch bez nádeje na udelenie medzinárodnej ochrany, je možné, aby tieto osoby získali v spolupráci s UNCHR<sup>11</sup> status presídlennej osoby. Požíva ho utečenec, ktorý sa nemôže vrátiť bezpečne domov do krajiny pôvodu ani ostať v krajine, kde hľadal útočisko po prvýkrát (napr. kvôli nestabilnej bezpečnostnej situácii), pričom proces presídlenia do novej hostiteľskej krajiny stále prebieha. V podmienkach Slovenskej republiky sa jeho presídlenie z utečeneckého tábora do novej hostiteľskej krajiny realizuje v rámci humanitárneho transferu na základe tripartitnej zmluvy medzi Slovenskou republikou, UNHCR a IOM.<sup>12</sup> V čase medzi opustením utečeneckého tábora a odchodom do novej hostiteľskej krajiny je táto osoba umiestnená v Evakuačnom tranzitnom centre (ETC) v Humennom.<sup>13</sup>

S presídlenými osobami sa niekedy zamieňa pojem vnútorne vysídlených osôb.<sup>14</sup> Je to však odlišný pojem. Hoci tieto osoby nepožívajú univerzálnu medzinárodnú ochranu, ako jednotlivci požívajú ochranu ich ľudských práv. Definíciu ich postavenia je možné nájsť v čl.

<sup>10</sup> §2 písm. l) Zákona o azyle.

<sup>11</sup> UNHCR- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/about-us.html>.

<sup>12</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 208/2012 Z.z. o uzavretí Dohody medzi vládou Slovenskej republiky, Úradom Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu o humanitárnom transfere utečencov, ktorí potrebujú medzinárodnú ochranu, cez Slovenskú republiku.

<sup>13</sup> Presídľovanie utečencov, [online]: <http://www.iom.sk/sk/aktivity/presidlovanie-utecencov>; pozri tiež: ETC Humenné, [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/co-robime/presidlenie/etc-humenne.html>.

<sup>14</sup> Internally Displaced Persons (IDP). On the Run in Their Own Land, [online]: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>.

1 písm. k) Kampalského dohovoru.<sup>15</sup> Sú to osoby, ktoré boli pod tlakom násilia prinútené utiecť, opustiť svoje domovy alebo miesto obvyklého pobytu, v snahe vyhnúť sa dôsledkom ozbrojeného konfliktu, teroru, porušovania ľudských práv alebo prírodných, ľuďmi spôsobených katastrof. Na rozdiel od utečencov však tieto osoby neprekročili medzinárodne uznávané hranice svojho štátu. Tieto osoby tak ostávajú pod ochranou svojej vlády, ktorá je často príčinou ich úteku.<sup>16</sup>

S azylovým právom sa často spája princíp non-refoulement, ustanovený čl. 33 Ženevského dohovoru.<sup>17</sup> Na jeho základe, žiadny štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nenavráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Táto zásada sa však nevzťahuje len na utečencov, ale aj na žiadateľov o azyl, vrátane tých neúspešných. Z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva sú problémom najmä krajiny, ktoré nie sú viazané Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (teda zákazom mučenia a neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákazu trestu smrťou),<sup>18</sup> pričom na dodržanie tejto zásady nemusia postačovať ani diplomatické záruky krajiny, do ktorej má byť osoba vydaná.

## 2. Základné pojmy azylového práva Európskej únie

Európska únia sa usiluje o harmonizáciu azylového práva v jednotlivých členských štátoch, ktoré vykazujú veľké rozdiely v úprave azylového práva. Jej možnosti však nie sú neobmedzené, pretože štáty jej v tejto oblasti zverili len časť kompetencií.

Činnosť Európskej únie sa v oblasti azylového práva zintenzívnila po prijatí Amsterdamskej zmluvy,<sup>19</sup> na základe ktorej sa problematika azylu presunula z tretieho do prvého piliera. Od roku 1999, kedy sa

---

<sup>15</sup> African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), [online]: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>.

<sup>16</sup> ČERVENÁKOVÁ, M.: Na ceste k efektívnejšiemu prístupu ochrany vnútorne presídlených osôb. In: Justičná revue, 2014, č. 3, s. 336.

<sup>17</sup> Podobne ho zakotvuje i čl. 19 Charty základných práv a slobôd Európskej únie.

<sup>18</sup> ŠÍPULOVÁ, K., MAREKOVÁ, M., SMEKAL, H.: Zásada non-refoulement a porušenie predbežných opatrení :Labsi v. Slovensko. In: Justičná revue, 2012, č. 12, s. 1442-1452.

<sup>19</sup> Amsterdamská zmluva (2. októbra 1997), [online]: <https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/amsterdamska-zmluva.pdf>.

konalo zasadnutie Európskej rady v Tampere,<sup>20</sup> sa začína budovať Spoločný európsky azylový systém (CEAS).<sup>21</sup> Tento systém tvorí niekoľko právnych nástrojov, ktorých cieľom je zjednotiť postup členských krajín v rámci azylového konania, postavenie žiadateľov o azyl a ich podmienky počas prebiehajúceho azylového konania a pod. Súbor právnych nástrojov azylového práva Európskej únie sa označuje aj ako azylové *acquis*. Tvoria ho zásady a politické ciele Zmlúv, právne predpisy prijaté v súlade so Zmluvami a judikatúra Súdneho dvora EÚ, vyhlásenia či rezolúcie prijaté Európskou úniou, nástroje v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, medzinárodné dohody uzavreté Úniou a dohody medzi členskými štátmi vo sfére aktivít Únie.<sup>22</sup> Z najdôležitejších je možné spomenúť niekoľko najznámejších príkladov.

Azda najznámejším pojmom azylového práva Európskej únie je Dublinský systém. Jeho základom je Dublinský dohovor,<sup>23</sup> ktorý bol neskôr doplnený Dublinskými nariadeniami.<sup>24</sup> Tento systém má zaručiť, že bude určený jeden štát príslušný na posúdenie žiadosti cudzinca o udelenie medzinárodnej ochrany, hoci je žiadosť podaná v ktoromkoľvek štáte EÚ, v Nórsku, Islande, Lichtenštajnsku a Švajčiarsku. Jeho cieľom je odstránenie negatívnych javov azylového konania, ako je „asylum shopping“ (kedy prebieha azylové konanie vo viacerých krajinách súbežne alebo nasledovne) alebo „refugee in orbit“ (kedy sa za príslušný na prejednanie žiadosti nepovažuje žiadny štát). Dublinský systém tak má predstavovať istotu, že sa uplatní tzv. princíp „one-chance-only“, kedy má žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany právo na prejednanie jeho žiadosti v jednom členskom štáte EÚ. Vyjadruje zásadu, podľa ktorej nesie zodpovednosť za posúdenie žiadosti členský štát, ktorý zohral najväčšiu úlohu pri vstupe žiadateľa

<sup>20</sup> Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency conclusions, [online]: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).

<sup>21</sup> Common European Asylum System, [online]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm).

<sup>22</sup> *Acquis*: European Commission – Enlargement- *Acquis*, [online]: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/acquis\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/acquis_en.htm).

<sup>23</sup> Dublinský dohovor (Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 (Dublinská konvencia)).

<sup>24</sup> V súčasnosti je základom Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritéria 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.



do EÚ alebo jeho pobyte v EÚ<sup>25</sup> (v ktorom sa oprávnené zdržiava člen rodiny žiadateľa, ktorý žiadateľovi vydal víza alebo povolenie na pobyt, na územie ktorého prvýkrát v rámci EÚ žiadateľ vstúpil a pod.).

Pre stanovenie takto zodpovedného štátu na posúdenie žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany je dôležitý systém EURODAC,<sup>26</sup> ktorý umožňuje získať informácie o podanej žiadosti konkrétneho cudzinca v inom členskom štáte. Tento systém je vlastne elektronickou databázou obsahujúcou odtlačky prstov a niektoré identifikačné údaje danej osoby, ako aj informácie súvisiace s jeho vstupom na územie Európskej únie, či podaním predchádzajúcej žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany. Informácie sa ale týkajú iba osôb, ktoré dosiahli 14 rokov.

Pre zosúladenie azylového konania v jednotlivých členských štátoch, ako aj zjednotenie postavenia cudzincov počas tohto konania, sú významné nasledujúce tri smernice. V prvom rade je to smernica o podmienkach prijatia,<sup>27</sup> prostredníctvom ktorej sa majú zlepšiť podmienky statusu žiadateľa v čase od podania žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany po vydanie rozhodnutia, prístup k bývaniu, strave, zdravotnej starostlivosti, zamestnaniu, a pod. Ďalej je to procedurálna smernica,<sup>28</sup> resp. smernica o azylovom konaní, ktorá stanovuje minimálne procedurálne záruky a požiadavky v rámci rozhodovacieho procesu o pridelení statusu utečenca. Upravuje konanie o azyly, podanie žiadosti, jej posudzovanie, odvolanie a pod. V neposlednom rade a pomerne

---

<sup>25</sup> Spoločný európsky azylový systém, [online]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sk.pdf).

<sup>26</sup> Právny základ pre systém EURODAC tvorí Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

<sup>27</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (ruší sa predchádzajúca smernica Rady 2003/9/ES).

<sup>28</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ruší sa predchádzajúca smernica Rady 2005/85/ES).

významnou je kvalifikačná smernica,<sup>29</sup> teda smernica o kvalifikácii azylu, ktorá ustanovuje podmienky pre udelenie statusu utečenca, pričom zavádza novú formu medzinárodnej ochrany, doplnkovú ochranu, ktorá sa týka osôb, ktoré nespĺňajú kritériá pre udelenie statusu utečenca, no nemôžu sa vrátiť do krajiny pôvodu, pretože im hrozí vážne bezprávie.

V súčasnosti je v súvislosti s migračnou krízou v Európe pomerne často skloňovaný Frontex, ktorý predstavuje Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach.<sup>30</sup> Jej úlohou je posilnenie spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi hraničnej kontroly, pomoc členským štátom pri vzdelávaní pohraničnej stráže, ako aj pomoc členským štátom v prípadoch, ktoré si vyžadujú zvýšenú technickú a operačnú pomoc na vonkajších hraniciach a v prípadoch spoločných operácií pre navrátenie osôb.<sup>31</sup>

### 3. Základné pojmy azylového práva Slovenskej republiky

Základným prameňom azylového práva Slovenskej republiky je zákon o azyle,<sup>32</sup> ako aj zákon o pobyte cudzincov.<sup>33</sup> Základom je však aj v tomto prípade Ústava Slovenskej republiky,<sup>34</sup> ktorá stanovuje ústavný azyl udelený žiadateľovi, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv.<sup>35</sup>

Cieľom vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti azylu je v zásade úprava postavenia cudzincov žiadajúcich o udelenie azylu, azylového konania, teda konkrétnych práv a povinností subjektov tohto konania, ako aj postavenie osôb, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany. Pred tým ako pristúpime k objasneniu rozdielov medzi týmito formami medzinárodnej ochrany, považujeme za

---

<sup>29</sup> 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 (ruší sa predchádzajúca smernica Rady 2004/83/ES).

<sup>30</sup> Zriadená Nariadením Rady (ES) č. 2007/2004 z 26. októbra 2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie.

<sup>31</sup> FRONTEX- Mission and Tasks, [online]: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>.

<sup>32</sup> Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>33</sup> Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>34</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>35</sup> Čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb..

vhodné upozorniť na niekoľko podskupín práva na azyl. **Právo na azyl** je možné chápať ako právo štátu poskytnúť prenasledovanej osobe azyl, ďalej právo prenasledovanej osoby žiadať o azyl a právo prenasledovanej osoby na poskytnutie azylu.<sup>36</sup> Samotné právo na azyl patrí medzi základné ľudské práva a je zakotvené v čl. 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.<sup>37</sup>

Zákon o azyle upravuje konanie o azyle, v rámci ktorého sú stanovené podmienky pre udelenie azylu a doplnkovej ochrany. **Azyl** doposiaľ nie je jednoznačne definovaný,<sup>38</sup> no chápeme ho ako ochranu pred prenasledovaním z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov; alebo je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Zákon o azyle umožňuje udeliť azyl z humanitných dôvodov,<sup>39</sup> tzv. humanitný azyl, avšak dôvody jeho udelenia, ako je staroba alebo zlý zdravotný stav, sú upravené až nariadením Ministra vnútra Slovenskej republiky.<sup>40</sup> Podobne je možné udeliť azyl na účel zlúčenia rodiny,<sup>41</sup> a to manželovi azylanta, slobodným deťom azylanta (do 18 r.), rodičom slobodného azylanta, a pod., pričom po uplynutí 3 rokov od udelenia azylu musí opätovne podať žiadosť o udelenie azylu.

**Doplnková ochrana**<sup>42</sup> má subsidiárnu povahu voči azylu, teda musí byť splnená podmienka, že nebol udelený azyl. Doplnkovú ochranu požíva štátny príslušník tretej krajiny, ktorý nie je utečencom podľa Ženevského dohovoru. Je to ochrana pred závažným bezpráviem v krajine pôvodu (uloženie trestu smrti alebo jeho výkon, mučenie, neľudské zaobchádzanie, ponižujúce zaobchádzanie, vážne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu násillia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu). Do právneho poriadku

<sup>36</sup> Just HRNČÁROVÁ, N.: Právo na azyl podľa čl. 53 Ústavy SR. In: Justičná revue, 2014, č. 12, s. 1496.

<sup>37</sup> Všeobecná deklarácia ľudských práv (rezolúcia Valného zhromaždenia OSN A/res/217 zo dňa 10. decembra 1948).

<sup>38</sup> Upravuje ho však §8 zákona o azyle, čl. 18 Charty základných práv Európskej únie (založený na čl. 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý EÚ ukladá povinnosť dodržiavať Ženevský dohovor).

<sup>39</sup> §9 zákona o azyle.

<sup>40</sup> Pozri §9 zákona o azyle. Hrnčárová, N., Meššová, B., Srebalová, M., Macková, D.: Zákon o azyle. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 125 a nasl.

<sup>41</sup> §10 zákona o azyle.

<sup>42</sup> §13 zákona o azyle.

Slovenskej republiky bola zavedená transpozíciou ustanovení Kvalifikačnej smernice s účinnosťou do 1.januára 2007.<sup>43</sup>

S rozdielmi medzi azylom a doplnkovou ochranu súvisia i rozdiely v postavení osôb požívajúcich niektorú z týchto foriem medzinárodnej ochrany. Azylant má status cudzinca s udeleným trvalým pobytom na území štátu, môže cestovať v rámci Schengenského priestoru, môže pracovať, je zdravotne poistení, je držiteľom dokladu o pobyte na 10 rokov a cestovného dokladu na 2 roky. Osoba, ktorej bola udelená doplnková ochrana, požíva postavenie cudzinca, ktorému bol udelený prechodný pobyt na území štátu, môže cestovať v rámci Schengenského priestoru, môže pracovať, je zdravotne poistení, je držiteľom dokladu o pobyte na 2 roky a cudzineckého pasu najdlhšie na 1 rok.

Ďalším dôležitým pojmom, prostredníctvom ktorého sa posudzuje status osoby ako utečenca, je prenasledovanie. Hoci ho Ženevský dohovor nedefinuje, určité usmernenie je možné nájsť v Komentári k azylovému zákonu,<sup>44</sup> v rámci ktorého je chýbajúca definícia a tým spôsobená flexibilita pojmu skôr výhodou. Podľa autoriek komentára je možné prenasledovanie chápať ako ohrozenie života a slobody z dôvodov rasy, náboženstva, či príslušnosti k určitej sociálnej skupine, ako aj iné porušenia ľudských práv z rovnakých dôvodov. Na účely Zákona o azyly sa za prenasledovanie rozumie závažné a opakované konanie spôsobujúce vážne porušovanie základných ľudských práv alebo súbeh rôznych opatrení, ktorý postihuje jednotlivca podobným spôsobom, ktoré spočíva vo fyzickom alebo psychickom násilí, vrátane sexuálneho násillia, v diskriminačných opatreniach štátnych orgánov, v odmietnutí súdnej ochrany a pod.<sup>45</sup>

Od prenasledovania je potrebné odlišovať vážne bezprávie,<sup>46</sup> ktoré pozostáva z trestu smrti alebo popravy, mučenia alebo neľudského zaobchádzania alebo potrestania v krajine pôvodu, alebo vážneho a individuálneho ohrozenia života z dôvodu nediskriminačného násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu. V zásade platí, že ak ujma nedosiahne požadovanú intenzitu ohrozenia života a slobody, považuje sa za vážne bezprávie.

<sup>43</sup> §2 písm. c) zákona o azyly. Hrnčárová, N., Meššová, B., Srebalová, M., Macková, D.: Zákon o azyly. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 14- 15.

<sup>44</sup> HRNČÁROVÁ, N., MEŠŠOVÁ, B., SREBALOVÁ, M., MACKOVÁ, D.: Zákon o azyly. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 15- 23.

<sup>45</sup> Toto ustanovenie premieta čl. 9 Kvalifikačnej smernice.

<sup>46</sup> §2 písm. f) Zákona o azyly, v ktorom sa premieta čl. 15 Kvalifikačnej smernice.

## **Záver**

Cieľom príspevku bolo zosumarizovať najdôležitejšie a najznámejšie pojmoslovie azylového práva. Vzhľadom na pojmoslovie je možné predpokladať, že v budúcnosti dôjde k jeho rozšíreniu, a to vzhľadom na neustály rozvoj azylového práva, od ktorého sa očakáva, že bude pružne reagovať na skutočnosti spôsobujúce migračné vlny. Dôvodom tak môže byť nie len práve prebiehajúca migračná kríza v Európe, ktorá nie je jedinou vo svete a súvisí s prebiehajúcimi ozbrojenými konfliktami (pričom samozrejme nevyklúčujeme možnosti riešenia migračnej krízy na základe už existujúcich pravidiel), ale i vznik nových dôvodov pre udelenie azylu alebo inej formy medzinárodnej ochrany v dôsledku klimatických zmien, vo vzťahu ku ktorým sa stále viac hovorí o potrebe úpravy statusu tzv. klimatického utečenca.

## K príčinám vzniku medzinárodného a úijného azylového práva

*Adam Giertl*

### Úvod

Právny inštitút azylu je tradičným inštitútom práva, ktorý sa viaže so suverenitou štátu a jeho moci. V súčasnosti sa právo azylu spája predovšetkým s ochranou a právnym postavením utečencov. Medzinárodnoprávny režim ochrany utečencov je však – na rozdiel od azylového práva – relatívne novým režimom právnej ochrany, ktorý bol zakotvený medzinárodnou zmluvnou úpravou až v 20. storočí. Režim azylového práva sa zásadným spôsobom odlišuje od medzinárodnoprávnej ochrany utečencov v niekoľkých zásadných aspektoch. Kým právny režim ochrany utečencov bol a tradične je upravený predovšetkým pravidlami medzinárodného práva, azyl je tradične inštitútom práva vnútroštátneho. Kým úprava právneho postavenia utečencov slúži na ochranu určitej právom definovanej kategórie osôb, azylové právo je nástrojom, ktorý štátu umožňuje poskytnúť ochranu konkrétnej individuálne určenej osobe. Na základe uvedeného je zjavné, že azyl je širšie aplikovateľným inštitútom než právna ochrana utečencov a jeho účel je do istej miery odlišný. Predsa však v kontexte súčasnej situácie ohľadom migrácie sa poskytnutie azylu najčastejšie spája práve s poskytnutím ochrany osobám, ktoré boli okolnosťami prinútené utiecť zo štátov, ktorých sú príslušníkmi. Uvažujúc o príčinách zakotvenia právnej úpravy azylu je nevyhnutné aby sme venovali pozornosť tak azylovému právu a jeho koreňom ako aj filozofickým základom medzinárodnoprávnej ochrany utečencov, pričom pre pochopenie dôvodov ich vzniku je nevyhnutné ich prepojenie. V tomto ohľade kľúčovú úlohu zohráva predovšetkým právo ochrany ľudských práv ktoré vyplývajú prirodzenoprávnej koncepcie.

### 1. Historický základ právnej úpravy azylu

Právo azylu je tradičným právom, ktoré je zviazané s právom suveréna poskytnúť ochranu jednotlivým osobám už od obdobia formovania prvých štátnych útvarov v staroveku. Tradične sa právo azylu viazalo najprv s azylom náboženským, ktorý sa poskytoval osobám, ktoré sa nachádzali na významných miestach náboženského uctievania. Je pravdepodobné, že azyl v tejto podobe vznikol v antickom Grécku. V tomto komplexnom systéme náboženského azylu v chrámoch sa osoby

mohli uchýliť pred zadržaním zo strany štátnych autorít. Miesta kde prebývali bohovia boli nedotknuteľné z obavy z odplaty v podobe „božieho hnevu“. Existencia takéhoto azylu vychádzala zo skutočnosti, že určité miesta a osoby, ktoré v nich pôsobili boli z vôle božej úplne vyňaté spod právomoci svetskej moci čoho dôsledkom sa každý jednotlivец, ktorý sa z akéhokoľvek dôvodu na toto miesto uchýlil chránený pred štátnou mocou. V období antiky si právo azylu ponecháva náboženský charakter, avšak realizácia tohto práva je viazaná na svetskú štátnu moc. Predovšetkým rímska štátna moc potláča posvätnosť azylu.<sup>1</sup> V stredoveku je koncepcia náboženského azylu obnovená pod patronátom katolíckej cirkvi. S nástupom feudalizmu nebola nedotknuteľnosť osoby viazaná na konkrétne miesto ale na právo kňazov intervenovať v prospech jednotlivca na ochranu pred zásahom štátnej moci. Avšak úpadok cirkevného azylu nastáva s upevňovaním moci rannovovekých štátov, keď je právo cirkevného azylu čoraz viac obmedzované svetskými zákonmi až je napokon celkom odstránené.

Vznik územného azylu sa stal možným až v období kedy od panovníka do značnej miery nezávislí šľachtici začali považovať svoje dedičné léna za predmet vlastného výlučného panstva. Feudál tak mohol poskytovať svoju osobnú ochranu osobe, ktorá sa na jeho panstvo uchýlila hľadajúc ochranu pred prenasledovaním iným suverénom. Ako uvádza Lojek, tento azyl však bol obmedzený iba na osoby šľachtického pôvodu (spravidla) a netýkal sa osôb, ktoré boli prenasledované z politických dôvodov. Na tomto mieste treba zároveň uviesť, že v tomto období sa osoby, ktorým je poskytnutá ochrana vo forme azylu nepovažujú za utečencov v modernom slova zmysle. Až 16. storočie a náboženské vojny súvisiace s reformáciou a protireformáciou malo za následok vytvorenie územného azylu určeného pre osoby prenasledované z politických dôvodov. V novoveku sa predpokladalo udelenie azylu osobe, ktorá bola prenasledovaná pre konanie za ktoré hrozil trest, teda konanie, ktoré tak na mieste spáchania ako aj na mieste poskytnutia azylu bolo považované za odchylné.<sup>2</sup> V zásade však platí, že právo cirkevného azylu bolo obmedzované a postupne „poštáťňované“ spolu s konsolidáciou štátnej moci až nakoniec došlo k jeho úplnému odstráneniu a v súčasnosti chápeme právo udeliť azyl ako jedno z prerogatív zvrchovanej štátnej moci.

---

<sup>1</sup> LOJEK, Antonín: Formy azylového práva v raném novověku. In: Právnik, č. 3, 2010, s. 273.

<sup>2</sup> Tamtiež.

## 2. Medzinárodné právo ochrany utečencov v medzivojnovom období

Aj keď právo azylu je tradičným inštitútom, ktorý ako sme uviedli nižšie je v praxi štátov dobre známy, je potrebné ho odlišiť a vymedziť oproti právu azylu. Žiadna z tradičných foriem azylu, ktoré vyššie načrtávame sa netýkala ochrany osôb, ktoré by podľa súčasného právneho stavu spadali do kategórie utečencov. Pre popis súčasnej praxe štátov sa snáď najlepšie hodí konštatovanie, že ide možnosť udeliť azyl je jedným z nástrojov, ktorým štáty poskytujú utečencom ochranu. Možno teda s určitou dávkou akademického zjednodušenia povedať, že azylová ochrana môže byť poskytnutá širšiemu okruhu osôb, nielen osobám spadajúcim pod definíciu utečenca ako ju poznáme v súčasnom medzinárodnom práve. Ochrana a zakotvenie práv utečencov je totiž v zásade právná úprava medzinárodného práva, ktorá bola štátmi vytvorená ako reakcia na vojnové útrapy jednotlivcov predovšetkým počas veľkých konfliktov 20. storočia.

História ochrany utečencov v zásade začína založením Spoločnosti národov po skončení 1. svetovej vojny v roku 1919. Naliehavosť riešenia problémov utečencov sa ukázala predovšetkým v súvislosti s bezprostrednou povojnovou situáciou v Európe. Skončením bojov „veľkej“ vojny 11. novembra 1918 totiž nedošlo k ukončeniu ozbrojeného násillia úplne. V Sovietskom Rusku prebiehali boje mimoriadne násilnej občianskej vojny, v ktorej sa rozhodovalo o budúcom usporiadaní Ruska. Ozbrojené konflikty prebiehali aj na polostrove Malá Ázia, kde boli bojujúcimi stranami Grécko a kolabujúca Osmanská ríša, pričom vojnu s Turkami okrem Grékov viedli aj Arméni. Tieto udalosti viedli k vlnám vysídlenčov – v dnešnom ponímaní utečencov, pričom išlo predovšetkým o osoby, ktoré utekali pred konfliktom z územia Ruska. Odhaduje sa, že 1 – 2 milióny ľudí boli nútené z dôvodu prebiehajúcich ozbrojených konfliktov opustiť územia Ruska, Malej Ázie a strednej Ázie v priebehu rokov 1918 – 1922.

Prvé dohody ohľadom riešenia krízy boli prijaté 5. júla 1922, 31. mája 1924 a 12. mája 1926 prinášajúc definíciu ruských a arménskyh utečencov a zaoberali sa predovšetkým identifikačnými dokumentmi (*Identity Certifikates*). Vlády, ktoré prijali Dohodu týkajúcu sa právneho postavenia ruských a arménskyh utečencov z 30. júna 1928 (*Arrangement relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*) sa zhodli na potrebe presnejšieho definovania právneho postavenia ruských a arménskyh utečencov. Bolo prijaté odporúčanie



na ustanovenie zástupcov Vysokého komisára pre utečencov v čo najväčšom počte štátov. Spoločnosť národov na túto kritickú situáciu reagovala vytvorením Vysokkej komisie pre utečencov (*High Commission for Refugees*). Na jej čele stál nórsky diplomat Fridtjof Nansen. Uvedená komisia bola v roku 1930 nahradená Nansenovým medzinárodným úradom pre utečencov (*Nansen International Office for Refugees*). Hlavným prínosom tejto inštitúcie bolo vydávanie Nansenových certifikátov teda dokladov totožnosti vydávaných utečencom, ktoré následne slúžili osobám na preukazovanie totožnosti a boli tak nápomocné pri cestovaní a žiadaní o povolenie na pobyt na území toho ktorého štátu.

Prijatím Dohovoru týkajúceho sa medzinárodného postavenie utečencov z 28. októbra 1933 zmluvné strany po prvýkrát prijali skutočný záväzok voči ruským, arménskym a asimilovaným<sup>3</sup> utečencom. Uvedený Dohovor sa zaoberá otázkami administratívnymi (Nansenove certifikáty), otázkami súvisiacimi s *refoulement*,<sup>4</sup> pracovnoprávnymi otázkami, sociálnou starostlivosťou, vzdelávaním a ďalšími otázkami.<sup>5</sup> Jedným z hlavných príspevkov uvedeného Dohovoru pre ochranu utečencov bolo, že neskôr poslužil ako predloha pre Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951.<sup>6</sup> Dohovor bol ratifikovaný celkom deviatimi štátmi vrátane Francúzska a Veľkej Británie ako hlavných veľmocí tohto obdobia. Na tomto mieste považujeme za potrebné zmieniť aj medzinárodné inštrumenty slúžiace na ochranu utečencov utekajúcich z Nemecku po prevzatí moci Nacionálnymi socialistami. Ide o Prechodnú Dohodu týkajúcu sa postavenia utečencov prichádzajúcich z Nemecka (*The Provisional Arrangement Concerning the Status of Refugees Coming from Germany*) podpísaný v Ženeve 4. júla 1936 a Dohovor týkajúci sa postavenia utečencov prichádzajúcich z Nemecka z 10. februára 1938. Protokol zo 14. februára 1939 rozšíril ochranu poskytnutú uvedenými dohodami aj

<sup>3</sup> Jednalo sa predovšetkým o utečencov asýrskych, asyro-chaldejských, sýrskych a kurdsých.

<sup>4</sup> Teda navrátením do vlasti.

<sup>5</sup> Pozri: JAEGGER, G.: On the history of the international protection of refugees. In: *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no. 843, 2001, p. 730. [online]: [https://8ghxtw-dm2305.files.1drv.com/y3m8K46h-cBVOe4CYKOj2gE-Qfe--lOVGD\\_82ofwpD2BjqFbS0SAlwNWPcl88WpAlmxbAuouOEvcLOzFrm8v-cQFF7Umd1uj1ZweCJUQjZiMMikRv6J\\_uAukKQFVAS\\_XXNEalSpvkO1hKsqnZ5ihQA/727\\_738\\_jaeger.pdf?psid=1](https://8ghxtw-dm2305.files.1drv.com/y3m8K46h-cBVOe4CYKOj2gE-Qfe--lOVGD_82ofwpD2BjqFbS0SAlwNWPcl88WpAlmxbAuouOEvcLOzFrm8v-cQFF7Umd1uj1ZweCJUQjZiMMikRv6J_uAukKQFVAS_XXNEalSpvkO1hKsqnZ5ihQA/727_738_jaeger.pdf?psid=1).

<sup>6</sup> Pozri: Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX, No. 3663.

na utečencov z Rakúska. Vzhľadom na to, že nemeckí utečenci neboli oprávnení na vydanie Nansenovho certifikátu a preto z tohto dôvodu bolo nevyhnutné zaviesť vydávanie osobitných identifikačných dokladov. V zásade možno povedať, že tieto zárodoky moderného azylového práva vyplývajú z potreby chrániť osoby unikajúce pred porušovaním základných ľudských práv.

Po skončení 2. svetovej vojny sa potreba chrániť vysídlené osoby ukázala v ešte väčšej miere. 15. decembra 1946 bola vytvorená Medzinárodná organizácia pre utečencov (IRO – *International Refugee Organization*) na základe rezolúcie Valného zhromaždenia OSN. Úlohou tejto organizácie bolo predovšetkým presídlenie 1049 utečencov a vysídlených osôb zo strednej Európy do Spojených štátov, Austrálie, západnej Európy, Izraela, Kanady a Latinskej Ameriky. Konštitutívny akt IRO však formuloval ciele organizácie širšie a to na právnu a politickú ochranu osôb, ktorých sa jej ochrana týka, teda utečencov. IRO mala podľa pôvodného zámeru ukončiť svoju činnosť v roku 1950, bolo však zrejmé, že otázku právneho postavenia a ochrany utečencov nie je možné uzavrieť do roku 1950 vyriešená. Komisia pre ľudské práva už v roku 1946 prijala rezolúciu, v ktorej vyjadrila želanie aby bola venovaná včasná pozornosť právnenému postaveniu osôb, ktoré nepožívajú ochranu žiadnej vlády. V nadväznosti na citovanú rezolúciu Hospodárska a sociálna rada OSN požiadala generálneho tajomníka OSN o vykonanie štúdie o situácii ohľadom ochrany osôb „bez štátu“ (*stateless*) a vypracovanie odporúčaní pre zasadnutia Rady ohľadom prechodných opatrení, ktoré by mohla OSN podniknúť a o preskúmanie legislatívy štátov a medzinárodných dokumentov týkajúcich sa dohôd a dohovorov obsahujúcich relevantnú právnu úpravu a predloženie odporúčaní Rade o potrebe prípravy Ďalších dohovorov v tejto oblasti. Reakciou na tieto podnety bol dokument nazvaný *A Study of Statelessness*, ktorý sa stal kľúčovým pre ďalší vývoj moderného práva ochrany utečencov. Štúdia sa zaoberala právnym postavením *de facto* osôb bez štátnej príslušnosti – teda utečencov ale aj osôb bez štátnej príslušnosti *de jure* – čiže bezdomovcov.<sup>7</sup> Štúdia sa vo svojich záveroch vyslovila v prospech prijatia medzinárodného dokumentu, ktorý by mal povahu *lex specialis*. Štúdia ďalej konštatovala: „Priznanie statusu nie je samo osebe dostačujúce pre regulovanie postavenia osôb bez štátu (rozumej utečencov) a pre ich uchopenie systémom práva. Musí byť spojená s nezávislým orgánom, ktorý by do určitej miery nahrádzal nedostatok

---

<sup>7</sup> Pozri: JAEGER, G.: On the history of the international protection of refugees. op. cit., p. 733.

ochrany v rámci štátu a poskytoval by dotknutým osobám služby, ktoré poskytuje štát svojim štátnym príslušníkom v zahraničí.“<sup>8</sup> Zamýšľaný orgán mal byť jednak nezávislý, mal vzniknúť v rámci štruktúry sekretariátu OSN v rámci úradu vysokého komisára a zabezpečiť v nejakej forme pokračovanie agendy IRO. Hospodárska a sociálna rada OSN dňa 8. augusta 1949 menovala *ad hoc* výbor pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti aby posúdil nevyhnutnosť a eventuálne aj pripravil návrh článkov dohovoru, ktorý by sa týkal postavenia utečencov a osôb bez štátnej príslušnosti. Výsledkom snáh, ktoré započali po skončení 2. svetovej vojny bol univerzálny Dohovor o právnom postavení utečencov. Medzinárodná konferencia na ktorej bol tento Dohovor prijatý sa konala v Ženeve od 2. do 25. júla 1951. Záverečný akt konferencie bol následne podpísaný dňa 28. júla 1951.

### **3. K dôvodom, ktoré viedli medzinárodné spoločenstvo k zakotveniu právnej úpravy ochrany utečencov**

Tak ako mnoho iných medzinárodných úprav univerzálnej povahy, ktoré boli prijaté medzinárodným spoločenstvom štátov po založení OSN aj dôvody pre právnu ochranu utečencov možno vidieť v snahe medzinárodného spoločenstva adekvátne reagovať na hrôzy 2. svetovej vojny a to aj prostredníctvom zakotvenia zodpovedajúcej právnej ochrany ohrozených skupín ľudí. Samotný dohovor konsoliduje staršiu medzinárodnoprávnu úpravu týkajúcu sa utečencov. Na rozdiel do starších úprav (viď. vyššie), ktoré vzťahovali definíciu utečenca na špecifické skupiny osôb, Dohovor prináša jednotnú definíciu pojmu utečenec v článku 1, pričom dôraz je kladený na ochranu osoby pred politickým a ďalšími formami perzekúcie. Utečencom je podľa ustanovení dohovoru osoba, ktorá nie je schopná alebo sa nechce navrátiť do krajiny svojho pôvodu (resp. presnejšie povedané do štátu, ktorého je štátnym občanom) kvôli odôvodnenej obave z prenasledovania z dôvodu príslušnosti k rase, náboženstvu, národnosti, sociálnej skupine alebo kvôli politickému názoru. Filozofický základ ustanovení Dohovoru nachádzame v preambule Dohovoru, ktorá sa vo svojom texte odvoláva na Chartu OSN a Všeobecnú deklaráciu ľudských práv. Charta OSN definuje ako jeden z cieľov OSN v článku 1 ods. 3 uskutočňovanie medzinárodnej spolupráce... posilňovaním úcty k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu

<sup>8</sup> V tomto období sa termín *stateless person* a *statelessness* používal na označenie osôb, ktoré v dnešnej dobe korešponduje s pojmom utečenec.

rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva. Princíp ľudských práv zásadným spôsobom rozširuje sféru ochrany jednotlivcov vo všeobecnosti. Samotný Dohovor sa opiera o ideály humanity, ktoré sú konceptu ochrany ľudských práv vlastné. Dohovor preto zdôrazňuje princíp ľudských práv, ktorý je zakotvený v Charte OSN a dôvody útlaku, ktoré vymedzuje korešpondujú s dôvodmi, pre ktoré medzinárodné právo zakazuje diskrimináciu všeobecne. Pojem perzekúcie resp. prenasledovania nie je Dohovorom presne vymedzený. Je zrejmé, že interpretácia tohto pojmu je pre aplikáciu Dohovoru kľúčová vzhľadom na to, že príliš reštriktívne chápanie pojmu „prenasledovanie“ by mohlo v praxi znamenať zásadné obmedzenie poskytnutia ochrany dotknutým osobám. Preto je prepojenie medzi režimom ochrany utečencov a režimom ochrany ľudských práv kľúčové vzhľadom na to, že vysvetlenie pojmu „prenasledovania“ nemôže zostať nedotknuté vývojom, ktorým prešla za posledné dekády ochrana ľudských práv.<sup>9</sup> Je zrejmé, že prepojenie medzi neschopnosťou štátov zaistiť dodržiavanie medzinárodne akceptovaného štandardu ľudských práv a útlakom resp. prenasledovaním. Na základe odkazu na ochranu ľudských práv v Preambule v nadväznosti na Chartu OSN a Všeobecnú deklaráciu ľudských práv možno povedať, že porušenie určitých práv, ktoré sú v týchto dokumentoch zakotvené, resp. diskriminácia, ktorú sa tieto dokumenty snažia odstrániť buď znamená prenasledovanie *per se*, alebo toto prenasledovanie preukazuje. Neoprávnená diskriminácia na základe rasy, náboženstva, národnosti či politického názoru môže znamenať prenasledovanie podľa štandardov medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv. Dohovor uvádza prepojenie prenasledovania predovšetkým s ohrozením života a slobody utečencov (článok 31 Dohovoru) a zakazuje štátom vyhostiť utečencov alebo ich vracať na hranice územia, kde je ich život či osobná sloboda priamo ohrozená princípom *non-refoulement*). Ohrozenie života alebo osobnej slobody z dôvodov podľa článku 1 Dohovoru alebo na ich základe je nevyhnutné posudzovať ako prenasledovanie. Ďalšia súvislosť medzi ochranou utečencov a všeobecným zakotvením ochrany ľudských práv sa ukazuje pri pohľade na ustanovenie článku 3 Dohovoru proti mučeniu. Tento medzinárodný inštrument zakazuje vyhostenie, navrátenie alebo vydanie osôb do štátov ak je prítomné značné riziko, že takéto osoby

---

<sup>9</sup> The Refugee Convention, 1951, The Travaux Préparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weiss, p. 9. [online]: <http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>.

budú čeliť mučeniu, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu. Na uvedenom príklade možno pozorovať, že princíp *non-refoulement* je vlastný nie len medzinárodnoprávnej úprave upravujúcej špecifické postavenie utečencov ale aj medzinárodnoprávnej úprave, ktorá je vo svojej podstate ľudskoprávna. Preukázanie prítomnosti rizika mučenia a neľudského a ponižujúceho zaobchádzania môže byť dôvodom pre odôvodnené obavy z prenasledovania čo samo osebe stačí na aplikovateľnosť článku 1 Dohovoru. S ohľadom na uvedené sa dostávame k zákazu mučenia a neľudského a ponižujúceho zaobchádzania, ktorý je obsiahnutý aj v článku 3 v prvej hlave Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>10</sup> Nemožno preto vylúčiť aby osoba dovoľávajúca sa statusu utečenca odvodzovala právny základ svojej ochrany nie len z ustanovení Dohovoru o právnom postavení utečencov ale aj z ustanovení ľudskoprávných dohovorov akým je spomenutý Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Uvedené by zároveň znamenalo rozšírenie pojmu „prenasledovanie“ aj za rámec, ktorý je predpokladaný samotným Dohovorom. Výbor OSN pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti konštatuje, že zadržiavanie, väzba alebo vyhostenie z dôvodu zastávania politických názorov možno klasifikovať ako prenasledovanie. Pri tejto klasifikácii nevychádza len so štandardu stanoveného Dohovorom čo odôvodňuje názoru, že štandardy pre klasifikovania určitej situácie ako prenasledovania musia byť nastavené extenzívnejšie než to predpokladá Dohovor a sú spojené s upieraním určitých ľudských práv. Ako príklad možno uviesť situácie, kedy mali osoby odôvodnené obavy z prenasledovania z dôvodu pohlavia, čo nie je dôvod prenasledovania uvedený v Dohovore. Napriek tomu prax UNHCR viedla k tomu, že predovšetkým ženy vystavené znásilňovaniu, sexuálnemu zneužívaniu a násiliu a diskriminácií na základe pohlavia možno považovať za osobitnú kategóriu utečencov.<sup>11</sup> V súčasnosti sme svedkami toho, že masívne porušovanie ľudských práv, zrútenie verejného poriadku, vnútorné konflikty, v mnohých prípadoch ozbrojené, zločin agresie a cudzej nadvlády nútia mnohých jednotlivcov opustiť štát, v ktorom

<sup>10</sup> Podľa ustanovení článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.“ Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd [online]: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLK.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf).

<sup>11</sup> Možno povedať, že „ohrozené ženy (angl. women at risk)“ predstavujú sociálnu skupinu v zmysle ustanovení Dohovoru.

majú štátnu príslušnosť a utekať cez hranice vo veľkých počtoch. Príčiny nútenej migrácie sa stávajú zložitejšími a preto je dôležité dôsledne pracovať so štandardmi nastavenými Dohovorom ako aj medzinárodnými inštrumentami ochrany ľudských práv predovšetkým v kontexte preukazovania odôvodnených obáv z prenasledovania a ich dôvodov.<sup>12</sup>

## **Záver**

Uvažujúc o príčinách a dôvodoch, pre ktoré medzinárodné spoločenstvo prišlo k právnemu zakotveniu a úprave právneho postavenia utečencov možno dospieť v zásade k dvom zásadným dôvodom, ktoré medzinárodné spoločenstvo tak povediac donútili k zakotveniu právnej úpravy týkajúcej sa utečencov. Prvým dôvodom boli globálne konflikty, ktoré (ako hovorí Preambula Charty OSN dvakrát v priebehu 20. storočia priniesli ľudstvu nevysloviteľné strasti). 1. svetová vojna a na ňu nadväzujúce konflikty vyvolali nútenú migráciu miliónov ľudí, na ktorú bolo medzinárodné spoločenstvo v tom čase reprezentované predovšetkým Spoločnosťou národov nútené reagovať. Ešte dramatickejšie následky s ohľadom na nútenú migráciu mala 2. svetová vojna, na ktoré už medzinárodné spoločenstvo tentokrát na pôde OSN reagovalo prijatím univerzálnej právnej úpravy zakotvujúcej postavenie osôb, ktoré z obavy o svoj život opustili svoj štát v čase 2. svetovej vojny. Aplikovateľnosť tejto právnej úpravy bola protokolom z roku 1967 rozšírená aj na osoby, ktoré boli nútené opustiť svoj štát z obavy o život aj po roku 1951. Možno teda povedať, že medzinárodné právo reagovalo na fenomény nútenej migrácie a utečencov v čase keď sa tieto problémy ukázali ako najviac akútne pričom potreba tejto právnej úpravy bola skúsenosťami potvrdená a je zjavné, že problémy spojené s právnym postavením utečencov a ich ochranou sú stále aktuálne.

Druhým dôvodom, ktorý považujeme za kľúčový pre vznik a rozvoj právnej úpravy postavenia utečencov je nástup ochrany ľudských práv medzinárodným právom a to hlavne a predovšetkým v období po 2. svetovej vojne. Hlavné dôvody vyplynuli opäť z tragických skúseností 2. svetovej vojny, počas ktorej boli milióny ľudí pozbavené svojich práv a povraždené a to spôsobom, ktorý sa prísne v kontexte vnútroštátneho práva javil ako legálny. Táto skúsenosť potvrdila, že v určitých situáciách vnútroštátne právne poriadky nie sú spôsobilé garantovať dodržanie

---

<sup>12</sup> The Refugee Convention, 1951, The Travaux Préparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weiss, p. 10.

ľudských práv a základných slobôd a preto ich ochrana musí byť poskytovaná prostredníctvom systému medzinárodného práva nadradeného vnútroštátnemu právu.<sup>13</sup> Ako sme ukázali v samotnom texte nášho príspevku nie je možné oddeliť právnu úpravu postavenia utečencov od právnej ochrany ľudských práv. Toto prepojenie celkom zjavné aj v Charte práv Európskej únie, ktorá v článku 18 priamo zakotvuje právo na azyl a v článku 19 ods. 2 zakotvuje jeden z nosných princípov ochrany utečencov, ktorým je princíp *non-refoulement*.<sup>14</sup> Prepojenie ochrany práv utečencov a medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv je koniec koncov zjavné aj so samotného Dohovoru, ktorý priamo odkazuje na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv a Chartu OSN, ktorá povýšila úctu a rešpekt k ľudským právam na jeden zo základných princípov medzinárodného práva verejného.

---

<sup>13</sup> Pozri: KLUČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť), 2. vydanie, Bratislava: IURA Edition, 2011, s. 84.

<sup>14</sup> Článok 19 ods. 2 Charty práv Európskej únie: Nikto nesmie byť vystavovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Charta základných práv EÚ, publikovaná v Úradnom vestníku EÚ 2012/C 326/02.

# Práva utečencov podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a podľa Charty základných práv EÚ

Katarína Koromházová

## Úvod

Téma utečencov je stále aktuálna a to najmä z dvoch hľadísk. Jedným z nich je nemožnosť predvídania situácii vo svete, v dôsledku čoho sa utečencami môže raz stať každý z nás, druhé hľadisko môžeme deklarovať na príklade migrácie z afrického kontinentu do európskych krajín, ktorý nám ukázal, že dopad takýchto skutočností sa netýka len domovských krajín, ale môže mať veľký vplyv aj na spoločenstvá štátov, do ktorých tieto osoby prichádzajú. Je teda zrejmé, že utečenci sú tak špecifickou skupinou osôb, ktorá si vyžaduje osobitnú právnu úpravu. Práve preto musíme nielen zo solidarity, ale mysliac aj na zodpovednosť, ktorá ňou vzniká, presadzovať práva a s nimi spojené povinnosti týchto osôb. Vo svojej téme som sa preto zamerala na právnu úpravu ochrany utečencov a jej vývoj v Európe, následne na jednotlivé články Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) a Charty základných práv Európskej Únie (ďalej len „Charta EÚ“), ktoré sa týkajú ochrany práv týchto osôb, poukazujúc na jednotlivé rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej Únie. Pri spracovaní danej problematiky som preto využila historickú, deskriptívnu, analytickú a komparatívnu metódu.

## 1. Kto je utečenec

Sloveso „musieť“ vyvoláva v každom z nás negatívny pocit, pretože my ľudia túžime po slobodnom rozhodovaní a presadzovaní si vlastnej vôle. Práve utečenci sú osoby, ktoré nemali na výber a z obáv o svoj vlastný život museli opustiť svoju domovskú krajinu. Legálnu definíciu pojmu utečenca nájdeme aj v Dohovore o právnom postavení utečencov<sup>1</sup>, podľa ktorého je to osoba, ktorá *sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku*

---

<sup>1</sup> Článok 1, Dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951, publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 319/1996 Zb.



*vedených obáv odmieta ochranu svojho štátu. Títo ľudia túžia po tom, aby boli začlenení do komunity, aby sa k nim ostatní správali ako k rovnocenným a mohli tak nájsť vytúžený pokoj. Pre naplnenie týchto cieľov je dôležitá ich medzinárodná ochrana, nakoľko: „...utečenci nepoživajú ochranu svojho domovského štátu – v skutočnosti sú to práve štátne orgány ich krajiny pôvodu, ktoré ich prenasledujú. Ak im ostantné krajiny neumožnia vstup na svoje územie alebo im nepomôžu, ak už sa ocitli na ich území, môžu ich tým odsúdiť na smrť – alebo na neznesiteľný život v tieni, bez akéhokoľvek živobytia a práv.“<sup>2</sup> Práve preto sa títo utečenci snažia o udelenie azylu v krajine, v ktorej sa zo strachu uchýlili, čím sa stávajú azylantmi.*

## **2. História právnej úpravy ochrany utečencov**

Vývoj významných právnych nástrojov, dohovorov a smerníc na ochranu utečencov začal už začiatkom 20. storočia v Lige národov, predchodkyni Organizácie spojených národov. Vyvrcholil do už spomínaného dohovoru z 28. júla 1951, keď špeciálna komisia OSN schválila Dohovor o právnom postavení utečencov. Na začiatku bol tento Dohovor [...] viac menej obmedzený na ochranu európskych utečencov po druhej svetovej vojne. Protokol z roku 1967 rozšíril jeho pôsobnosť a odstránil zemepisné a časové obmedzenia. Dohovor sa tým zmenil na skutočne univerzálny nástroj, pretože problém vysídlených ľudí sa rozšírili do celého sveta. Práve preto je tento dokument významným právnym nástrojom súčasnej medzinárodnej ochrany utečencov. Dohovor definuje pojem utečenec, formu právnej ochrany, inú pomoc a sociálne práva utečencov, ktoré by im mali poskytnúť štáty, ktoré sú signatármi Dohovoru.<sup>3</sup> Rovnako tak aj o postavení utečencov nezákonne sa nachádzajúcich v štáte, do ktorého sa uchýlili, ako aj o vyhostení a najmä o zásade „non-refoulement“ teda zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Táto zásada tvrdí, že: „*žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice území, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Výhody*

<sup>2</sup> Útek z nebezpečenstva. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov [cit. 2016-04-18]. [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/komu-pomahame/utecenci-azylanti.html>.

<sup>3</sup> Útek z nebezpečenstva. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/komu-pomahame/utecenci-azylanti.html>

*tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.*<sup>4</sup>

### **3. Úprava práv utečencov v Európe**

Ochrana práv utečencov je v Európe zabezpečená najmä prostredníctvom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>5</sup> a Charty základných práv EÚ.<sup>6</sup> EDLP je dokument prijatý Radou Európy, medzivládnu organizáciou európskych štátov, ktorý do platnosti vstúpil v roku 1953. Od tohto roku tento dohovor upravuje aktuálne otázky a nachádza riešenia vďaka jeho protokolom. EDLP poskytuje procesnú ochranu jednotlivcom a to vďaka Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktorý sa po využití všetkých vnútroštátnych prostriedkov ochrany a v prípade porušenia základných práv zo strany členského štátu môžu obrátiť. Štáty ako zmluvné strany dohovoru sú ním právne viazané, a preto sa jednotlivci môžu vždy domáhať práv pred vnútroštátnymi súdmi alebo ESLP.

Naopak Chartu základných práv EÚ možno uplatniť pri rozhodovaní, iba v prípade ak sa predmet sporu týka práva Únie. Chartu EÚ vyhlásil Európsky parlament, Rada a Komisia. V článku 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy sa hovorí, že: „*Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluva.*“ Charta EÚ preto Lisabonskou zmluvou nadobudla status primárneho práva Európskej únie. Na základe preambuly vieme, že: „*Charta EÚ opätovne potvrdzuje práva vyplývajúce najmä z ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov spoločných pre členské štáty, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sociálnych chart prijatých Úniou a Radou Európy, ako aj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva.*“ Dodržiavanie a výklad jednotlivých článkov Charty môže byť predmetom konania pred vnútroštátnymi súdmi ako aj

---

<sup>4</sup> Článok 33, Dohovor o právnom postavení utečencov.

<sup>5</sup> Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme, 4.11.1950, členmi Rady Európy v znení ustanovení Dodatočných protokolov. Publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 209/1992 Zb.

<sup>6</sup> Charta základných práv Európskej únie. Ú. v. EÚ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407.

pred Súdny dvorom Európskej únie, ktorý rozhoduje najčastejšie o prejudiciálnych otázkach a v rámci nich o autoritatívnom výklade práva EÚ.

### 3.1 Právo na azyl

Článok 18 Charty znie: „Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluva“). Na základe vysvetliviek k Charte EÚ vieme, že: „znenie tohto článku je založené na článku 63 Zmluvy o ES, ktorý je súčasnosti nahradený článkom 78 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie. Zmluva o fungovaní Európskej Únie sa vo svojej 5.hlave venuje politikám vzťahujúcich sa na pohraničnú kontrolu, azyl a prístahovalectvo, konkrétne spomínaný čl.78 ods. 1 pojednáva o zásade non-refoulement, teda zákaze vyhostenia, v ktorom sa hovorí, že: „Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami. Čo sa týka dohovoru, ten síce neupravuje explicitne právo na azyl, ale aj napriek tomu práva utečencov možno vyvodit' z ďalších jeho ustanovení.

### 3.2 Zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania

Článok 4 Charty sa venuje zákazu mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Toto právo sa zaručuje aj čl.3 EDLP, ktorý má rovnaké znenie.<sup>7</sup> Bližšie definície jednotlivých pojmov sa vytvorili na základe prípadu *Írsko c. Spojené kráľovstvo*<sup>8</sup>, kedy sa špecifikovalo za neľudské zaobchádzanie alebo trest spôsobenie intenzívneho duševného a fyzického utrpenia a ponižujúce zaobchádzanie za zlé zaobchádzanie, ktoré ma vzbudiť u obetí pocity strachu, úzkosti a podriadenosti a ktoré je spôsobilé potupit' a ponižiť ich a prípadne

<sup>7</sup> Pozri Vysvetlivky k Charte čl. 4.

<sup>8</sup> Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva z 01.októbra 1972 vo *Írsko c. Spojené kráľovstvo*, sťažnosť č. 5310/71 a č. 5451/72.

zlomiť ich fyzický alebo morálny odpor.<sup>9</sup> Prípád, kedy sa potvrdil absolútny zákaz mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zabodchádzania, bola vec *Saadi proti Taliansku*<sup>10</sup>. Žiadateľ bol v Taliansku stíhaný za účasť na medzinárodnom terorizme a bol vydaný rozkaz na jeho deportáciu do Tuniska. ESĽP zistil, že keby sa vrátil do Tuniska, podstúpil by reálne riziko zaobchádzania, ktoré porušuje článok 3 Dohovoru. Jeho správanie a závažnosť obvinení proti nemu boli pre posúdenie článku 3 irelevantné.<sup>11</sup>

### 3.3 Zákaz hromadného vyhostenia

Článok 19 ods. 1 Charty má rovnaký význam ako čl. 4 Protokolu č.4 k EDĽP a týka sa zákazu hromadného vyhostenia. Ich účelom je zaručiť, aby každé rozhodnutie podliehalo osobitnému preskúmaniu a aby nebolo možné rozhodnúť jedným opatrením o vyhostení všetkých osôb, ktoré majú štátnu príslušnosť určitého štátu.<sup>12</sup> Ods. 2 toho istého článku pojednáva o tom, že nikto nesmie byť vystavovaný, ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Takéto ustanovenie výslovne EDĽP neobsahuje, ale v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva vzhľadom na už spomínaný čl. 3 sa aplikuje.<sup>13</sup> Rozhodnutím v prípade ESĽP sa rozšíril tento zákaz aj na zásahy na šírom mori, kedy vo veci *Hirsi Jamaa a i. proti Taliansku*<sup>14</sup> talianske orgány odopreli potenciálnym žiadateľom o azyl povolenie vystúpiť z lode na breh, čím porušili článok 4 protokolu č. 4. Súd zastáva názor, že zákaz vyhostenia sa vzťahoval aj na opatrenia prijaté na šírom mori. ESĽP preskúmal medzinárodné právne ustanovenia a právo EÚ týkajúce sa zásahov na mori a povinností pobrežnej stráže, kde má štát ešte právomoc v zmysle článku 1 EDĽP. Prípád porušenia spomínaného

---

<sup>9</sup> SVÁK, J. Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch: 1.zväzok. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011. ISBN 978-80-89447-44-2, s. 268.

<sup>10</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 28.februára 2008 vo veci Saadi proti Taliansku, sťažnosť č. 37201/06.

<sup>11</sup> Agentúra Európskej únie pre základné práva. Príručka o európskych právach v oblasti azylu, hraníc a migrácie. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015. [cit. 2016-04-14]. ISBN 978-92-871-9926-3, s. 79. [online]: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_SLK.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_SLK.pdf).

<sup>12</sup> Pozri: Vysvetlivky k čl. 19 Charty základných práv EÚ.

<sup>13</sup> Pozri: Vysvetlivky k čl. 19 Charty základných práv EÚ.

<sup>14</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 23.februára 2012 vo veci Hirsi Jamaa a i. proti Taliansku, sťažnosť č. 27765/09.

článku nastal aj vo veci *Čonka proti Belgicku*<sup>15</sup>. ESĽP zistil, že vyhostenie skupiny rómskych žiadateľov o azyl porušilo článok 4 protokolu č. 4 k EDĽP. Súd neuspokojilo, že sa nevykonalo individuálne posúdenie osobných okolností každého člena vyhostenej skupiny. Predovšetkým, že pred deportáciou žiadateľov politické orgány vyhlásili, že dôjde k hromadnému vyhosteniu. Príslušným orgánom vydali pokyny na jeho uskutočnenie. Všetkým jednotlivcom povedali, že sa majú v rovnakom čase hlásiť na policajnej stanici a každý príkaz na vyhostenie a dôvody na zaistenie boli vyjadrené v rovnakých pojmoch. Navyše, nedostali prístup k právnikom a azylové konanie nebolo ukončené.<sup>16</sup>

### 3.4 Právo na účinný prostriedok nápravy

V prípade *Čonka proti Belgicku* okrem už spomínaného, v prvostupňovom konaní nemali žiadatelia prístup k svojmu spisu a nemohli ani nazrieť do záznamov z konania. Preto súd dospel k záveru, že došlo aj k porušeniu článku 13 EDĽP.<sup>17</sup> Tento článok hovorí o práve na účinný opravný prostriedok pred vnútroštátnym orgánom.<sup>18</sup> Na tomto článku je založený prvý odsek čl.47 Charty, avšak v práve Únie je ochrana rozsiahlejšia, pretože zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom. Druhý odsek článku 47 Charty základných práv EÚ vychádza z článku 6 ods.1 EDĽP a hovorí o práve na spravodlivý súdny proces, pričom jednou z požiadaviek je, aby *záležitosť bola spravodlivá, verejne a v primeranej lehote prejednaná pred nezávislým a nestanným súdom zriadeným zákonom [...]*<sup>19</sup>. Tretí odsek sa venuje poskytnutiu právej pomoci, možnosti obhajovať sa a nechať zastupovať. V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva sa musí poskytnúť právna pomoc v prípade, ak by absencia takejto pomoci znemožnila zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 05.mája 2012 vo veci *Čonka proti Belgicku*, sťažnosť č. 51564/99.

<sup>16</sup> Agentúra Európskej únie pre základné práva. Príučka o európsko práve., s. 81.

<sup>17</sup> Agentúra Európskej únie pre základné práva. Príučka o európsko práve., s. 98.

<sup>18</sup> Pozri: EDĽP čl. 13.

<sup>19</sup> Pozri: Vysvetlivky k čl. 47 Charty základných práv EÚ.

<sup>20</sup> Pozri: Vysvetlivky k čl. 47 Charty základných práv EÚ.

#### 4. Komparácia rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ

V prípade *N. proti Spojenému kráľovstvu*<sup>21</sup> rozhodoval Európsky súd pre ľudské práva vo veci poskytnutia zdravotnej starostlivosti cudzincovi iného štátu. Z rozhodnutia v danom prípade vyplýva, že cudzinci, ktorí majú byť vyhostení principiálne nemajú nárok na zotrvanie v signatórskom v štáte s cieľom benefitovať zo zdravotného, sociálneho alebo inej formy pomoci poskytovanej štátom. Skutočnosť, že zdravotná situácia, napríklad očakávaná dĺžka života, by mohla byť značne skrátaná, ak by bola osoba vyhostená zo signatórského štátu nie je dostatočná na konštatovanie porušenia článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Samotné rozhodnutie vyhostiť cudzinca, ktorý trpí závažnou psychickou alebo fyzickou chorobou do krajiny, kde nie sú dostatočné podmienky na jeho liečbu v porovnaní so signatórskym štátom, môžu znamenať porušenie článku 3, ale iba vo výnimočných prípadoch, ako napríklad z humanitárnych dôvodov. Tak ako v prípade *D. v. Spojené kráľovstvo*, za veľmi výnimočných okolností, keď žiadateľ bol kriticky chorý, javil znaky blízke smrti a nemôže byť garantované žiadne ošetrovanie alebo zdravotnícka starostlivosť v jeho krajine pôvodu a nemá nikoho z rodiny ochotného a schopného na jeho starostlivosť alebo poskytnutie mu základnej stravy, bezpečia a sociálnej podpory.

V obdobnej veci rozhodoval aj Súdny dvor EÚ v prípade *Mohamed M'Bodj proti Belgicku*<sup>22</sup> z 18. decembra 2014. V tomto rozhodnutí konštatoval, že: „...členský štát nemusí poskytnúť sociálnu ochranu a zdravotnú starostlivosť stanovenú týmito článkami štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má povolenie na pobyt na území tohto členského štátu podľa vnútroštátnej právnej úpravy, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá stanovuje právo na pobyt v uvedenom členskom štáte pre cudzinca, ktorý trpí chorobou vyvolávajúcou reálne riziko ohrozenia jeho života alebo fyzickej integrity, alebo reálne riziko neľudského či ponižujúceho zaobchádzania, pokiaľ neexistuje nijaká primeraná liečba v krajine jeho pôvodu alebo v tretej krajine, kde sa predtým zdržiaval, ak nejde o prípad úmyselného odmietnutia poskytnutia starostlivosti uvedenému cudzincovi v tejto krajine.“ Pri riešení tejto prejudiciálnej otázky Súdny dvor spomína aj

<sup>21</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27. mája 2008 vo veci *N. proti Spojenému kráľovstvu*, s'ťažnosť č. 26565/05.

<sup>22</sup> Rozsudok *Mohamed M'Bodj v. Belgické kráľovstvo*, C-542/13, EU:C:2014:2452.

judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v už vyššie spomenutom prípade *N. v. Spojené kráľovstvo* kde konštatuje, že len naozaj vo veľmi výnimočných prípadoch, kde existujú naliehavé humanitárne dôvody, ako to bolo vo veci *N. v. Spojené kráľovstvo*, sa môžu osoby domáhať porušenia svojich práv.

Môžeme teda konštatovať, že na základe vyššie uvedeného rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva ako aj rozhodnutia Súdneho dvora tak Charta EÚ ako aj EDLP poskytujú utečencom, resp. žiadateľom o azyl rovnaký rozsah ochrany a nepožadujú poskytnutie sociálnej či zdravotnej starostlivosti až na jedinú výnimku, humanitárne dôvody, ktoré však bližšie nešpecifikujú a sú teda posudzované so zreteľom na osobitný prípad. Komparáciou týchto rozhodnutí teda vidíme, že rozsah ochrany priznanej podľa EDLP a Charty EÚ aplikujú oba sudy rovnako a to aj napriek tomu, že podľa čl. 52 ods. 3 Charty môže právo Únie priznať širší rozsah ochrany práv.<sup>23</sup>

Vychádzajúc z komparácie rozsahu jednotlivých práv utečencov podľa EDLP a Charty môžeme konštatovať, že v niektorých prípadoch je rozsah práv utečencov uznaných EDLP rovnaký ako rozsah práv uznaných Chartou (právo nebyť mučený a podrobený neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzaniu alebo trestu, právo nebyť hromadne vystavovaný), niekedy je určité právo výslovne upravené len v Charte a ochranu podľa EDLP požíva len na základe jeho uznania judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (právo na azyl, právo nebyť vystavovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu) a napokon, niekedy je rozsah práv uznaných Chartou väčší ako identických práv uznaných EDLP (právo na spravodlivý proces a účinný prostriedok nápravy).

## Záver

Otázka ochrany utečencov je aktuálna už niekoľko rokov a vzhľadom na počet utečencov a potrebnú pomoc je právna úprava ich ochrany viac než žiadúca. Dôležitosť ochrany utečencov dokazuje aj to, že medzinárodné spoločenstvo v rámci Organizácie spojených národov upravilo ich hlavné práva a povinnosti pomocou Dohovoru o právnom postavení utečencov už na prelome druhej polovice minulého storočia.

---

<sup>23</sup> Pozri: Čl. 52 ods.3 Charty základných práv EÚ.

Túto univerzálnu ochranu práv sa Európa snažila vylepšiť zavadením regionálnej ochrany, ktorá umožňuje efektívnejším spôsobom presadiť ich dodržiavanie a zabezpečiť ich vynútitelnosť. Práve preto bol prijatý EDLP a ochranou jeho ustanovení poverený Európsky súd pre ľudské práva a neskôr rovnako aj Charta a dohľadom na rešpektovanie jej ustanovení poverený Súdny dvor EÚ. Napríklad, v prípade práva na azyl podľa čl. 18 Charty, aj keď uvedený článok len odkazuje na dodržiavanie pravidiel Ženevského dohovoru a Protokolu týkajúcich sa postavenia utečencov, t.j. na univerzálne nástroje ochrany práv utečencov, má zakotvenie práva na azyl v Charte veľký význam. Ako súčasť práva Únie sa na jeho dodržiavanie spolupodieľa celý súdny systém EÚ – Súdny dvor EÚ ako aj vnútroštátne súdy, čím sa dodržiavania tohto práva vedia dotknutí jednotlivci (utečenci) dovolávať efektívnejšie.



## Postavenie vysokého komisára OSN pre utečencov pri ochrane utečencov

Bc. Dávid Danočko

### Úvod

Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (*United Nations High Commissioner for Refugees*, ďalej len UNHCR alebo Úrad) sa po takmer šesťdesiatich šiestich rokoch svojej existencie stal už pevnou súčasťou spektra medzinárodných inštitúcií poskytujúcich ochranu základným ľudským právam a slobodám uznávaných drvivou väčšinou krajín sveta. Za toto obdobie bola činnosť Úradu ocenená dva razy Nobelovou cenou za mier. Aj toto ocenenie svedčí o správnosti úsudku medzinárodného spoločenstva, ktoré sa v roku 1949 na pôde OSN rozhodlo vytvoriť tento Úrad. Za každým štatistickým číslom nájdeme človeka, ktorému osud nedoprial žiť vo svojom domove a za každým takýmto číslom sa ukrýva ľudská spolupatričnosť a veľkorysosť. Je dôležité pripomínať si dôvody, ktoré predchádzajúce generácie viedli k myšlienke kreovať túto inštitúciu. Nemenej dôležitou je úloha, v každom čase podrobovať súčasnú právnu úpravu postavenia Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov prísnej analýze za účelom hľadania nových efektívnejších prostriedkov na pomoc ľuďom bez domova. Tento príspevok sa snaží ozrejmiť historické okolnosti vzniku UNHCR, pôsobnosť tejto inštitúcie, postavenie, ktoré mu prisudzuje legislatíva Európskej únie a v neposlednom rade i úlohu, ktorú zohráva v azylovom konaní podľa slovenského právneho poriadku.

### 1. Stručná história vzniku a postavenie Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov

Úrad začal svoju činnosť 1. januára 1951. Pre jeho konštituovanie je dôležitá rezolúcia Valného zhromaždenia OSN (ďalej len VZ OSN) č. 319 z 3. decembra 1949, v ktorej uznáva VZ OSN prirodzenú povahu problému utečencov v medzinárodnom meradle a s tým spojenú zodpovednosť OSN za ochranu takýchto osôb, pričom riešene nachádza v spolupráci s vládami a v závislosti od schválenia príslušnými vládami aj súkromnými organizáciami a v dobrovoľnej repatriácii alebo

asimilácii utečencov v nových národných spoločnostiach.<sup>1</sup> Na základe tohto dokumentu bol rezolúciou č. 428 zo 14. decembra 1950 schválený Štatút UNHCR. Úrad sa ujal medzinárodnej ochrany utečencov a hľadania stálych postupov, ktoré riešia problematiku utečencov. Podľa čl. 2 Štatútu UNHCR, práca Úradu má úplne nepolitický charakter, jeho činnosť je humanitárna a sociálna.<sup>2</sup> V zmysle článku 22 Charty OSN je UNHCR pomocným orgánom OSN. Úlohou Úradu bola spočiatku pomoc presídleným osobám po druhej svetovej vojne a dohľad nad dodržiavaním medzinárodnej zmluvnej ochrany utečencov, pričom mal časovo obmedzený mandát pre svoju činnosť v rozsahu troch rokov. V zriaďovacej rezolúcii preto v článku 5 nachádzame ustanovenie, podľa ktorého Valné zhromaždenie najneskôr na svojom ôsmom riadnom zasadnutí zhodnotí opatrenia Vysokého komisára a na základe toho rozhodne, či bude jeho činnosť predĺžená aj na dobu po 31. decembri 1953. Utečenecká otázka sa však ukázala ako pretrvávajúca, a tak si Úrad musel svoj mandát v pravidelných cykloch obnovovať. Táto povinnosť bola v roku 2003 VZ OSN zrušená a odvtedy vykonáva Úrad svoj mandát na dobu neurčitú až kým sa problém s utečencami nepodarí vyriešiť. Úrad má svoje sídlo v švajčiarskej Ženeve, pričom v roku 1993 zriadil svoje pracovisko aj v hlavnom meste Slovenskej republiky. V roku 1956 bola činnosť Úradu vystavená prvej väčšej „skúške“. V súvislosti s humanitárnou krízou po krvavom potlačení maďarskej revolúcie sa stal nedielnou súčasťou humanitárnej pomoci v globálnom meradle.<sup>3</sup> V roku 1954 získal UNHCR Nobelovu cenu za mier, za poskytovanie pomoci utečencom v Európe. V roku 1981, získal Úrad svoju druhú Nobelovu cenu, ako ocenenie za pomoc utečencom po celom svete zohľadňujúc politické prekážky, ktorým organizácia čelila pri svojej práci.<sup>4</sup> UNHCR zamestnáva viac ako 9 700 pracovníkov, ktorý pracujú v 126-tich krajinách sveta, poskytujúc ochranu viac ako 60 000 000 osobám, nad ktorých je daná pôsobnosť Úradu. Činnosť UNHCR riadi VZ OSN a Hospodárska a sociálna rada OSN. Program a rozpočet schvaľuje

---

<sup>1</sup> Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN A (IV) z 3. decembra 1949, [online]: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/38/IMG/NR005138.pdf?OpenElement>.

<sup>2</sup> GOODWIN-G. G. S. - MCADAM J. Therefugee in internationallaw. Third edition. Oxford: Oxford university press, 2007. ISBN 9780199207633, s. 20-21.

<sup>3</sup> Svetová humanitárna organizácia so skromným pôvodom. 18.03.2016, [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/o-nas/historia-unhcr.html>.

<sup>4</sup> TheNobelPeacePrize 1981, 19.03.2016, [online]: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/la\\_ureates/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/la_ureates/).

Výkonný výbor UNHCR. Najvyšším predstaviteľom Úradu je Vysoký komisár, volený VZ OSN na funkčné obdobie piatich rokov, s možnosťou znovuzvolenia, ktorým je od 1. januára 2016 Filippo Grandi. Ten sa stal v poradí už jedenástym Vysokým komisárom.<sup>5</sup>

### 1.1 Postavenie UNHCR vo svetle ľudských práv

Inštitút ochrany utečencov a práva utečencov ako také zaradzujeme medzi skupinu ľudských práv. Ľudské práva sa spájajú s myšlienkami dôstojnosti človeka, osobnej slobody a rovnoprávnej koexistencie s inými ľudskými bytosťami. Prijatím Charty Organizácie Spojených národov nadobudla ochrana ľudských práv nadnárodný a medzinárodný charakter.<sup>6</sup> Normy o ochrane základných ľudských práv zaraďujeme k *ius cogens* medzinárodného práva. Preambula Dohovoru o právnom postavení utečencov OSN (ďalej len "Dohovor") deklaruje svoje úsilie zabezpečiť, čo najväčšiu možnosť užívať tieto základné práva a slobody.<sup>7</sup> Ľudsko-právny charakter pripisuje Dohovoru popredný odborník medzinárodného utečeneckého práva, profesor James C. Hathaway.<sup>8</sup> Priamu spojitosť s ľudsko-právnym katalógom preukazuje aj rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva. Ten vo svojom rozhodnutí v prípade Soering proti Spojenému kráľovstvu<sup>9</sup> skonštatoval, že navrátenie osoby do domovskej krajiny by znamenalo porušenie článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (ďalej len EDLP), prijatého na pôde Rady Európy, dňa 04.11.1950, ktorý stanovuje zákaz neľudského a ponižujúceho zaobchádzania.<sup>10</sup> Tento verdikt v súvislosti s článkom 33 Dohovoru, ktorý zakotvuje princíp non-refoulement (Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice území, na ktorých by jeho život

<sup>5</sup> The High Commissioner, 19.04.2016, [online]:  
<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c8.html>.

<sup>6</sup> STRÁŽNICKÁ, V. a kolektív.: Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv, Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o., 2013, ISBN 9788089447954, s. 32.

<sup>7</sup> Preambula, Dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951, publikovaný v zbierke zákonov pod číslom 319/1996 Z.z.

<sup>8</sup> HATHAWAY, J. C. The rights of refugees under international law, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, ISBN 9780521834940, s.53.

<sup>9</sup> Jan Soering bol nemecký občan, obžalovaný z vraždy v USA, kde mu hrozil trest smrti. Soering z USA utiekol, a následne bol zadržaný v Spojenom kráľovstve, odkiaľ mal byť vydaný do USA. Soering podal sťažnosť na Európsky súd pre ľudské práva, pričom argumentoval, tým, že jeho vydanie by bolo porušením čl. 3 EDLP.

<sup>10</sup> Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 07. 07. 1989, prípad Soering proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 14038/88.

alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. ) potvrdzuje priamu linku ustanovení EDLP a ustanovení Dohovoru, a teda ľudsko-právny rozmer poskytovanej ochrany UNHCR. Princíp non-refoulement je jedným z pilierov, na ktorých stojí medzinárodné utečenecké právo a právo azylu. Oficiálne dokumenty UNHCR sa o tomto princípe zmieňujú ako o základnom stavebnom kameni.<sup>11</sup>

## 1.2 Personálna pôsobnosť UNHCR podľa Štatútu

Štatút UNHCR prijatý vyššie uvedenou rezolúciou pomerne jasne v svojej II. časti definuje skupiny osôb, ktorým Úrad poskytuje ochranu; podľa znenia Štatútu: „ vo vzťahu, ku ktorým vykonáva svoj mandát“. V článku 6 sú stanovené kritéria pôsobnosti Úradu, prostredníctvom vymedzenia pojmu utečenec, tak ako ho definuje Dohovor o právnom postavení utečencov. Teda ochrana poskytovaná Úradom sa vzťahuje na každú osobu, ktorá bola považovaná za utečenca podľa dohôd z 12. mája 1926 a 30. júna 1928, alebo podľa dohovorov z 28. októbra 1933 a 10. februára 1938 a podľa protokolu zo 14. septembra 1939 alebo tiež podľa ustanovení stanov Medzinárodnej organizácie pre utečencov. Takisto je utečencom každá osoba, ktorá sa v dôsledku udalostí, ktoré nastali pred 1. januárom 1951<sup>12</sup>, nachádza mimo svojej vlasti a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských alebo národnostných alebo z dôvodov príslušnosti k určitým spoločenským vrstvám alebo i zastávania určitých politických názorov, a ktorá je neschopná prijať, alebo vzhľadom k hore uvedeným obavám, odmieta ochranu svojej vlasti. To isté platí aj pre osobu bez štátnej príslušnosti nachádzajúcej sa mimo krajinu svojho doterajšieho obvyklého pobytu následkom vyššie uvedených udalostí, a ktorá sa vzhľadom na uvedené obavy nechce alebo nemôže vrátiť. Status utečenca sa vzťahuje aj každú osobu, ktorá sa nachádza mimo svoju vlasť, alebo pokiaľ je osobou bez občianstva, sa nachádza mimo krajiny svojho obvyklého pobytu, a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských alebo národnostných alebo z dôvodov príslušnosti k

---

<sup>11</sup> UN High Commissioner for Refugees. 1997. UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement. [online]: <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Navštívené dňa 20.01.2015.

<sup>12</sup> Toto časové obmedzenie bolo zrušené Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov z roku 1967.

určítym spoločenským vrstvám alebo i zastávania určitých politických názorov. Takáto osoba je neschopná prijať, alebo vzhľadom k hore uvedeným obavám odmieta ochranu svojej vlasti, alebo pokiaľ je osobou bez občianstva, sa nechce vrátiť do krajiny svojho obvyklého pobytu. V súčasnosti UNHCR zodpovedá aj za ochranu utečencov pred vojnou alebo závažným porušením verejného poriadku, navrátilcov, žiadateľov o azyl, osôb bez štátnej príslušnosti ale aj vnútorne presídlených osôb. Posledná menovaná skupina však nepožíva status utečenca v plnom rozsahu. Na rozdiel od utečencov, tieto osoby neprekročili hranice štátu. V roku 1998 boli vypracované Hlavné princípy v oblasti vnútorného presídľovania. Vnútorne presídlená osoba bola definovaná ako osoba, ktorá bola donútená opustiť svoj domov alebo miesto obvyklého pobytu predovšetkým v snahe vyhnúť sa následkom ozbrojeného konfliktu, situáciám všeobecného násillia, porušovaniu ľudských práv alebo prírodných, či človekom zapríčinených katastrof, a ktorá neprekročila medzinárodne uznané štátne hranice.<sup>13</sup> V záležitostiach vnútorne presídlených osôb vykonáva UNHCR svoj mandát za podmienok stanovených VZ OSN v roku 1993, ktorými sú: 1) požiadavka alebo súhlas VZ OSN alebo kompetentného orgánu OSN 2) súhlas zúčastneného štátu a iných strán konfliktu 3) prístup k zasiahnutej populácii 4) zaistená bezpečnosť pracovníkov UNHCR a ich partnerov 5) jasné pravidlá, čo sa týka povinností a možnosti intervencie v otázkach ochrany 6) zodpovedajúce zdroje a kapacity.

Podľa štatistiky vypracovanej Úradom tvoria deti skoro polovicu zo všetkých nútene vysídlených osôb. Napríklad, v roku 2011 bol ich počet viac ako 12 miliónov chlapcov a dievčat. Na základe týchto znepokojivých údajov bol na pôde UNHCR vypracovaný Rámcový dokument pre ochranu detí, ktorý za hlavné ciele ochrany považuje bezpečnosť takýchto detí, aktívnu účasť detí na integrácii, obdržanie zákonnej dokumentácie, či nachádzanie trvalých riešení...<sup>14</sup> Úrad vo svojej činnosti poskytuje osobitnú ochranu aj osobám utečencov, ktoré sa stali objektom sexuálneho násillia.

---

<sup>13</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 20.03.2016, [online]: <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>.

<sup>14</sup> UNHCR. A framework for the Protection of Children, 18.04.2016, [online]: <http://www.unhcr.org/50f6cf0b9.html>.

### 1.3 Vecná pôsobnosť UNHCR podľa Štatútu

V článku 8 Štatútu nachádzame vymedzenie základnej vecnej pôsobnosti Úradu vo vzťahu k osobám, ktoré spadajú pod jeho osobnú pôsobnosť. Úrad podľa tohto článku podporuje uzatváranie a ratifikáciu medzinárodných zmlúv o ochrane utečencov, dohliada na ich aplikáciu a navrhuje ich zmeny; v spolupráci so štátmi vykonáva opatrenia zamerané na zlepšenie osudu utečencov a zníženie ich počtu; napomáha relevantným inštitúciám v repatriácii; podporuje prijímanie utečencov a usiluje, aby utečenci získali povolenie k prevodu svojho majetku. Vo svojej činnosti získava od vlád informácie o počte utečencov na ich území a o zákonoch a nariadeniach, ktoré sa ich týkajú a nadväzuje styk so súkromnými organizáciami zaoberajúcimi sa otázkami utečencov. V ďalších článkoch je upravená pôsobnosť Úradu v oblasti nakladania s finančnými prostriedkami, či akýmkoľvek ďalšími možnými funkciami, ktorými ho poverí Valné zhromaždenie, atď. Vo všeobecnosti môžeme hlavné činnosti UNHCR rozdeliť do dvoch základných skupín a to a) poskytovanie medzinárodnej ochrany utečencom a b) humanitárna pomoc, ktorá spočíva v zabezpečení potravín, prístupe k zdravotnej starostlivosti, budovaní infraštruktúry, atď. Kerry Smith a Sophia Swithem načrtli v dokumente The 2014 UN appeal ako by mal prebiehať cyklus humanitárnej pomoci poskytovanej UNHCR, či inými medzinárodnými organizáciami, ktorý pozostáva zo štyroch fáz: 1. posúdenie situácie; 2. vypracovanie strategického plánu; 3. "mobilizácia" zdrojov; 4. vyhodnotenie výsledkov.<sup>15</sup>

## 2. Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov vo svetle európskej legislatívy azylového procesu

Medzinárodné utečenecké právo je tvorené medzinárodnými univerzálnymi a regionálnymi právnymi predpismi. Avšak dôležitým prameňom zostáva medzinárodná obyčaj. Samozrejme je potrebné taktiež sa zaoberať vnútroštátnou úpravou toho – ktorého štátu. Najvýznamnejšie postavenie v spektre medzinárodných noriem má Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951 a k nemu pripojený Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov z roku

---

<sup>15</sup> SMITH, K. – SWITHERN, S.: The 2014 UN appeal, 18.04.2016, [online]: <http://www.glo balhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/12/UN-response-crisis-2014-final2.pdf>.

1967. Z hľadiska nášho regionálneho postavenia je pre SR dôležitá a zároveň záväzná aj legislatíva Európskej únie v tejto oblasti.

## 2.1 Vývoj legislatívy Európskej únie.

Pre krajiny integrujúce sa v spoločenstve, ktorého hlavným cieľom bolo vytvorenie vnútorného trhu, vzhľadom na hospodárske záujmy, nebola v počiatkoch Európskeho spoločenstva výzvou harmonizácia azylových politík členských štátov. Avšak s vnútorným trhom a slobodným pohybom osôb vyvstávajú práve otázky spoločnej úpravy migračného, či azylového práva. V roku 1985 bola medzi niektorými členskými štátmi uzatvorená Schengenská dohoda o postupnom rušení kontrol na spoločných hraniciach. Tá spolu so Schengenským vykonávacím dohovorom tvorí tzv. Schengenské *acquis*. Tieto zmluvy sa tak stali jedným z nástrojov kreovania spoločného hraničného režimu a spoločnej migračnej politiky. Jedným z najdôležitejších a prelomových dokumentov, týkajúcich sa európskej azylovej politiky je Amsterdamská zmluva prijatá v októbri 1997 (v platnosti o 1. mája 1999), ktorá sa stala základom tvorby Spoločného európskeho azylového systému (ďalej len SEAS). Azylová politika bola odvtedy súčasťou prvého piliera.<sup>16</sup> Európska rada prijala 3. decembra 1998 Viedenský akčný plán, ktorého úlohou bola realizácia Amsterdamskej zmluvy v čo najkratšom čase. Na jeho základe schválila Európska rada na zasadaní v Tampere konanom v dňoch 15. až 16. novembra 1999 5 ročný plán budovania SEAS, tzv. Závery Európskej rady z Tampere. Plynule na neho nadviazal Haagský program, prijatý EÚ v roku 2004. Významným dokumentom upravujúcim azylový proces je taktiež Dublinská dohoda, podpísaná 15. júna 1990. Tá určovala štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov. Základnou zásadou Nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 (dublinské nariadenie) je, že zodpovednosť za posúdenie žiadosti nesie v prvom rade členský štát, ktorý zohral najväčšiu úlohu pri vstupe žiadateľa do EÚ alebo jeho pobyte v EÚ. Lisabonská zmluva rozširuje právomoci EÚ za účelom vytvárania spoločného európskeho azylového systému. Nariadením EURODAC sa zase zriadila azylová databáza EÚ pre odtlačky prstov. Ak určitá osoba požiada o azyl kdekoľvek v EÚ, jej odtlačky prstov sa prenesú do centrálného systému Eurodac. Eurodac je v prevádzke od

<sup>16</sup> Tieto tri piliere Európskej únie tvorili do 01.12.2009, kedy vstúpila do platnosti Lisabonská zmluva: 1. pilier: Európske spoločenstvo; 2. pilier: Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika; 3. pilier: Justícia a vnútorná bezpečnosť.

roku 2003 a ukázal sa ako veľmi úspešný IT nástroj.<sup>17</sup> Priamo v primárnom práve nachádzame zmienku o UNHCR. Vo vyhlásení č.17 o článku 73k Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pripojenom k Amsterdamskej zmluve je uvedené, že sa vedú porady s Vysokým komisárom OSN pre utečencov a ostatnými relevantnými medzinárodnými organizáciami o záležitostiach týkajúcich sa azylovej politiky.<sup>18</sup> Jednou z najnovších právnych úprav je Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ,<sup>19</sup> ktorá upravuje normy pre prijímanie osôb, ktoré požadujú medzinárodnú ochranu. Vo svojom obsahu upravuje úlohy a oprávnenia UNHCR, ktoré sú členské štáty povinné implementovať vo svojich právnych poriadkoch, akou je prístup k žiadateľom o azyl, prístup k informáciám a k rozhodnutiam v konaniach. Táto Smernica revidovala skôr prijatú Smernicu Rady 2005/85/ES, ktorá však bola s účinnosťou od 21. júla 2015 na základe článku 35 Smernice 2013/33/EÚ zrušená.<sup>20</sup>

Prijatie Lisabonskej zmluvy v roku 2007 znamená rozšírenie právomocí EÚ za účelom kreovania SEAS, teda vývoj smeruje k jednotnému azylovému konaniu a jednotnému statusu osôb, ktorým bol udelený azyl, v rámci celej EÚ.<sup>21</sup>

## 2.2 Spoločný európsky azylový systém

SEAS (angl. Common European Asylum System) je tvorený z veľkej časti smernicami a nariadeniami. Základnými dokumentmi, ktoré tvoria SEAS je

- Revidovaná smernica o konaní o azyle<sup>22</sup>
- Revidovaná smernica o podmienkach prijímania<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Európska komisia: Eurodac. In: Spoločný európsky azylový systém, Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014, ISBN 9789279346415, s. 8.

<sup>18</sup> Declaration on Article 73k of the Treaty establishing the European Community, [online]: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

<sup>19</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ, publikovaná v Úradnom vestníku Európskej únie pod označením L 180/96.

<sup>20</sup> Tamtiež.

<sup>21</sup> SLINGENBERG, Lieneke., The Reception of Asylum Seekers under International Law: between sovereignty and equality. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 66.

<sup>22</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

<sup>23</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu.



- Revidovaná kvalifikačná smernica<sup>24</sup>
- Revidované dublinské nariadenie<sup>25</sup>
- Revidované nariadenie EURODAC<sup>26</sup>

### 2.2.1 UNHCR v Revidovanej smernici o konaní o azyle

Pôvodná Smernica o konaní o azyle stanovuje pravidlá pre celý postup podávania žiadosti o azyl, okrem iného: ako podať žiadosť, ako sa bude žiadosť posudzovať, akú pomoc dostane žiadateľ o azyl, aké sú možnosti odvolania a či odvolanie umožní príslušnej osobe zotrvať na danom území, čo možno urobiť, ak sa žiadateľ vydá na útek, alebo ako sa riešia opakované žiadosti. Revidovaná smernica vytvára súdržný systém, ktorý zabezpečuje, aby sa rozhodnutia o azyle prijímali efektívnejšie a spravodlivejšie a aby všetky členské štáty posudzovali žiadosti na základe spoločnej normy na vysokej kvalitatívnej úrovni.<sup>27</sup> Predmetná smernica vymedzuje postavenie UNHCR v azylovom konaní prostredníctvom povinností členských štátov, ktoré majú splniť vo vzťahu k ustanoveným úlohám UNHCR. Tieto povinnosti (oprávnenia z pohľadu UNHCR) ustanovuje článok 29 (v pôvodnej smernici článok 21). Členské štáty teda umožnia UNHCR:

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Nariadenie 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.

<sup>26</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

<sup>27</sup> Európska komisia: Eurodac. In: Spoločný európsky azylový systém, Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014, ISBN 9789279346415, s. 4.

- a) prístup ku žiadateľom vrátane tých, ktorí sú zaistení, na hraniciach a v tranzitnom priestore;
- b) prístup k informáciám o jednotlivých žiadostiach o medzinárodnú ochranu, o priebehu konania a o prijatých rozhodnutiach, ak s tým žiadateľ súhlasí;
- c) pri výkone svojej dozornej úlohy podľa článku 35 Ženevského dohovoru predkladať ktorémukol'vek príslušnému orgánu svoje názory k jednotlivým žiadostiam o medzinárodnú ochranu v ktoromkoľvek štádiu konania. 2. Pričom tieto ustanovenia sa majú uplatňovať aj na organizáciu, ktorá pracuje na území dotknutého členského štátu v mene UNHCR na základe dohody s týmto členským štátom. Na legislatívnom procese prijímania tejto smernice sa vo forme rôznych odporúčaní, návrhov a pripomienok podieľal aj samotný Úrad. V roku 2006 vydal v Pripomienky k Smernici Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca. Úrad požadoval možnosť predkladať svoje názory k jednotlivým žiadostiam o azyl vo všetkých fázach azylového konania. Takisto v týchto pripomienkach Úrad namietal že rešpektuje zásadu dôvernosti informácií vo vzťahu k žiadateľom o azyl, avšak domnieva sa, že nie je nevyhnutné aby na prístup ku všetkým informáciám, týkajúcim sa žiadateľa o azyl bol potrebný súhlas takéhoto žiadateľa. Preto odporúčal aby sa jasne rozlišovalo medzi všeobecnými informáciami o žiadostiach na strane jednej a informáciami o konkrétnych osobách na strane druhej, kde by bolo opodstatnené vyžadovať súhlas žiadateľa. Avšak tieto odporúčania nenašli v Revidovanej Smernici legislatívnu odozvu a naďalej je v takýchto prípadoch potrebný súhlas žiadateľa.<sup>28</sup> Netreba zabúdať na právnu úpravu, ktorú obsahuje odsek 25 uvedenej Smernice, ktorý ustanovuje, že v záujme správneho uznania tých osôb, ktoré potrebujú ochranu ako utečenci v zmysle článku 1 Ženevského dohovoru alebo ako osoby oprávnené na doplnkovú ochranu, by mal mať každý žiadateľ účinný prístup ku konaniu, možnosti spolupráce a riadnej komunikácii s príslušnými orgánmi, aby mohol predložiť relevantné dôkazy týkajúce sa jeho prípadu, a dostatočným procesným zárukám vo všetkých

---

<sup>28</sup> UNHCR: Pripomínky UNHCR k Smernici Rady 2005/85/ES, 19.04.2016, [online]: <http://www.unhcr-centraleu.rope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/pripominky-unhcr-k-azylove-politice-evrop-ske-unie/pripominky-k-tzv-proceduralni-smernici-o-minimalnich-normach-rizeni-o-priznavani-a-od-nimani-postave.html>, s. 25.

štádiách konania. Konanie, v rámci ktorého prebieha posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, by navyše za bežných okolností malo žiadateľovi o azyl poskytnúť aspoň: právo zostať v členskom štáte do vydania rozhodnutia rozhodujúcim orgánom; prístup k tlmočnickej službe pri predkladaní svojho prípadu v prípade pohovoru s úradmi; možnosť komunikovať so zástupcom UNHCR a s organizáciami poskytujúcimi poradenstvo alebo konzultácie žiadateľom o medzinárodnú ochranu; právo na primerané oznámenie rozhodnutia a skutkové a právne dôvody uvedeného rozhodnutia; možnosť konzultácie s právnym zástupcom alebo iným poradcom; právo byť v rozhodujúcich okamihoch v priebehu procesu informovaný o svojom právnom postavení v jazyku, ktorému rozumie alebo o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu rozumie; a právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v prípade zamietavého rozhodnutia.<sup>29</sup>

### 2.3 Postavenie UNHCR vo svetle slovenskej právnej úpravy azylu

V roku 2002 prijatý zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle, ktorý zostal dodnes v platnosti. Tento základný právny predpis upravujúci v podmienkach Slovenskej republiky azylové konanie sa o UNHCR zmieňuje na viacerých miestach. V §13, podmieňuje neudelenie azylu situáciou ak žiadateľ požíva ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, ako je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. V tretej hlave, ktorá upravuje spoločné ustanovenia o azylovom konaní je v § 17 stanovené právo účastníka konania byť počas konania v styku s úradom vysokého komisára a mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa na území Slovenskej republiky zaoberajú starostlivosťou o žiadateľov a azylantov. Cudzinec hľadájúci na území SR dočasné útočisko, ktoré zákonná úprava vymedzuje ako inštitút na účely ochrany osoby pred vojnovým konfliktom, endemickým násilím, následkami humanitárnej katastrofy alebo sústavným, alebo hromadným porušovaním ľudských práv v ich krajine pôvodu sa v doklade o tolerovanom pobyte označuje ako odídenec, ak jeho príchod na územie Slovenskej republiky zabezpečoval UNHCR. Osoba umiestnená v azylovom zariadení má právo na rozhovor s povereným zástupcom úradu vysokého komisára. Explicitne je spolupráca Ministerstva vnútra s UNHCR uvedená v siedmej časti uvedeného zákona, v § 42 a nasl.. Odsek 2, § 42 uvádza, že Úrad vysokého

<sup>29</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, ods. 25.

komisára má počas konania o azyle právo na prístup k žiadateľovi. Takisto môže Úrad vysokého komisára v konaní o azyle predkladať svoje stanoviská, a ak s tým účastník konania súhlasí, môže sa zúčastniť na konaní o azyle, môže nahliadať do spisu účastníka konania a takisto sa mu oznamuje rozhodnutie v azylovom konaní. §43 ustanovuje povinnosť MV SR poskytovať UNHCR štatistické údaje o žiadateľoch o azyl. Práva UNHCR, ktoré mu zákon priznáva korešpondujú s povinnosťou spolupracovať s UNHCR, ktorú sa zmluvné strany Dohovoru o ochrane utečencov zaviazali dodržiavať.<sup>30</sup>

*2.3.1. Oprávnenia UNHCR v konaní o azyle podľa zákona č. 480/2002 Z.z.* Oprávnenie účastníka konania ustanovené v §17 byť počas konania v styku s úradom vysokého komisára v spojení s právom Úradu vysokého komisára mať počas konania prístup k žiadateľovi, je potrebné podľa nášho názoru aplikovať extenzívne aj na odídenca, ktorý žiada o poskytnutie dočasného útočiska, či žiadateľa o doplnkovú ochranu. Na takúto možnosť styku by v súlade so zásadou efektivity mali byť oprávnené osoby upovedomené v jazyku, ktorému rozumejú. Ustanovenia §42, ods. 1 písm. b stanovuje možnosť UNHCR nahliadať do spisu. Česká právna úprava (zákon č. 325/1999 Sb o azylu),<sup>31</sup> ktorá obdobné právo upravuje v § 37 vzťahuje toto oprávnenie UNHCR na spis súdny i správny. Takýto úmysel mal zrejme aj slovenský zákonodarca. Významným oprávnením podľa §42, ods.1, písm. c je možnosť UNHCR byť oboznámený s rozhodnutím v konaní o azyle. Zaujímavosťou je fakt, že pred novelizáciou ustanovení paragrafov 42 a 43, ktorá bola vykonaná zákonom č. 451/2008 Z.z. malo MV SR, podľa §43, ods.1 povinnosť predkladať UNHCR informácie o rozhodnutiach vydaných v konaní o azyle. V súčasnom znení je poskytnutie takejto informácie viazané na súhlas účastníka konania. Je však otázkou kedy je potrebné takýto súhlas zo strany účastníka konania poskytnúť. Zákonné znenie totiž uvádza rozhodnutia vydané v konaní, a to evokuje stav ukončenia konania. Účastníctvo sa však viaže na prebiehajúce konanie a nie na konanie ukončené. V takomto prípade by sa oprávnenie UNHCR vzťahovalo len na konanie na odvolacom orgáne a rozhodnutia v tejto fáze konania. Preto je potrebné takýto súhlas zo strany účastníka konania poskytnúť *ex ante*. Riešením by mohlo byť, ak by oprávnenia, vymenované v §42,

<sup>30</sup> Zákon o azyle publikovaný v zbierke zákonov pod číslom 480/2002.

<sup>31</sup> Zákon o azylu publikovaný v Sbírcе zákonů pod číslom 325/1999.

ods. 2 boli považované suma summarum za komplex oprávnení, teda nie za akési alternatívne možnosti. Logicky, z podstaty jednotlivých podmienených oprávnení vyplýva ich vzájomná prepojenosť. Je relatívne ťažké predstaviť si účastníka konania, ktorý by súhlasil s predložením stanoviska zo strany UNHCR, no nesúhlasil by s jeho oboznámením sa s výsledkom konania, či vôbec možnosť vypracovania právne relevantného stanoviska Úradom bez možnosti nahliadať do spisu, týkajúceho sa konkrétneho konania. Je otázkou, či takáto úprava nie je kontraproduktívna vzhľadom na úlohu UNHCR efektívne dohliadať na proces azylového konania.

### 2.3.2. Postavenie UNHCR v správnom konaní

Podľa § 52, ods. 1 zákona o azyle sa na konanie podľa tohto zákona vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní), ak zákon o azyle neustanovuje inak.<sup>32</sup> Aké je teda postavenie UNHCR v azylovom konaní, ktoré je správnym konaním? Subjekt správneho konania je nositeľom procesných práv a povinností. Takýmito subjektmi sú správne orgány, účastníci konania a zúčastnené osoby. Účastníkom konania je ten o koho právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím dotknuté; účastníkom konania je j ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, do času kým sa nepreukáže opak. Na konaní sa má právo zúčastniť aj iná osoba než účastník konania, ak jej takéto postavenie priznáva osobitný zákon, pričom takáto osoba má právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, atď.. Ak vychádzame z oprávnení, prostredníctvom, ktorých do určitej miery Správny poriadok definuje zúčastnenú osobu a z explicitne stanoveného práva UNHCR zúčastniť sa na konaní ak s tým účastník konania súhlasí, môžeme konštatovať že UNHCR má v azylovom konaní za uvedených podmienok právny status zúčastnenej osoby.

## Záver

Načrtnuté aplikačné „problémy“ a otázky postavenia Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov v procese poskytovania ochrany takýmto

---

<sup>32</sup> Ustanovenia §14 a nasl. Zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov o správnom konaní(správny poriadok).

osobám prostredníctvom azylového konania vyvolávajú ďalšiu diskusiu o možných zmenách platnej a účinnej právnej úpravy. Zákon o azyle a vôbec celý komplex právnych predpisov v oblasti ochrany utečencov boli prijímané za účelom poskytovať relevantnú a čo možno najúčinnnejšiu ochranu cieľovým skupinám osôb. Na to netreba zabúdať a v tomto duchu je potrebné usmerňovať nasledujúce legislatívne procesy. Francúzsky básnik Jean - Antoine de Baïf raz povedal: „Spoločné omyly spájajú ľudstvo viac než vzájomná láska.“

## Príspevok medzinárodných medzivládnych organizácií k riešeniu problémov migrácie

*Ivana Kuráková*

### Úvod

Slovo migrácia pochádza z latinčiny a znamená sťahovanie, pohyb, presun. V súčasnosti je vnímaná ako integrálna súčasť globalizačných procesov. Medzinárodná migrácia je sťahovanie osôb, pri ktorom dochádza k prekročeniu štátnych hraníc s cieľom usadiť sa v inej krajine ako je krajina pôvodu osoby na dlhšiu dobu, resp. natrvalo.<sup>1</sup> V dejinách Európy ale i sveta sa vyskytlo mnoho etáp, kedy sa ľudia jednotlivito, no i hromadne vydávali na útek zo svojich krajín a migrovali. Utečenecká problematika i sama migrácia je stará snáď ako ľudstvo samo a má rôzne príčiny, počnúc zmenou životných podmienok až po prenasledovanie z rasových či politických dôvodov. V súčasnosti sa aj vplyvom „utečeneckej krízy“ stávajú otázky týkajúce sa migrácie súčasťou nášho každodenného života.

Jednou z prvoradých úloh štátu má byť ochrana jeho občanov. V prípadoch, keď štáty nechcú alebo nedokážu poskytnúť svojim občanom ochranu, môže dochádzať k závažnému porušovaniu ľudských práv jednotlivcov. Jednotlivo, ale mnohokrát aj v skupinách sú ľudia nútení opustiť svoje domovy a hľadať bezpečie v iných krajinách. V prípade, ak dôjde k zlyhaniu „národnej ochrany“, ostáva medzinárodná ochrana, ktorá spočíva v presadzovaní a obhajovaní práv osôb, ktoré boli nútené prerušiť kontakty so svojou krajinou pôvodu.

Medzi subjekty, ktoré sa podieľajú na riešení problematiky utečencov či už po stránke legislatívnej, organizačnej, finančnej, materiálnej, humanitarnej alebo personálnej, patria aj medzinárodné organizácie. Okrem vládnych organizácií však majú určitý vplyv aj medzinárodné nevládne (mimovládne) organizácie s neziskovými, medzinárodne prospešnými cieľmi (napr. Liga za ľudské práva) a podieľajú sa na pomoci utečencom.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BOLEČEKOVÁ, M.: Migračná politika, Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010, ISBN 987-80-557-0044-1 s. 10.

<sup>2</sup> JEŽOVÁ, D.: Vybrané aspekty medzinárodných vzťahov, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave- Právnická fakulta, 2015, ISBN 978-80-7160-354-2, s. 100

## **1. Medzinárodné medzivládne organizácie v oblasti migrácie**

Medzinárodná migrácia predstavuje dôležitú a komplexnú oblasť. Musí k nej byť prístupované s plnou úctou k ľudským právam i medzinárodnoprávnym princípom. V nasledujúcich podkapitolách bude vymenovaných niekoľko najvýznamnejších medzinárodných organizácií, ktoré svojou činnosťou napomáhajú k zvládnutiu migrácie jednak štátom, no i samotným migrantom.

Medzinárodné organizácie predstavujú inštitucionalizovanú formu spolupráce, v rôznych oblastiach,<sup>3</sup> medzi inými aj v oblasti migrácie. Úlohou medzinárodných organizácií je dosahovanie spoločných cieľov, ktoré jednostranným úsilím dosiahnuť nemožno, preto presahujú štátne hranice.<sup>4</sup>

### **1.1 Medzinárodná migrácia a Organizácia Spojených národov**

Po zániku Spoločnosti národov prevzali zodpovednosť za utečeneckú problematiku najmä jej tri nástupnícke inštitúcie v rámci Organizácie Spojených národov (Medzivládny výbor pre utečencov, Agentúra Spojených národov na pomoc a obnovu, Medzinárodná organizácia pre utečencov).

Organizácia Spojených národov (ďalej len OSN) kladie aj v súčasnosti na medzinárodnú migráciu veľký dôraz. Z hľadiska zaradenia do tematických oblastí patrí migrácia v rámci OSN do okruhu týkajúcich sa obyvateľstva. Populačná problematika okrem odhadov počtu obyvateľstva na svete, úmrtnosti a zdravia zahŕňa aj migráciu. Na pôde OSN plnia najdôležitejšie úlohy v migračnej oblasti

- Valné zhromaždenie, na pôjde ktorého sa uskutočňujú aj diskusie so zástupcami mimovládnych organizácií, občianskej spoločnosti a súkromného sektora
  - Druhý výbor – hospodársky a finančný
  - Tretí výbor – sociálny, humanitárny a kultúrny
- Hospodárska a sociálna rada
  - Komisia pre obyvateľstvo a rozvoj (Commission on Population and Development)

---

<sup>3</sup> Krejčí, O.: Medzinárodná politika, 5 vydanie, Praha: Ekopress, 2014, ISBN 978-80-87865-07-1, s. 241.

<sup>4</sup> Straka, J. a kol.: Medzinárodné vzťahy, Samorín: Heuréka, 2013, ISBN 978-80-89122-88-2, s. 61.



- Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (Committee on Economic, Social and Cultural Rights)
- Oddelenie hospodárskych a sociálnych vecí (Department on Economic, Social Affairs) zriadený v rámci Sekretariátu Valného zhromaždenia
  - Sekcia obyvateľstva (Population Division)
  - Sekcia štatistiky (Statistic Division)

Problematike migrácie sa, či už centrálnne alebo okrajovo, venujú aj mnohé z odborných organizácií OSN. Medzi najvýznamnejšie, ktorým sa budeme podrobnejšie venovať, patria Medzinárodná organizácia pre migráciu (International Organization for Migration) a Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (United Nations High Commissioner for Refugees). Nemožno však opomenúť prínos ďalších medzinárodných organizácií, ako sú napríklad OHCHR (Úrad Vysokého komisára OSN pre ľudské práva), UNICEF (Detský fond OSN), či UNRWA (Agentúra Spojených národov pre pomoc palestínskym utečencom na blízkom východe).<sup>5</sup>

Medzi najväčšie úspechy, ktorými sa OSN pričínila o ochranu utečencov, je Dohovor o právnom postavení utečencov z r. 1951 prijatý v Ženeve (ďalej len Dohovor). Čo sa týka medzinárodnej úpravy v danej oblasti, treba povedať, že pôvodne dosť nesúrodé a roztrieštené pokusy o riešenie problému utečencov v období medzi svetovými vojnami v rámci Spoločnosti národov sa po 2. svetovej vojne nahradili všeobecným právnym režimom.<sup>6</sup> Tento všeobecný právny režim je obsiahnutý práve v tomto Dohovore v znení Protokolu k tomuto dohovoru z r. 1967. Tento Dohovor poskytuje tiež najautoritatívnejšiu definíciu utečenca,<sup>7</sup> keď v čl. 1 ods. 2 definuje utečenca ako osobu, ktorá *„...sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobe bez štátneho občianstva,*

<sup>5</sup> Novotný, A.: Teorie a praxe mezinárodních vztahů, 3 vydanie, Bratislava: EUROKÓDEX, 2011, ISBN 978-80-89447-37-4, s. 300 – 301.

<sup>6</sup> JANKUV, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv, Bratislava: Iura Edition, 2006, ISBN 80-8078-096-X s. 249.

<sup>7</sup> MOLEK, P.: Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva, Praha, C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-164-2, s. 9.

*ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť...“.<sup>8</sup> Z tejto definície sa napokon odrazili aj členské štáty, ktoré vo svojich vnútroštátnych azylových zákonoch definovali pojem utečenca.*

Dohovor však zakotvuje aj významnú zásadu, ktorú sa štáty pristúpením k Dohovoru alebo jeho Protokolu zaviazali rešpektovať - zásada non-refoulement zakotvená v čl. 33 Dohovoru. Z tohto, ani z iného univerzálneho medzinárodnoprávneho dokumentu (s výnimkou bilaterálnych či multilaterálnych zmlúv, lebo nemožno vylúčiť že tieto to upravujú individuálne) nevyplýva subjektívne právo na udelenie azylu ani na vstup cez hranice daného štátu. Význam tejto zásady spočíva v tom, že ak by neprijatie viedlo k refoulementu, musí sa vstup umožniť aspoň a umožniť aspoň dočasné útočisko. Keďže sa zásada non-refoulement považuje za kogentnú normu medzinárodného obyčajového práva, sú ňou viazané aj štáty, ktoré k Dohovoru nepristúpili. Táto zásada preto môže predstavovať zásah do suverenity štátu v oblasti prijímania utečencov, v zmysle obmedzenia jeho voľnej úvahy, komu umožní vstup na svoje teritórium.<sup>9</sup> Dožadovať tohto princípu sa nemôže utečenec, ktorého možno odôvodnene považovať za hrozbu pre spoločnosť a bezpečnosť štátu.

## **2. Medzinárodná organizácia pre migráciu**

Medzinárodná organizácia pre migráciu (International Organization for Migration, ďalej len IOM) je medzinárodná medzivládna organizácia, ktorá vznikla v r. 1951 v Ženeve. Bola vytvorená s cieľom pomôcť vládam európskych štátov nájsť domovy osobám vysídleným v dôsledku vojny. Po splnení tejto úlohy však nezaujala, nakoľko migrácia sa po Druhej svetovej vojne stala významným celospoločenským javom.

IOM vykonáva svoju činnosť mimo rámca OSN, úzko však spolupracujú, podobne ako s ďalšími relevantnými medzinárodnými medzivládnymi a mimovládnymi organizáciami a vládami štátov.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Dohovor o právnom postavení utečencov, čl. 1 A ods. 2.

<sup>9</sup> POŘÍZEK, P.: Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, újijního a českého práva, Praha, Linde Praha a.s. 2013, ISBN 978-80-7201-907-6 s. 231.

<sup>10</sup> BOLEČEKOVÁ, M.: Migrační politika, Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010, ISBN 987-80-557-0044-1, s. 48.

## 2.1 Úlohy IOM

IOM sa na pomoci počas súčasnej migračnej krízy podieľa na príprave podmienok na organizovaný presun migrantov, pre ktorých sú dané možnosti nedostatočné, alebo ktorí by sa neboli schopní bez konkrétnej pomoci bezpečne sa presúvať. IOM uzatvára s jednotlivými štátmi dohody o poskytovaní migračných služieb, napríklad organizačnú asistenciu, logistiku, lekárske prehliadky, aktivity uľahčujúce príjem a integráciu, právne poradenstvo a pod.<sup>11</sup>

IOM poskytuje služby v spolupráci s ďalšími medzinárodnými organizáciami s cieľom asistovať v procese dobrovoľného návratu do krajiny pôvodu. Utečenci a azylanti majú právo slobodného návratu do domovského štátu a osoby bez štátneho občianstva do štátu svojho predchádzajúceho pobytu, ak zanikli okolnosti, pre ktoré sa týmto osobám udelil azyl. Na nasledujúcich príkladoch možno demonštrovať význam medzinárodných organizácií, v prvom rade IOM, pri vyplňaní medzier vo vnútroštátnej legislatíve vybraných štátov skutočnou pomocou utečencom pri ich návratoch do domovských krajín.

Rakúsky cudzinecký zákon<sup>12</sup> upravuje právny základ krajinu opustiť v článkoch 55 až 58. Okrem iného tu zaväzuje Federálny úrad pre imigráciu a azyl<sup>13</sup> informovať cudzinca, voči ktorému bolo vydané rozhodnutie o návrate o jeho povinnosti krajinu opustiť. Takéto rozhodnutie najskôr uvádza lehotu, v ktorej má krajinu opustiť, zároveň však upozorňuje na možnosť vrátiť sa do krajiny pôvodu dobrovoľne. Takéto rozhodnutie obsahuje aj informácie o mimovládnych organizáciách, na ktoré sa môže jednotlivec obrátiť a požiadať o poradenstvo a podporu.<sup>14</sup>

Ak žiadateľ o azyl vo Veľkej Británii dostane zamietavé rozhodnutie, ministerstvo vnútra (Home office) ho listom alebo osobne upovedomí o možnostiach jeho dobrovoľného návratu a asistovaného dobrovoľného návratu, keďže ďalej nemá právo ostávať na území Veľkej

<sup>11</sup> ŽÁKOVÁ M.: Azylová problematika na Slovensku z pohľadu sociálnej práce, 1 vydanie. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave, 2006, str. 58.

<sup>12</sup> Aliens Police Act, FLG I No. 100/2005, in the version of FLG I No. 70/2015

<sup>13</sup> Federal Office for Immigration/ Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl.

<sup>14</sup> International Organization for Migration (IOM), 2015, Julia Rutz, Haleh Chahrokh, VERBREITUNG VON INFORMATIONEN ÜBER DIE FREIWILLIGE RÜCKKEHR IN ÖSTERREICH, s. 16-17. [online]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-01b\\_austria\\_information\\_on\\_voluntary\\_return\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-01b_austria_information_on_voluntary_return_de.pdf).

Británie.<sup>15</sup> Naproti tomu, Grécka legislatíva šírenie informácií o dobrovoľných návratoch a asistovaných dobrovoľných nezakotvuje. Postup na vrátenie prisťahovalcov aj neúspešných žiadateľov o azyl upravuje čl. 76 zákona č. 3386/2005.<sup>16</sup> Informácie o týchto možnostiach sú poskytované mimovládnyimi organizáciami, prevažne IOM Greece.<sup>17</sup>

Význam organizácie IOM, ktorá zaplňa medzery v pomoci poskytovanou štátmi, je viditeľná aj pri ďalších jej aktivitách, ktorými sa podieľa na ochrane práv utečencov, napríklad poskytovaní právnej pomoci žiadateľom o azyl. Hoci niekoľko štátov, napríklad Francúzsko, Taliansko, Belgicko či Švédsko, si uvedomuje neblahú situáciu utečencov, preto poskytujú bezplatné právne poradenstvo počas azylového konania<sup>18</sup>, v mnohých štátoch, kde to však nie je právne zakotvené, takéto právne poradenstvo sprostredkujú medzinárodné organizácie ako Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov a Medzinárodná organizácia pre migráciu.

### 3. Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov-UNHCR

Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, teda Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (ďalej len UNHCR), je jednou z popredných humanitárnych organizácií vo svete. Bol založený 14. 12. 1950 Valným zhromaždením Organizácie Spojených národov rezolúciou č. 428.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Dissemination of information on voluntary return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities, European Migration Network Focused Stud. [online]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-28a\\_uk\\_dissemination\\_of\\_information.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-28a_uk_dissemination_of_information.pdf).

<sup>16</sup> Law 3386: Entry, Stay and Social Integration of Third Country Nationals in the Greek Territory.

<sup>17</sup> Dissemination of information on voluntary return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities in Hellenic Republic, European Migration Network, 2015. [online]: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/12a\\_greece\\_report\\_study\\_information\\_voluntary\\_return\\_en\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/12a_greece_report_study_information_voluntary_return_en_version.pdf).

<sup>18</sup> Údaje pravidelne aktualizuje AIDA – Asylum Information Database, citované 08.04. 2016. [online]: <http://www.asylumineurope.org/comparator>.

<sup>19</sup> BOLEČEKOVÁ, M.: Migračná politika, Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2010, ISBN 987-80-557-0044-1, s. 45 – 46.

UNHCR nahradil Medzinárodnú organizáciu pre utečencov (1947-1951) a 1.1.1951 začalo svoju prácu, ktorá mala pôvodne trvať len 3 roky. 3-ročný mandát, mal slúžiť na pomoc pri presídľovaní utečencov po Druhej svetovej vojne. Hoci UNHCR svoju úlohu naplnil, rozpustený nebol a svoje opodstatnenie mal aj v nasledujúcich rokoch. Dostal mandát chrániť utečencov a pomáhať im riešiť ich krízovú situáciu po právnej aj materiálnej stránke. Jeho ďalšia činnosť na medzinárodnej úrovni sa týka presadzovania zmlúv, ktoré sa týkajú ochrany utečencov, najmä bdiť nad dodržiavaním *Dohovoru o právnom postavení utečencov* z r. 1951. Na praktickej úrovni však utečencov chráni svojimi konkrétnymi aktivitami, ktorými reaguje na núdzové situácie. Pracovníci UNHCR sa aj počas súčasnej „migračnej krízy“ v teréne starajú o zriaďovanie utečeneckých táborov, zlepšovanie bezpečnostných podmienok, zjednocovanie rozdelených rodín, poskytovanie informácií utečencom a podobne. Okrem okamžitej pomoci však hľadajú aj dlhodobé riešenia situácie utečencov, či už prostredníctvom pomoci pri návrate do krajiny pôvodu, integrácií v azylovej krajine alebo presídlením do inej krajiny.<sup>20</sup>

Na čele UNHCR stojí Vysoký komisár menovaný Valným zhromaždením OSN, ktorý je zodpovedný za jeho smerovanie. Svoju činnosť vykonáva na základe oprávnenia od Valného zhromaždenia OSN a pod záštitou OSN. Má právo prezentovať svoje názory pred Valným zhromaždením OSN a Ekonomickou a sociálnou radou.<sup>21</sup> Činnosť Vysokého komisára je humanitárna a sociálna a má úplne nepolitický charakter. Jeho úlohy týkajúce sa ochrany utečencov (ktorí spadajú pod jeho pôsobnosť) vymedzuje Štatút UNHCR.<sup>22</sup>

Podľa Štatútu je Vysoký komisár volený Valným zhromaždením OSN na návrh Generálneho tajomníka OSN a jeho funkčné obdobie sú 3 roky. António Guterres, v poradí desiaty Vysokým komisárom OSN pre utečencov tento post zastáva od r. 2005 do r. 2015 počas dvoch 5 ročných funkčných období. V r. 2015 Generálny tajomník vymenoval nového Vysokého komisár, ktorým sa stal taliansky diplomat Filippo Grandi. Vysoký komisár pri plnení svojich funkcií postupuje podľa smerníc Valného zhromaždenia OSN, Hospodárskej a sociálnej rady OSN

<sup>20</sup> ŽÁKOVÁ M.: Azylová problematika na Slovensku z pohľadu sociálnej práce, 1 vydanie. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave, 2006, str. 54.

<sup>21</sup> BALGA, J.: Azylové právo, Plzeň, Aleš Čenek, 2012, ISBN 978-80-7380-384-1, s. 50.

<sup>22</sup> Článok 8, Štatút UNHCR zo dňa 14. decembra 1950, citované 08.04. 2016. [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/pdf/o-nas/statut-unhcr.html>

a výkonného výboru programu Vysokého komisára. Výbor sa schádza pravidelne raz ročne alebo v prípade mimoriadnej situácie, aby určil smer činností UNHCR, prerokoval plnenie programov, a spôsob prerozdelenia prostriedkov.<sup>23</sup>

Úlohy a ciele UNHCR sú zakotvené v Štatúte UNHCR a v Dohovore a sú koncipované veľmi široko. UNHCR na základe mandátu OSN riadi a koordinuje medzinárodné aktivity týkajúce sa ochrany utečencov a riešenia ich problémov na celom svete Jeho hlavným cieľom je ochrana práv utečencov, teda zabezpečenie možnosti podať žiadosť o udelenie azylu, pomôcť sprostredkovať útočisko v bezpečnej krajine.<sup>24</sup> Usiluje sa najmä zabezpečiť riešenie materiálnej, sociálnej a právnej situácie utečencov v štáte, do ktorého prišli, ak nie je možný ich dobrovoľný návrat a vykonáva starostlivosť o osoby so štatútom utečenca. Jej pozornosť sa po skončení studenej vojny v Európe obrátila najmä na Áziu a Afriku.

#### **4. Úrad OSN pre palestínskych utečencov na Blízkom východe - UNRWA**

Vo svete sa aj dnes vyskytujú konflikty, medzi nimi aj dlhotrvajúci izraelsko-palestínsky konflikt, ktorý trvá už viac ako polstoročie a vyžiadal si veľký počet obetí na oboch stranách. Po prvej arabsko-izraelskej vojne vznikli problémy ako s palestínskymi, tak aj s izraelskými utečencami, Izrael však tento problém vyriešil tým, že židovským utečencom bolo udelené právo usadiť sa v Izraeli.<sup>25</sup>

Jeden z najzávažnejších dôsledkov samotného konfliktu je problém palestínskych utečencov. Status palestínski utečenci majú ľudia, ktorých normálnym miestom pobytu bola medzi júnom 1946 a májom 1948 Palestína, ktorí stratili svoje domovy a spôsoby obživy v dôsledku Arabsko-izraelského konfliktu v roku 1948.<sup>26</sup> Sú to teda Arabi a ich potomkovia, ktorí opustili dobrovoľne alebo nútene tú časť Palestíny, ktorá sa stala súčasťou Izraela.<sup>27</sup> Úrad OSN pre palestínskych utečencov na Blízkom východe vznikol na základe Rezolúcie Valného zhromaždenia

<sup>23</sup> BALGA, J.: Azylové právo, Plzeň, Aleš Čenek, 2012, ISBN 978-80-7380-384-1, s. 47.

<sup>24</sup> Úlohy a ciele UNHCR, citované 08.04. 2016. [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/pdf/o-nas/ulohy-a-ciele-unhcr.html>.

<sup>25</sup> STRAKA, J. a kol.: Medzinárodné vzťahy, Samorín: Heuréka, 2013, ISBN 978-80-89122-88-2, s. 239.

<sup>26</sup> Základné údaje o UNRW. [online]: <http://www.unrwa.org/palestine-refugees>

<sup>27</sup> NOVOTNÝ A.: Teorie a praxe medzinárodníc vzťahů, 3 vydanie, Bratislava: EUROKÓDEX, 2011, ISBN 978-80-89447-37-4, str. 188.

OSN<sup>28</sup>, aby pomohol riešiť situáciu približne 700 000 utečencov. Postupným rozširovaním statusu palestínskeho utečenca aj na potomkov pôvodných utečencov však počet registrovaných palestínskych utečencov vzrástol na viac ako 5 000 000.<sup>29</sup>

UNRWA je ako jediná z menovaných organizácií vytvorená na riešenie problémov špecificky určených ľuďmi a nimi sú palestínski utečenci. Nemá však na starosti administratívnu správu palestínskych utečeneckých táborov. Poskytuje služby najmä v oblasti zdravotníctva budovaním zdravotníckych zariadení, vzdelania zriaďovaním škôl, sociálnej a materiálnej pomoci financovaním opráv ich príbytkov a poskytuje aj prípadnú pohotovostnú pomoc.

## 5. Detský fond OSN - UNICEF

Každé dieťa má právo na ochranu, starostlivosť a pomoc. Tieto úlohy má zabezpečovať predovšetkým jeho rodina. Ak takejto starostlivosti rodina nie je schopná, jej úlohu by mal prevziať domovský štát. Rôzne objektívne či subjektívne okolnosti však môžu prinútiť migrovať nielen jednotlivcov, ale často aj celé rodiny. Za najzraniteľnejšiu skupinu migrantov však môžeme označiť maloleté deti bez sprievodu. Ich motivácia na odchod z krajiny sú napríklad vojnové konflikty, nedostatok bezpečia, vyslanie rodinou, porušovanie ich ľudských práv, obchodovanie s deťmi, zlá ekonomická situácia, a mnohé ďalšie.<sup>30</sup>

Starostlivosť o maloletého bez sprievodu prevezmú štátne orgány v krajine, kde boli nájdení, ktoré zabezpečujú ubytovanie a základnú materiálnu starostlivosť. Dôležitú úlohu v práci s deťmi zohrávajú aj medzinárodné organizácie, či už pri právnom a psychologickom poradenstve, alebo pri pomoci so získavaním azylu alebo doplnkovej ochrany. UNHCR monitoruje vstup maloletých do azylového konania a drží ochrannú ruku nad podmienkami, v azylových zariadeniach a detských domovoch, v ktorých sa počas azylového konania nachádzajú deti. IOM zas poskytuje pomoc pri zlučovaní rodín, asistovaných dobrovoľných návratoch a pri reintegrácii. Na pomoci sa často podieľajú aj mimovládne organizácie, prostredníctvom financovania učebníc,

<sup>28</sup> GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 302, 8 December 1949. [online]: <http://www.unrwa.org/content/general-assembly-resolution-302>.

<sup>29</sup> Základné údaje o UNRWA, citované 08.04. 2016. [online]: <http://www.unrwa.org/who-we-are>.

<sup>30</sup> MITTELMANNOVÁ M.: Politiky, prax a štatistiky o maloletých bez sprievodu v Slovenskej republike, Bratislava: EMN, 2014, ISBN 978-80-89506-57-6 s. 24.

vzdelávacích kurzov, hradení poplatkov v školských zariadeniach a organizovaní voľnočasových aktivít.

Najvýznamnejší prínos pri pomoci deťom má spomedzi medzinárodných organizácií UNICEF. Poslaním UNICEF je prispievať k tomu, aby mohli najviac ohrozené deti kdekoľvek vo svete prežiť, boli zdravé a bola im zabezpečená ochrana pred násilím. Počas dlhých, často niekoľkomesačných ciest migrovania sú práve deti veľmi zraniteľné. Okrem ohrozenia ich života počas samotnej cesty ich aj po príchode do cieľovej krajiny čaká život plný strachu a neistote. Deti v tejto situácii sú vystavené ťažkým životným situáciám, ktoré sú spojené so situáciami ohrozujúcimi ich samotnú existenciu a existenciu ich najbližších rodinných príslušníkov.<sup>31</sup> UNHCR sa preto zameriava aj na podporu práv detí ovplyvnených medzinárodnou migráciou, vrátane detí, ktoré migrujú samy alebo s rodinami, detí, ktoré sa stali obeťami obchodovania s deťmi, maloletých žiadateľov o azyl, detských utečencov alebo zanechaných detí, ktoré sa počas cesty stratili svojim rodinným príslušníkom.

UNICEF podporuje zlepšenie legálnych a bezpečných ciest pre utečencov, ktoré budú dostupné pre deti a ich rodičov a účinný spôsob zaistenia dlhodobého regulárneho štatútu migranta. Plní rozličné funkcie pri ochrane práv detí ovplyvnených migráciou a zastáva úlohu authority v súvislosti s dodržiavaním Dohovoru o právach dieťaťa. Tento Dohovor poskytuje ochranu aj utečeneckým deťom a stanovuje, že zmluvné strany dohovoru sú povinné zabezpečiť, aby dieťa žiadajúce o postavenie utečenca dostalo potrebnú ochranu a humanitárnu pomoc.<sup>32</sup>

V kontexte Európskej únie UNICEF spolupracuje s Európskou komisiou a jej generálnym riaditeľstvom pre migráciu a vnútorné záležitosti a Európskym parlamentom, podporujúc najmä parlamentnú medziskupinu pre práva detí. Poskytuje tiež expertné vyjadrenia k parlamentným rezolúciám a legislatívnym návrhom Európskej únie a poskytuje strategické rady v kľúčových záležitostiach. Na miestach, kde je to potrebné, poskytuje UNICEF v utečeneckých táboroch pitnú vodu, hygienické pomôcky, vzdelávacie balíčky, zdravotnícke potreby,

<sup>31</sup> LUKŠÍK I., LEMEŠOVÁ M.: Deti v ťažkých životných situáciách, Trnava: Typy Universitatis Tyrnavienensis, 2013, ISBN 978-80-8082-762-5, s. 14.

<sup>32</sup> Clánok 22 Dohovoru o právach dieťaťa zo dňa 20. novembra 1989, citované 08.04. 2016. [online]: <https://gymhc.edupage.org/files/Dohovor-o-pravach-dietata.pdf>.



antibiotiká a iné lieky a ďalšie zásoby humanitárnej pomoci. Poskytuje taktiež psychosociálnu pomoc pre deti a usiluje sa o návrat detí do škôl.<sup>33</sup>

## Záver

V súčasnosti sme svedkami toho, ako situácia prisťahovalcov v Európe eskaluje. Otázka migrácie je preto dnes nevídane aktuálna a venuje sa jej veľká pozornosť (nielen) v rámci Európskej únie. Doslova denne sme zahltení správami o prílive migrantov, ktorí masovo opúšťajú svoje rodné krajiny a smerujú do západnej Európy, pričom utečenecké centrá v európskych štátoch praskajú vo švíkoch. Štáty na túto novú situáciu reagujú odlišne, čomu prispôsobujú aj svoje azylové zákony a migračnú politiku. Sú to však štáty, ktoré túto situáciu často nie sú schopní zvládnuť a v oblasti ochrany práv utečencov zlyhávajú.

Otázka medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv utečencov sa po prvýkrát stala predmetom hlbšieho medzinárodného záujmu najmä po prvej svetovej vojne, a to na pôde Spoločnosti národov v dôsledku masových utečeneckých vln po revolúcií v Rusku a po rozpade Osmanskej ríše. Začali sa vytvárať prvé medzinárodné zmluvy a medzinárodné organizácie s pôsobnosťou pre oblasť ochrany práv utečencov.<sup>34</sup> Práve organizácie na ochranu a pomoc utečencom majú v súčasnosti nenahraditeľnú úlohu. Ich príspevok k celkovému riešeniu migračnej a utečeneckej problematike nespočíva len v pomoci jednotlivcom žiadajúcim o azyl či skupinám pokúšajúcim sa o bezpečný presun a hľadanie útočiska. Dohliadajú tiež na to, aby si štáty neplnili svoje povinnosti len v poskytovaní základných materiálnych potrieb utečencov, ale aby dbali na aj na dodržiavanie ich ľudských práv a bolo k nim pristupované v súlade so zásadami humanity a ľudskosti.

---

<sup>33</sup> Základné údaje o UNICEF, citované 08.04. 2016. [online]: <http://www.unicef.sk>.

<sup>34</sup> JANKUV, J.: Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv, Bratislava: Iura Edition, 2006, ISBN 80-8078-096-X, s. 248.

## Právne postavenie osôb bez štátnej príslušnosti v súvislosti s migráciou

*Tímea Lazorčáková*

### Úvod

Štátna príslušnosť predstavuje právny vzťah občana s určitým štátom. Je základom budovania identity každého z nás a zároveň rámcom základných práv či povinností s tým spojených. My všetci, ktorí sme občanmi niektorého štátu, si často ani sami neuvedomujeme, aké významné a nevyhnutné právo to je. Vzdelávanie, zdravotná starostlivosť, právo na slobodný výber povolania a zamestnania, sociálne dávky, či účasť na voľbách a podieľanie sa na formovaní spoločenského života spoločnosti. To všetko považujeme za samozrejmosť, s ktorou sa rodíme do tohto sveta. No je potrebné si uvedomiť, že nie všade na svete je to takto. Na svete žije viac ako 12 miliónov ľudí, ktorí nemajú tú možnosť zapísať dieťa do školy, legálne pracovať alebo oficiálne uzavrieť manželstvo. Takýmto osobám sú často krát odopierané aj tie najzákladnejšie práva. Napriek medzinárodnému uznaniu práva na štátnu príslušnosť, stále vznikajú nové prípady osôb bez štátnej príslušnosti a riešenie otázok štátnej príslušnosti má stále miesto aj v 21. storočí.

### 1. Štátna príslušnosť v medzinárodnom práve

Štátne občianstvo ako právo každej osoby priznáva Všeobecná deklarácia ľudských práv.<sup>1</sup> Táto úprava však nie je záväzná a nie je z nej jasné, ktorý štát by mal toto právo garantovať. S nadobúdaním štátnej príslušnosti sú v medzinárodnom práve spojené dve základné podmienky. Tou prvou je potreba rešpektovať suverenitu štátov a nezasahovať do vecí, ktoré tvoria ich vnútorné právomoci, a teda aj do otázok štátnej príslušnosti. A druhou podmienkou je rešpektovanie užšieho (faktického) vzťahu, tzv. genuine link osoby k štátu, o občianstvo ktorého sa žiada, ako základný predpoklad vôbec predovšetkým v skoršom období.<sup>2</sup> V dnešnom globalizovanom svete sa

---

<sup>1</sup> Článok 15, Všeobecná deklarácia ľudských práv z 10. decembra 1948, publikovaná v zbierke zákonov pod číslom DE01/48.

<sup>2</sup> Túto požiadavku vyslovil aj Medzinárodný súdny dvor v prípade Nottebohm - NOTTEBOHM CASE (LIECHTENSTEIN v. GUATEMALA) SECOND PHASE, JUDGMENT,

táto požiadavka faktického vzťahu stretáva s väčším odporom. Voľný pohyb osôb a možnosti, ktoré im svet ponúka, majú za následok, že ľudia sú schopní nadväzovať vzťahy s viacerými štátmi. Viacerí žijú alebo pracujú na území úplne iného štátu, ako svojho domovského, ktorého štátnu príslušnosť majú, a bez toho aby museli mať štátnu príslušnosť štátu, v ktorom realizujú svoje pracovné a podnikateľské aktivity. Zároveň sa menil aj prístup medzinárodného práva k vzniku bipolitizmu. Nepovažuje ho za niečo neprípustné, vychádzajúc z výnimočnosti vzťahu občana a štátu, ale stáva sa bežnou súčasťou a väčšina štátov k nemu nezaujíma už odmietavý postoj. Reštriktívny výklad vzťahu občana a štátu by mohol mať preto za následok množstvo osôb bez prístupu k diplomatickej ochrane. Preto aj Komisia OSN pre medzinárodné právo pri formulovaní Návrhu článkov o diplomatickej ochrane formulovala, že nevyžaduje, aby štát preukázal efektívne a skutočné väzby medzi ním a štátnymi občanmi ako to bolo v prípade *Nottebohm*, v záujme poskytnutia diplomatickej ochrany, aj v prípade, že osoba má len jednu štátnu príslušnosť.<sup>3</sup> Za pôvodný spôsob nadobudnutia štátneho občianstva sa považuje narodenie dieťaťa. Každý ďalší spôsob je odvodený. Narodenie dieťaťa pritom môže predstavovať narodenie dieťaťa rodičom určitej štátnej príslušnosti bez ohľadu na miesto kde sa narodilo, založené na tzv. princípe krvi, *ius sanguinis*. Alebo sa bude naopak upínať na miesto narodenia, a teda na princíp *ius soli*. Za dôkaz užšieho vzťahu je možné považovať aj uzavretie manželstva medzi cudzincom a štátnym príslušníkom, osvojenie dieťaťa alebo splnenie podmienky určitej dĺžky pobytu na území štátu.

### 1.1 Problém odlišných vnútroštátnych úprav

Štáty prijímajú vlastné právne predpisy a stanovujú vlastné podmienky pre udeľovanie, či stratu občianstva. Jednotlivé vnútroštátne úpravy sú odlišné a môžu mať za následok situácie, kedy k nadobudnutiu občianstva vôbec nedôjde, a dochádza k vzniku osôb bez štátnej príslušnosti, alebo naopak môže vzniknúť dvojobčianstvo. K apolitizmu zväčša dochádza v prípade, keď sa dieťa narodí osobám bez štátnej príslušnosti na území štátu, ktoré uznáva *ius sanguinis*, prípadne ak

---

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, APRIL 6th, 1955, p. 23. [online]:  
<http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf>.

<sup>3</sup> SLOANE, D.R.: Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, VOLUME 50, NUMBER 1, WINTER 2009, s. 36. [online]:  
[http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ\\_50-1\\_Sloane.pdf](http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ_50-1_Sloane.pdf).

štátna príslušníčka uzavrie sobáš s cudzincom, v dôsledku čoho ju jej právny poriadok zbaví štátneho občianstva, bez toho aby nadobudla nové štátne občianstvo manžela. Nevylučuje sa strata občianstva ani v dôsledku odňatia štátom, zväčša z dôvodu zrady, či podvodného nadobudnutia. V prípade bipolitizmu, jednotlivec nadobúda štátne občianstvo dvoch prípadne aj viacerých štátov. Je tomu tak najčastejšie v prípade narodenia dieťaťa rodičom ako štátnym príslušníkom štátu, ktorý uznáva ius sanguinis, ak sa dieťa narodí na území iného štátu, v ktorom sa uplatňuje ius soli. Zároveň k vzniku bipolitizmu môže dôjsť pri každom odvodenom spôsobe nadobudnutia štátneho občianstva bez toho, aby to malo za následok zánik predchádzajúceho.

Väčšina prípadov nepriznania štátnej príslušnosti vzniká v dôsledku diskriminácie etnickej, náboženskej alebo diskriminácie na základe pohlavia. Vo viac ako 27 krajinách sveta je ženám odopieraná možnosť, aby ich deti nadobudli štátnu príslušnosť na rovnakom základe ako v prípade zo strany mužov. Má to síce svoj historický základ, v snahe ponechať určitú jednotu ale môže to viesť k častým prípadom narodenia detí bez štátnej príslušnosti z generácie na generáciu. Najmä v prípadoch detí slobodných matiek, alebo v prípadoch keď ich otcovia zahynuli v bojoch pred ich narodením a zároveň štát, v ktorom sa narodili neuznáva princíp ius soli. Rovnako tak v prípade, ak otec je osobou bez štátnej príslušnosti aj dieťa bude osobou bez štátnej príslušnosti, aj keby matka dieťaťa bola občiankou niektorého štátu. Ide o štáty ako Kuvajt, Malajzia, či Sýria. Zároveň je problémom vytváranie nových štátov, ktoré nemajú ešte administratívne a legislatívne opatrenia na predchádzanie osobám bez štátnej príslušnosti. A riziko vzniku ďalších prípadov je samozrejme spojené aj s prebiehajúcimi konfliktmi vo svete, v dôsledku ktorých množstvo ľudí nadobúda postavenie vysídencov vlastných krajín alebo utečencov.

## 1.2 Vymedzenie medzinárodnoprávnej úpravy

Prvým medzinárodným pokusom o zabezpečenie štátnej príslušnosti všetkým osobám bol Haagsky dohovor o určitých otázkach týkajúcich sa konfliktu zákonov o štátnej príslušnosti. Vychádzal zo skutočnosti, že aj keď je otázka štátnej príslušnosti právom každého štátu, je potrebné brať ohľad na medzinárodnoprávnu úpravu a jej vývoj: „Je na každom štáte, aby si podľa vlastného zákona stanovil, kto sú jeho občania. Tento zákon musí byť uznaný inými štátmi do tej miery, do akej je zhodný s medzinárodnými dohovormi, medzinárodnými zvyklosťami a

všeobecne uznávanými právnymi princípmi o štátnej príslušnosti.“<sup>4</sup> Postupom času sa táto myšlienka formovala pod tlakom presadzovania ľudských práv na úkor obmedzovania štátnej suverenity. Ale predstavoval prvý krok k znižovaniu počtu osôb bez štátnej príslušnosti. Najmä v období po druhej svetovej vojne bolo naliehavou otázkou vyriešiť postavenie osôb, ktoré sa v dôsledku vojny stali utečencami a osobami bez štátnej príslušnosti. Na vypracovanie Dohovoru o právnom postavení utečencov a osôb bez štátnej príslušnosti bola zriadená ad hoc komisia. Tá vypracovala Dohovor o právnom postavení utečencov a protokol k nemu, ktorý sa zameriaval na osoby bez štátnej príslušnosti. Otázkou osôb bez štátnej príslušnosti sa nezaoberala v plnej miere, nakoľko sa ňou mala zaoberať novovytvorené Medzinárodná právna komisia. Naliehavosť otázky utečencov a blížiaci sa koniec Medzinárodnej organizácie pre utečencov nakoniec spôsobili, že na konferencii v roku 1951 bol prijatý len Dohovor o právnom postavení utečencov.<sup>5</sup> V roku 1967 bol doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov. Protokol o osobách bez štátnej príslušnosti, pôvodne plánovaný ako dodatok k tomuto dohovoru, bol v roku 1954 prepracovaný a v konečnom dôsledku prijatý ako Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti. Dohovor z roku 1951 predstavuje rovnaký rámec pre osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sú zároveň utečencami ako pre utečencov. Navrhovatelia Dohovoru z roku 1954 vychádzali z názoru, že všetky osoby, ktoré sú *de facto* bez štátnej príslušnosti (nedokážu uplatňovať a využívať svoju štátnu príslušnosť) spadajú pod režim ochrany utečencov. Preto definícia osôb bez štátnej príslušnosti v zmysle Dohovoru z r. 1954 sa na tieto osoby nevzťahuje.<sup>6</sup> Ustanovenia obidvoch dohovorov sú v mnohých ohľadoch podobné. Pristúpenie k dohovorom však nezakladá právo osoby na získanie občianstva niektorého štátu. Je len prostriedkom smerujúcim

<sup>4</sup> Article 1, CONVENTION ON CERTAIN QUESTIONS RELATING TO THE CONFLICT OF NATIONALITY LAWS, THE HAGUE - 12 APRIL 1930. [online]: <http://eudo-citizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20EXT.pdf>.

<sup>5</sup> ACHIRON, M.: Štátna príslušnosť a osoby bez štátnej príslušnosti (Občianstvo a bezštátnosť): Príručka pre poslancov parlamentu. Medziparlamentná únia v spolupráci s Vysokým komisárom OSN pre utečencov, 2005, s. 10. ISBN 92-9142-262-2. [online]: [http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality\\_slk.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_slk.pdf).

<sup>6</sup> Vymedzuje v čl. 1 osobu bez štátnej príslušnosti ako osobu, ktorá nie je podľa zákonov žiadneho štátu považovaná za občana tohto štátu (osoba *de iure* bez štátnej príslušnosti).

k uľahčeniu procesu integrácie a naturalizácie osôb bez štátnej príslušnosti. Pri rešpektovaní právnej úpravy štátu pobytu, Dohovor z roku 1954 stanovuje základnú úroveň ochrany týchto osôb. Pokiaľ Dohovor nezakladá výhodnejšie zaobchádzanie, stanovuje požiadavku aby sa vo vzťahu k týmto osobám zaobchádzalo rovnako ako vo vzťahu k iným cudzincom (čl. 7). Ide predovšetkým o možnosti prístupu k vzdelávaniu, zárobkovej činnosti, pohybu a bývania. Pokiaľ ide o možnosti náboženskej slobody, umeleckých práv a práv priemyselného vlastníctva, prístupu k súdom, verejnej podpory a pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Dohovor stanovuje požiadavku zaobchádzať nie menej priaznivo ako s vlastnými štátnymi občanmi. Osobitný význam majú predovšetkým ustanovenia umožňujúce získanie dokladov totožnosti, cestovných dokladov a možnosti pohybu. Dohovor vyzýva všetky zmluvné štáty, aby umožnili osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré sa na ich území zdržiavajú zákonne, vybrať si miesto svojho pobytu a slobodne sa pohybovať na území tohto štátu (čl. 26). Stanovuje požiadavku vystaviť osobné doklady, a to najmä platný cestovný doklad každej osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá sa na jeho území zdržiava (čl. 27 a 28), čo má pre tieto osoby obzvlášť veľký význam spojený s možnosťou vzdelávania či vykonávania inej zárobkovej činnosti slobodne aj mimo územia tohto štátu, pokiaľ tomu nebránia závažné dôvody týkajúce sa štátnej bezpečnosti alebo verejného poriadku. Zároveň je prostriedkom identifikácie týchto osôb.

Prvým medzinárodným dohovorom, ktorý sa zameriaval na zachovávanie štátneho občianstva určitej skupiny osôb bol Dohovor o štátnom občianstve nevydatých žien z roku 1957. Účelom tohto dohovoru bolo zabrániť situáciám zániku štátnej príslušnosti žien v dôsledku sobáša s cudzími štátnymi príslušníkmi. Bol reakciou predovšetkým na prax arabských štátov, ktoré neumožňovali ženám nadobudnúť štátnu príslušnosť svojho manžela a z dôvodu zániku pôvodného štátneho občianstva nemali nárok ani na poskytnutie konzulárnej pomoci alebo diplomatickej ochrany zo strany domovského štátu.

Ďalším pokusom medzinárodného spoločenstva v otázke osôb bez štátnej príslušnosti bol Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961. Vyzýva zmluvné strany aby sa zdržali prijímania takej právnej úpravy, ktorá by viedla k negatívnym vplyvom na štátne občianstvo alebo by ho neumožňovala nadobudnúť. Konceptia

jednotlivých článkov sa zameriava na predchádzanie situácií, kedy by sa dieťa narodilo ako osoba bez štátnej príslušnosti. A teda, zmluvné strany sa zaväzujú udeliť štátne občianstvo deťom narodených na ich území, nájdeným na ich území alebo deťom, ktoré sa narodili mimo ich územia, ak aspoň jedným z rodičov je štátny príslušník tohto štátu, ak by inak ostalo bez štátnej príslušnosti. Zároveň pomýšľa aj na situácie manželstva, adopcie alebo rozvodu, v ktorých nepripúšťa zánik štátnej príslušnosti bez súčasného nadobudnutia štátnej príslušnosti novej.

Aj na regionálnej úrovni bolo prijatých viacero dohovorov zameraných na elimináciu osôb bez štátnej príslušnosti. Majú skôr doplnkový charakter popri primárnom postavení Dohovoru z r. 1961 ako jedinom spoločnom nástroji predchádzania osobám bez štátnej príslušnosti.<sup>7</sup> Ide o dohovory ako *Americký dohovor o ľudských právach (1969)*, *Dohovor o znižovaní prípadov viacnásobného štátneho občianstva a o vojenských záväzkoch v prípadoch viacnásobného štátneho občianstva (1963)*, *Africká charta o právach a blahu dieťaťa (1999)*, *Pakt o právach dieťaťa v islame*, *Európsky dohovor o občianstve (1997)* a *Protokol k Európskemu dohovoru o štátnom občianstve prijatý Radou Európy v roku 2006*, ktorý sa zameriava na predchádzanie zániku štátnej príslušnosti v dôsledku sukcesie štátov. Európsky dohovor stanovuje zásady, na ktorých by mali spočívať vnútroštátne právne predpisy vzťahujúce sa na štátne občianstvo. V zmysle tohto Európskeho dohovoru, každá zmluvná strana má vychádzať zo skutočnosti, že:

- a) každá osoba má právo na štátne občianstvo,
- b) je potrebné sa vyhýbať stavu bez štátnej príslušnosti,
- c) žiadna osoba nesmie byť svojvoľne zbavená svojho štátneho občianstva,
- d) manželstvo, jeho zmena a zrušenie neovplyvní manželstvo druhého manžela.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Preventing and Reducing Statelessness: The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, UNHCR, Switzerland, 2010, p. 6. [online]: <http://www.unhcr.org/4ca5937d9.html>.

<sup>8</sup> Article 4, European Convention on Nationality, Strasbourg 1997, [online]: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2c8>. Európsky dohovor o štátnom občianstve, uverejnený v Zbierke zákonov pod číslom 418/2000 Z.z.

Nehľadiac len na regionálnu úpravu by štáty mali byť otvorené predovšetkým možnosti pristúpenia tak k Dohovoru z r. 1954 ako aj Dohovoru z r. 1961. Kým Dohovor z r. 1954 predstavuje dočasné riešenie, pokiaľ sa skúmajú možnosti nadobudnutia štátneho občianstva niektorého zo zmluvných štátov, dohovor z roku 1961 poskytuje štátom nástroje na predchádzanie a riešenie situácií osôb bez štátnej príslušnosti.<sup>9</sup> Preto je vhodné, v záujme nachádzania efektívnych riešení pristúpiť k obidvom. Vychádzajúc z medzinárodnoprávných úprav tak môžu štáty dosiahnuť najefektívnejšiu ochranu osôb bez štátnej príslušnosti, prijímaním predovšetkým vlastných vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré budú schopné zabrániť vzniku situácií, že sa osoby aj naďalej ocitnú v situácii bez štátnej príslušnosti.

## 2. Osoby postavené mimo medzinárodnoprávnu úpravu dohovorov

Napriek tomu, že na úrovni medzinárodného spoločenstva boli prijaté viaceré významné dohovory vzťahujúce sa na problematiku osôb bez štátnej príslušnosti, sú tu určité skupiny osôb, ktoré nemajú štátnu príslušnosť. Sú tu stále krajiny, ktoré nie sú viazané Dohovorom z r. 1954 (k dnešnému dňu má 86 pristupujúcich štátov) a Dohovorom z roku 1961 (pristúpilo 65 štátov). Zároveň v týchto krajinách nemajú status utečenca, napriek tomu, že by zaň mali byť uznané. Štát, na území ktorého sa nachádzajú nechráni utečencov alebo žiadosti o azyl neoprávnene zamietá. A teda nie sú chránené ani režimom Dohovoru o právnom postavení utečencov. Osoby bez štátnej príslušnosti sa v podstate nachádzajú kdekoľvek na svete. Svoju pozornosť by som však chcela venovať najmä týmto skupinám:

**Rohingovia v Mjanmarsku:** sú považovaní za svetovo najviac prenasledovanú menšinu. Predstavujú etnickú, lingvistickú a náboženskú menšinu, ktorá sa nachádza predovšetkým v Severnom Arakane (Rakhine) v Barme. Odhaduje sa, že ich počet je približne 800 000 a zároveň viac ako 230 000 z nich žije ako vnútorní vysídlení na juhovýchode Mjanmarska, a približne 130 000 na hraniciach Thajska.<sup>10</sup> Rohingovia boli vyčlenení z procesu budovania národa. Zákonom o občianstve z roku 1982 vychádzajúc z princípu *ius sanguinis*

<sup>9</sup> Protecting the Rights of Stateless Persons: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, UNHCR, Switzerland, 2010, p. 9.

<sup>10</sup> UNHCR Global Appeal 2014-2015 – Myanmar, p. 1. [online]: <http://www.unhcr.org/528a0a32b.html>.



sa obyvateľstvo rozdelilo na plnohodnotných, asocializovaných a naturalizovaných občanov. Rohingovia sa nedostali ani do jednej z týchto skupín. Na to aby mohli byť považovaní aspoň za naturalizovaných občanov by museli preukázať, že na území Mjanmarska žili pred rokom 1948, čo je pre väčšinu z nich nemožné, nakoľko nemajú prístup k takýmto dokumentom a dokladom. Od roku 1995 sa v dôsledku snahy UNHCR začali vydávať dočasné registračné karty, ktoré však neznamenali možnosť získania občianstva. Tieto osoby sú prakticky obmedzené len na život vo svojich dedinách. Môžu ich opustiť len s predchádzajúcim povolením a pri zaplatení poplatkov. To značne znižuje ich možnosti vzdelávania, zamestnania, či prístupu k lekárskej pomoci. Až 80% z nich sú analfabeti. Bez povolenia nemôžu uzavrieť manželstvo, čo pri zaplatení všetkých poplatkov môže trvať aj niekoľko rokov. Deťom sa prestali vydávať rodné listy. Ženy, ktoré otehotneli, bez toho aby mali uzavreté povolené manželstvo museli často krátko podstúpiť potraty, čo viedlo aj k ich stratám na životoch. Prípadne sa pokúsili dieťa tajne dostať do Bangladéša a tam ho opustili. Žiadať o povolenie cestovať musia aj v stave núdze. Bez takéhoto povolenia, často krátko podnikajú tajný útek do pohraničných dedín a následne do Bangladéša. Ak ich však chytia, hrozí im trest odňatia slobody. Ako náhle sa dostanú mimo Barmy, je im odopreté právo vrátiť sa a sú vyškrtnutí zo zoznamu rodinných príslušníkov, ktoré sa v rodinách vedú.<sup>11</sup> Barma ich odmieta prevziať, a preto často krátko ostávajú vo väzniciach v Bangladéši ako „povolení väzni“. Bangladéš využíva ako tranzitnú krajinu a ako osoby bez štátnej príslušnosti a akýchkoľvek dokladov sa jedinou možnosťou pre nich stáva nelegálna a nebezpečná cesta do iných krajín za pomoci pašerákov. Malajzia ich zvyčajne deportuje cez Thajsko a tí, ktorí nie sú schopní zaplatiť sú predaní do otroctva v rybolove alebo na plantážach. Rok 2008 bol krokom bližšie k zlepšeniu ich postavenia, keď sa im umožnilo voliť v ústavnom referende, ale ani to neznamenalo zmenu Ústavy, ktorá by im zaručila občianske práva. UNHCR podniká viaceré kroky k zlepšeniu ich situácie a postavenia. Usiluje sa predovšetkým vytvoriť podmienky pre návrat týchto ľudí. A je zrejmé, že nevyhnutnosťou je zrušenie a nahradenie samotného zákona o občianstve. V spolupráci s vládou Filipín, UNHCR v priebehu minulého

---

<sup>11</sup> LEWA, CH.: North Arakan: an open prison for the Rohingya in Burma. In: Forced Migration Review, 2009, p. 12. ISSN 1460-9819. [online]: <http://www.refworld.org/pdfid/4c6cefb02.pdf>.

roka dohodlo poskytnutie dočasnej ochrany a prístrešia pre približne 3000 Rohingov, ktorí sa plavia na mori.

**Problém sýrskych utečencov:** Utečenecká kríza v Európe a problém osôb bez štátnej príslušnosti môže budovať novú generáciu detí bez štátnej príslušnosti. Je tomu tak v dôsledku zákonov v Sýrii v kombinácii s neúčinnými zárukami v štátoch Európskej únie. Sýria je jednou z krajín, kde štátna príslušnosť prechádza výlučne z otca dieťaťa a približne 25% utečeneckých rodín je bez otca. Viac ako 30 000 detí narodených v Libanone ako sýrski utečenci sú vystavení riziku neobčanov a v rovnakom postavení by mohlo byť aj 60 000 detí narodených v Turecku od roku 2011.<sup>12</sup> Jednak v dôsledku neschopnosti správnej registrácie narodenia, ale aj v prípade detí počatých v dôsledku znásilnenia, narodených maloletým dievčatám, ktoré neboli schopné zdokladovať otcovstvo. Bez evidencie otca, buď v dôsledku neidentifikovania, smrti, alebo pri neplatne uzavretom manželstve, sa nemôžu stať sýrskymi občanmi. Je im vydaný cestovný doklad, ktorý ich identifikuje ako sýrskych utečencov. V Turecku tieto osoby, ktorým sa narodí dieťa na jeho území, môžu požiadať o vydanie medzinárodného rodného listu. Je však potrebné aby bol prítomný otec, alebo aby matka dieťaťa zdokladovala sobášny list a rodný list otca dieťaťa. Postavenie týchto osôb, ktoré nenadobudnú ani status utečenca značne znižuje možnosti prístupu k vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti, čelia zvýšenému riziku vykorisťovania, obchodovania s ľuďmi, nezákonného osvojovania alebo detskej práce. Konečným cieľom je zabezpečiť registráciu každého sýrskeho dieťaťa narodeného v exile, za účelom ochrany svojich práv a ochrany ako utečenca, a ako náhle to podmienky v Sýrii umožnia, vytvoriť základy pre ich bezpečný návrat domov.<sup>13</sup> Táto problematika sa zároveň netýka len detí, ale je problémom aj u dospelých, ktorí doklady stratili pri zničení domov alebo pri úteku z krajiny. Prípadne ich doklady stratili platnosť a môžu byť obnovené len v samotnej Sýrii alebo na sýrskom konzuláte.

---

<sup>12</sup> Refugee crisis creates 'stateless generation' of children in limbo. [online]: <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/27/refugee-crisis-creating-stateless-generation-children-experts-warn>.

<sup>13</sup> Born in exile, Syrian children face threat of statelessness. [online]: <http://www.unhcr.org/54589fb16.html>.

**Núbovia v Keni:** predstavujú približne 100 000 ľudí pôvodom zo Sudánu, ktorí sa ako vojaci začlenili do britskej armády a usadili sa v slame v Kibere (Nairobi). Napriek tomu, že na tomto území žijú po desaťročia, nie sú považovaní za štátnych príslušníkov. Ich identita je spochybnená. Nemajú doklady totožnosti, čo im neumožňuje získať zdravotnú starostlivosť, získať úmrtný list alebo otvoriť bankový účet. Nemajú právo vlastniť pôdu a teda nemôžu si stavať vlastné domy. Získanie vyššieho vzdelania je skôr výnimkou, a ani po jeho získaní nemajú veľké možnosti na rozvoj svojej kariéry. Diskrimináciu pociťujú v ich každodennom živote. Jediným miestom, kde cítia, že skutočne patria je príslušný cintorín, jedine vtedy sú súčasťou Kene. Nie sú uznaní ani za komunitu. Podľa vnútroštátnych predpisov sú vraj štátnymi príslušníkmi, ale podľa nich samotných sú bez štátnej príslušnosti. Sú im odopierané základné práva, nemôžu vlastniť doklady, a už vôbec nie pasy. Teoreticky síce majú tú možnosť, ale na získanie pasu musia predložiť rodný list vlastný (ako žiadateľ'a), rodný list rodičov a rovnako prarodičov. To je prakticky nemožné, keďže v Keni sa začalo s vydávaním rodných listov po roku 1970 s určitými minimálnymi výnimkami.

**Osoby bez štátnej príslušnosti v Dominikánskej republike:** na území Dominikánskej republiky bolo po desaťročia problémom získať občianstvo pre deti nelegálnych haitských prisťahovalcov narodených na jej území. Odvolávali sa na skutočnosť, že tieto osoby majú občianstvo haitské, avšak podľa predpisov Haiti tomu tak nebolo vždy. Situácia sa zmenila v roku 2005, keď Inter-Americký súd pre ľudské práva zaviazal Dominikánsku republiku v súlade s jej ustanoveniami uznávať právo na štátnu príslušnosť všetkým, ktorí sa narodili na jej území. Naopak Najvyšší súd Dominikánskej republiky vyslovil prednosť ústave Haiti a poprel, že by odmietnutie udelenia štátnej príslušnosti na tomto území znamenalo stratu akéhokoľvek občianstva, pretože haitská ústava stanovuje princíp *ius sanguinis*.<sup>14</sup> V roku 2013 bolo nálezom Ústavného súdu spochybnené nadobudnutie občianstva tisícom ľudí narodených migrujúcim rodičom po roku 1929. Ide o približne o 138-tisíc ľudí, ktorí sa dostali do každodennej obavy čo bude ďalej a obavy z deportácie. Ide o osoby, ktoré sa narodili cudzincom, alebo ich rodičia neboli nikdy

<sup>14</sup> WOODING, B.: Contesting discrimination and statelessness in the Dominican Republic. In: Forced Migration Review, 2009, p. 24. ISSN 1460-9819. [online]: <http://www.refworld.org/pdfid/4c6cefb02.pdf>.

registrovaní alebo im bolo odopreté vydanie rodného listu. Bez dokladov rovnako nemôžu študovať, pracujú iba na trstinových poliach, nemôžu získať zdravotné poistenie, zaregistrovať manželstvo alebo voliť. Viacerí z nich odišli z obavy dobrovoľne, niektorí už boli deportovaní. Ich jedinou legálnou možnosťou ako zotrvať na území Dominikánskej republiky je podanie žiadosti o ich ponechanie na území ako cudzincov. Úrad vysokého komisára pre utečencov apeluje na dominikánsku vládu, aby nedeportovala ľudí, ktorí nemajú oficiálny status občana.<sup>15</sup>

**Bihari v Bangladéš:** predstavujú potomkov moslimov, ktorí sa stali nežiaducimi v Bangladéši v dôsledku podporovania západného Pakistanu vo vojne, a odvtedy boli terčom diskriminácie. Trpeli vážnymi nedostatkami vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, komunitného rozvoja. V roku 2008 boli zahrnutí do zoznamu voličov a postupne nadobúdali štátneho občianstvo a vnútroštátne preukazy totožnosti. Napriek tomu, stále nemôžu získať napríklad cestovný pas, pretože nemajú platnú adresu. Stále žijú v chudobných podmienkach a čelia pravidelnej diskriminácii. Sú dôkazom, že je možné riešiť situáciu stotisíc ľudí prostredníctvom politickej vôle a činnosti, technického poradenstva, spoluprácou s UNHCR a širokého spektra občianskej spoločnosti.<sup>16</sup> Úlohou na najbližšie obdobie je predovšetkým uľahčiť neobmedzený prístup k občianskym právam a zaručiť rovnaké príležitosti, ako pre ktoréhokoľvek iného bangladéšskeho občana.

## 2.1 Dôsledky a dopad bezdomovectva na migráciu

Ako sme už spomenuli vyššie, existencia osôb bez štátnej príslušnosti má negatívny vplyv na ich život v štáte, na území ktorého sa nachádzajú. Jednak preto, že žijú často krátko na okraji spoločnosti, kde možnosti seberealizácie a aspoň minimálnej ochrany ľudských práv sú často krátko popierané a jednak preto, že sa nachádzajú v štátoch, ktoré nechcú prijať zodpovedajúce dohovory, respektíve prijať vhodné opatrenia na úrovni vnútroštátnej, bez ohľadu na dohovory, v snahe zabezpečiť im plnohodnotný život a možnosti ako pre vlastných štátnych občanov alebo cudzincov so štátnou príslušnosťou iného štátu. Je potrebné si

<sup>15</sup> CHANDLER, M.: Stateless in the Dominican Republic. In: Al Jazeera, 2015. [online]: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/stateless-dominican-republic-151227064137553.html>.

<sup>16</sup> How a Bangladesh court ruling changed the lives of more than 300,000 stateless people, 2015. [online]: <http://www.unhcr.org/54ec22869.html>.

uvedomiť, že ich postavenie nie je negatívne len na úrovni jedného štátu ale aj každého ďalšieho, ktorý takéto opatrenia a dohovory odmieta. A môže to mať dopad aj na samotnú migráciu osôb bez štátnej príslušnosti. Jednak je to už spomínaný problém v prípade mjanmarských rohingov, ale aj ďalších skupín osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým hrozí zatknutie v prípade prekročenia hraníc, čo značne eliminuje možnosti získania lepšieho vzdelania, zamestnania alebo zdravotnej starostlivosti. Takéto osoby majú strach o vlastný život a majú strach o rodinu, využívajú služby prevádzáčov aby mali aspoň nejakú šancu na lepší život, čo je samozrejme veľmi riskantné. V tejto súvislosti je možné spomenúť aj otázku vrátenia do krajiny, z ktorej prišli. Štáty môžu vyhostiť osoby, ktoré predstavujú riziko pre národnú bezpečnosť. Štát pôvodu je povinný prijať svojich štátnych príslušníkov. Ale v prípade osôb bez štátnej príslušnosti vyvstáva otázka, aký štát by ich mal prijať? Preto často krát sú tieto osoby väznené, na území toho štátu, ktorý ich chcel vyhostiť a to na dobu neurčitú, teda čelia tak neobmedzenému zadržiavaniu. Rovnako aj v prípade, že nedôjde k deportácii, v praxi sa tieto osoby ocitnú bez nároku na odovzdanie do štátu pobytu, bez ohľadu na ich právo na návrat do svojej vlastnej krajiny, ktoré je zaručené podľa čl. 12 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.<sup>17</sup> To obmedzuje ich možnosti prekračovať hranice, ibaže by bolo zabezpečené ich právo na návrat. To predstavuje prvý problém samotnej migrácie osôb bez štátnej príslušnosti.

Druhý problém súvisí s ich možnosťou získania azylu. Ak sa im podarí dostať do krajiny, ktorá participuje na spomínaných dohovoroch poskytuje sa im príslušná ochrana, buď ako cudzincom alebo minimálny štandard ochrany. Zároveň sú tieto krajiny povinné im vydať pas, čo môže uľahčiť ich situáciu. Zároveň, ak sú utečencami, majú záujem získať azyl v bezpečnej krajine. Aj osoby bez štátnej príslušnosti môžu žiadať o azyl, nakoľko možnosť získania azylu nie je viazaná na štátne občianstvo, ale na akúkoľvek ľudskú existenciu pri splnení požadovaných podmienok, ktoré si kladú jednotlivé štáty voči utečencom. Avšak na to, aby ho získali je potrebné okrem iného určitým spôsobom preukázať, že pochádzajú z krajiny, z ktorej tvrdia, že prišli. Na to slúžia predovšetkým služby tlmočníkov, ktorí dokážu rozpoznať či vravia pravdu alebo nie. A takýmto spôsobom je možné zistiť, či

<sup>17</sup> KOHKI, A.: Overview of Statelessness: International and Japanese Context, apríl 2010, p. 16. [online]: <http://www.unhcr.org/4ce643ac9.pdf>.

skutočne pochádzajú z oblasti, v ktorej im hrozí bezprostredné nebezpečenstvo a majú dôvodnú obavu o svoj život a preto chcú aby im bol azyl udelený, a nejde tak len o osoby, ktoré sa snažia zlepšiť si svoj život po ekonomickej stránke. Takýmto spôsobom, na rozdiel od utečencov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi, môže byť proces vybavenia žiadosti o azyl jednoznačne zdĺhavejší. Predstavuje teda skôr technickú prekážku, nakoľko úradmi štátu, na území ktorého pôvodne žili, sú ignorovaní a prístup k dokladom o svojej osobe nemajú. Nepredstavuje to však nemožnosť získania azylu.

Tretí problém, ktorý by sme radi načrtli nie je ani tak problémom uchádzania sa o azyl, ako problémom, ktorý by sme mohli vymedziť ako rozširovanie počtu osôb bez štátnej príslušnosti práve v dôsledku migrácie. S prihliadnutím na pokrok globalizácie, ktorá prispieva k pohybu osôb do štátov, ktoré pre nich ponúkajú lepšie možnosti, sú posudzovaní často v závislosti od ich povolenia na pobyt. Kým registrované osoby a ich rodinní príslušníci majú v zásade neobmedzené možnosti pohybu cez hranice bez ohľadu na ich národnosť, u neregistrovaných, nekvalifikovaných osôb je to problematické, musia často krátko odísť a následne aj zotrvať v inej krajine, keď niet možnosti ich návratu. Nemajú doklady, ktoré stratili, sú zničené alebo používajú falošné doklady, čo môže budovať generácie osôb bez štátnej príslušnosti, najmä v štátoch, ktoré neuznávajú princíp *ius soli*, alebo ak ide o prípady, kedy sa rodia deti, ktoré môžu nadobudnúť len štátne občianstvo otca, ktorý ho buď nemá alebo nie je známy, prípadne je mŕtvy. Preto je potrebné sa v najbližšom období zamerať na odstránenie takýchto prístupov, a zabezpečiť, aby každé dieťa na zemi, malo štátne občianstvo nejakého štátu, a nebudovali sa tak nové a nové generácie osôb bez štátnej príslušnosti.

### **3. Úloha Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) v súvislosti s osobami bez štátnej príslušnosti**

UNHCR sa od začiatku svojho pôsobenia v roku 1950 zapája do činností týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti. Poskytuje medzinárodnú ochranu a hľadá trvalé riešenia pre utečencov bez štátnej príslušnosti, na ktorých sa v plnej miere uplatňuje Dohovor z r. 1951. UNHCR sa aktívne podieľal na príprave oboch dohovorov vzťahujúcich sa na osoby bez štátnej príslušnosti. Čl. 11 Dohovoru o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti vyzýval, aby v rámci OSN bola založená inštitúcia, prostredníctvom ktorej bude môcť osoba uplatňujúca nároky z tohto

dohovoru, požadovať preskúmanie svojho nároku a požadovať pomoc pri predložení veci príslušnému orgánu. Valné zhromaždenie OSN požiadalo v roku 1975 UNHCR aby túto úlohu prevzalo. Rezolúciou z roku 1994 poverilo UNHCR na zabezpečenie prevencie a zníženie počtu osôb bez štátnej príslušnosti a zabezpečenie ich ochrany.<sup>18</sup> Reagovalo sa na masívny nárast počtu osôb bez štátnej príslušnosti v dôsledku rozpadu ZSSR, Juhoslávie a Československa a vznik nástupníckych štátov na začiatku 90-tych rokov zdôrazňujúc potrebu účinnejšej medzinárodnej reakcie.<sup>19</sup> Na jednej strane napomáha riešiť jednotlivé prípady a na strane druhej, aj keď nemôže nahrádzať legislatívu štátov, má napomáhať pri odstraňovaní nedostatkov v súvislosti s aplikáciou dohovorov. Jednotlivým štátom napomáha koncipovať a uvádzať do života právne normy týkajúce sa tejto oblasti.

Výkonný výbor UNHCR (ExCom) prijíma pravidelne súbor usmernení vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti. Žiada presadzovať prístupenie k dohovorom ako aj rozširovať povedomie a upevňovať spoluprácu s relevantnými organizáciami. Za kľúč vyriešenia situácie považuje jednak prístupenie k dohovorom, pretože táto situácia je priamo podmienená existenciou rôznych prístupov jednotlivých štátov. Prístupenie k nim a využívanie práv z nich vyplývajúcich sú však len dočasným riešením. Preto sa zameriava aj na zosúladenie vnútroštátnych úprav s Dohovormi. Rovnako štáty by mali bez ohľadu na to či sú alebo nie sú ich zmluvnými stranami zavádzať účinné ochranné opatrenia pre tieto osoby. Len rozširovanie účasti štátov na riešení tejto problematiky a kolektívne úsilie sú spôsobilé navodiť politickú vôľu, ktorá povedie aj k celkovému vyriešeniu problému osôb bez štátnej príslušnosti. Za týmto účelom, vydáva odporúčania vládam štátov, akým smerom by sa mali uberať ich politiky a akým spôsobom môžu situácii napomáhať.

Úlohy UNHCR sa sústreďujú aj na poskytovanie technickej pomoci v súvislosti s modernizáciou registrácie, čo napomáha ľuďom ľahšiemu získavaniu dôkazov o svojej totožnosti (ide o štáty ako Srí Lanka, Nepál, Srbsko). Jednotlivým skupinám osôb poskytuje informácie

<sup>18</sup> Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN A/RES/49/169 z 24. februára 1995. [online]: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/49/169](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/169).

<sup>19</sup> MANLY, M. – S. PERSAUD: UNHCR and responses to statelessness. In: Forced Migration Review, 2009, p. 7. [online]: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf>.

o programoch a postupoch, ktoré by vyriešili alebo eventuálne aspoň uľahčili ich situáciu. Zabezpečuje ich plnú integráciu do spoločnosti občanov a vyvíja snahy na zabezpečenie využívania práv za rovnakých podmienok ako majú štátni občania. Za hlavný cieľ si kladie zabezpečiť dôstojnosť, stabilitu a ochranu týchto osôb, čo môže nastať len pri ich uznaní ako štátnych príslušníkov.

### 3.1 #IBELONG

I Belong predstavuje celosvetovú kampaň iniciovanú UNHCR od roku 2014 s cieľom ukončiť existenciu stavu osôb bez štátnej príslušnosti v priebehu desiatich rokov. Cieľom je vzbudiť celosvetovú pozornosť na závažné nedostatky súvisiace s nepriznaním štátnej príslušnosti. UNHCR prinieslo 10-bodový globálny akčný plán na ukončenie praxe neudelovania štátnej príslušnosti s cieľom vyriešiť existujúcu krízu a zabezpečiť, aby sa žiadne dieťa v budúcnosti nenarodilo bez toho, aby nikam nepatrilo.<sup>20</sup> Bol vypracovaný v spolupráci so štátni občianskou spoločnosťou a medzinárodnými organizáciami. Nie v každom štáte sú potrebné všetky body plánu, v závislosti od odlišnosti jednotlivých úprav. Zároveň podotýka potrebu vytvorenia národných akčných plánov, doplnených a formovaných cestou konzultácie s UNHCR. 10 priorít pre roky 2014 – 2024 predstavuje<sup>21</sup>:

***Vyriešiť súčasné hlavné situácie osôb bez štátnej príslušnosti:*** krokom k tomu by mala byť zmena právnych predpisov jednotlivých štátov a vládnych politik tak, že všetky osoby, ktoré sa na území štátu narodili alebo bývali po dlhšiu dobu, alebo takéto kritéria spĺňajú ich rodičia alebo prarodičia, sa budú považovať sa občanov tohto štátu. Je potrebné uľahčiť získavanie občianstva, znížením počtu rokov pobytu alebo značným znížením poplatkov za podávanie žiadostí.

***Zabezpečenie, že žiadne dieťa sa nenarodí bez štátnej príslušnosti:*** zákony štátov majú zabezpečiť aby deti narodené na ich území, získali jeho štátnu príslušnosť v prípade, že by inak bolo bez štátnej

---

<sup>20</sup> UNHCR announces push to end statelessness worldwide by end-2024, 2015. [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2014/unhcr-announces-push-to-end-statelessness-worldwide-by-end-2024.html>.

<sup>21</sup> Global Action Plan to End Statelessness 2014 – 2024, UNHCR The UN Refugee Agency, 2014. [online]: <http://unhcr.org/stateless2014/Global-Action-Plan-eng.pdf>.



príslušnosti. Zároveň dieťa nájdené na území štátu by automaticky malo získať štátnu príslušnosť tohto štátu. Vychádza sa zo samotného Dohovoru z roku 1961 ale aj Dohovoru o právach dieťaťa a Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Predpokladá to potrebu štátu zisťovať, či skutočne dieťa nemá štátnu príslušnosť iného štátu.

***Odstrániť diskrimináciu na základe pohlavia z národných právnych úprav:*** je potrebné zmeniť právne predpisy, ktoré neumožňujú ženám prenášať štátnu príslušnosť na svoje deti na rovnakom základe ako muži. Takéto zmeny by mali mať spätnú účinnosť, aby sa zabezpečilo, že tí ktorí nenadobudli štátnu príslušnosť v dôsledku diskriminačných zákonov, ju mohli získať.

***Zabrániť popretiu, strate alebo odňatiu štátnej príslušnosti z diskriminačných dôvodov:*** väčšina skupín osôb bez štátnej príslušnosti patria medzi menšiny. V priebehu posledných desaťročí bolo dôvodom pozbavenia štátnej príslušnosti veľa krát etnický pôvod alebo rasa. Je potrebné, aby štáty zaviedli nediskriminačné ustanovenia do vnútroštátnych noriem a zaviedli účinné mechanizmy kontroly, či už prostredníctvom podávania sťažností, súdneho preskúmania alebo navrátenia štátnej príslušnosti odňatej z dôvodu príslušnosti k určitej rase, etniku, náboženstvu, jazyka.

***Zabrániť vzniku osôb bez štátnej príslušnosti v prípadoch sukcesie štátov:*** spájanie viacerých štátov, oddelenie časti územia a vytváranie viacerých nových štátov alebo zmena štátneho zriadenia predstavujú prípady, ktorých dôsledkom je hromadná strata štátnej príslušnosti. Preto je potrebné zabezpečiť záruky v rámci národných úprav aj pre tieto situácie.

***Garantovať stav ochrany pre osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí sú utečencami a uľahčiť získanie ich občianstva:*** aj keď väčšina osôb bez štátnej príslušnosti ostáva na svojom území pretože je nemožné sa pre nich voľne pohybovať, niektorí z nich sa stávajú utečencami. Nemajú ani minimálny štandard ochrany a často čelia opakovanému zadržiavaniu. Aj v prípade udelenia legálneho pobytu, ktorý nie sú ochotný udeliť všetky štáty, sa môžu pohybovať len na území tohto štátu,

v prípade vycestovania sa opätovne vrátiť nemôžu. Preto je požiadavka upraviť postup naturalizácie týchto osôb tak, aby sa uľahčila možnosť získania štátnej príslušnosti a sprístupňovať informácie o týchto požiadavkách.

**Zabezpečiť registráciu narodenia ako spôsob prevencie:** je povinnosťou každého štátu zaregistrovať narodenie dieťaťa na jeho území. Registrácia by mala byť bezplatná a prístupná každému bez diskriminácie. Rovnako by sa mali vytvárať predpoklady aj pre registráciu už skôr narodených a starších detí. Nemožnosť získať doklady a potvrdenie o mieste narodenia sú často dôvodom existencie osôb bez štátnej príslušnosti.

**Vydanie národných dokumentov tým, ktorí na ne majú nárok:** táto požiadavka súvisí s predchádzajúcou, pričom vzťahuje sa aj na dospelé osoby. Je potrebné uľahčiť samotný postup a sprístupniť možnosť vydávania dokladov totožnosti všetkým osobám, bez toho aby boli zaťažované neprímeranými ťažkosťami. Dokumentácia osôb je na veľmi zlej úrovni a rovnako nemôžu byť zisťované ani presné štatistiky osôb bez štátnej príslušnosti.

**Podporiť prístup k dohovorom OSN týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti:** zvýšenie počtu zmluvných strán je významným predpokladom realizácie základných práv vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti ako dočasný režim, kým nedôjde k získaniu občianstva. Je predpokladom naplnenia najmä požiadavky zabránenia narodeniu detí bez štátnej príslušnosti a existencie osôb bez štátnej príslušnosti v dôsledku sukcesie štátov.

**Zlepšiť kvantitatívne a kvalitatívne údaje o populáciách bez štátnej príslušnosti:** je ťažké určiť presné počty osôb bez štátnej príslušnosti, nakoľko často krát žijú práve na okraji spoločnosti. Sú nie len neregistrované ale aj ignorované samotnými úradmi a spoločnosťou. Je preto potrebné dosiahnuť v čo najväčšej možnej miere registráciu všetkých týchto osôb a zabezpečiť účinné prepojenie štatistík.

## **Záver**

Kto som? Kam patrí? Patrí vôbec niekam? Prečo nemôžem študovať? Prečo nemôžem pracovať? Nemôžem uzavrieť manželstvo? To všetko sú otázky, ktoré si denno-denne kladú osoby bez štátnej príslušnosti. Niečo, čo my pokladáme za samozrejmosť, je pre nich ťažko dosiahnuteľné, či priam nemožné. Sú tiež dôvodom vysídľovania a obrovských utečeneckých vln. Je preto potrebné zmeniť prístup krajín k týmto ľuďom. Je potrebné zabezpečiť im tú možnosť, stať sa plnohodnotným členom spoločnosti. Hoci len čiastočné naplnenie stanovených cieľov UNHCR na najbližšie roky, bude značným pokrokom a smerovaním k úplnému vyriešeniu postavenia osôb bez štátnej príslušnosti. Nebude to len významným krokom pre nich, ale aj významným krokom medzinárodného spoločenstva ako celku. No je zrejmé, že na to, aby posun skutočne nastal, nepostačuje vôľa jednotlivca, alebo vôľa skupiny, ale snaha a odhodlanie všetkých štátov sveta.

## **Vplyv Charty základných práv Európskej únie na Spoločný európsky azylový systém: analýza rozhodnutia Súdneho dvora v spojených veciach C-411/10 a C-493/10**

*Adrián Lukáčik*

### **Úvod**

Ludské práva, resp. základné práva sú v európskom priestore považované za základný rámec, štandard právnej regulácie. Napriek tomu, v čase klimaxu mediálneho a politického záujmu o súčasnú azylovú politiku Európskej únie a hľadania nových riešení sa môže zdať, že otázka základných práv ustupuje do úzadia. Otázky plynúce z dlhodobého pretrvávajúceho problémov Únie s azylovým procesom v niektorých krajinách sa odrazili aj v rozhodovacej činnosti súdnych orgánov Rady Európy a Európskej únie. Tento príspevok zhrňa vývoj Spoločného európskeho azylového systém a predstavuje základné skutkové okolnosti tzv. Dublinských odovzdaní, ktoré boli predmetom prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom v spojených veciach C-411/10 a C-493/10. Ústredným cieľom príspevku je na základe právnych záverov analyzovaného rozsudku Súdneho dvora poukázať na vplyv Charty základných práv na fungovanie a ďalší vývoj azylového systému.

### **1. Stručná charakteristika Spoločného európskeho azylového systému**

V roku 1990 členské štáty Spoločenstiev podpísali v Dubline medzinárodný dohovor, ktorým sa určoval štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl,<sup>1</sup> ktorého fungovanie bolo neskôr podporené systémom na porovnávanie odtlačkov prstov (Eurodac).<sup>2</sup> Nadobudnutím platnosti Amsterdamskej zmluvy v roku 1999 došlo

---

<sup>1</sup> Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (97/C 254/01), OJ EU C 254, 19.08.1997; Dublin, 15.06.1990, Rome, 07.12.1990 and Luxembourg, 13.06.1991; UN Treaty Series (2003) vol. 2144 n° 37439.

<sup>2</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. decembra 2000, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru, Ú. v. ES L 316, mim. vyd. 19/004 19 s. 26 – 35.

k začleneniu oblasti priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti do prvého piliera Európskej únie.<sup>3</sup> V nadväznosti na to Európska rada na mimoriadnom zasadnutí v Tampere vytýčila za cieľ vytvorenie Spoločného európskeho azylového systému (CEAS) s cieľom zasadiť sa o efektívne dodržiavanie zásady *non-refoulement* v zmysle Ženevského dohovoru o postavení utečencov a New Yorkského protokolu.<sup>4</sup> Po zmene primárneho práva bol na základe záverov Európskej rady systém vytvorený Dublinským dohovorom nahradený Nariadením Rady č. 343/2003<sup>5</sup> a viacerými smernicami, ktoré stanovovali štandardy azylového systému. Nariadenie (tzv. Dublin II) obsahovalo široký výpočet kritérií pre učenie štátu, ktorý mal posudzovať žiadosť o azyl a osobitné ustanovenie, podľa ktorého mohol členský štát dobrovoľne prevziať zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl.<sup>6</sup>

## 2. Skutkový stav

Podľa nariadenia Dublin II v prípade, ak bola žiadosť podaná osobou, ktorá prekročila neoprávnene hranicu členského štátu, sa za štát zodpovedný za posúdenie žiadosti považoval štát prvého vstupu žiadateľa o azyl.<sup>7</sup> V roku 2010 bolo takmer 90 % všetkých neoprávnených vstupov do Európskej únie zaznamenaných v Grécku.<sup>8</sup> Aj v dôsledku nadmerného množstva migrantov žiadatelia o azyl v Grécku čelili viacerým ťažkostiam. Popri nevyhovujúcich životných podmienkach, bezdomovectve, nedostatočnom informovaní žiadateľov a ďalších fatálnych zlyhaniach gréckeho systému,<sup>9</sup> bolo najväčšou hrozbou pre žiadateľov o azyl v Grécku odovzdanie do Turecka na

<sup>3</sup> MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Základy práva Európskej únie: Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava: IURA EDITION, 2009. ISBN 978-80-8078-289-4, str. 27

<sup>4</sup> Tampere European Council, Presidency conclusion. E. U. Bull. 10-1999.

<sup>5</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, Ú. v. EÚ L 50, mim. vyd. 19/006 s. 109 – 118.

<sup>6</sup> Čl. 3 ods. 2, Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003.

<sup>7</sup> Čl. 10, Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003.

<sup>8</sup> MOREHOUSE, Ch., BLOMFIELD, M. Irregular Migration in Europe. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011. [cit. 2016-04-10]. [online]: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe>, str. 11.

<sup>9</sup> Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, App. n° 30696/09, Judgment, 21 January 2011, European Court of Human Rights, §§ 161 – 195.

základe bilaterálnej dohody.<sup>10</sup> Takýto žiadatelia tak mohli byť vystavení reťazovému vráteniu do krajiny pôvodu, resp. do krajiny, v ktorej im hrozí prenasledovanie bez riadneho preskúmania žiadosti o azyl, v rozpore so zásadou *non-refoulement* Ženevského dohovoru.<sup>11</sup>

Vo veci C-411/10 sa žiadateľ o azyl afgánskeho pôvodu, pán Saeedi (N. S.), ocitol v situácii, v ktorej mal byť na základe ustanovení nariadenia Dublin II odovzdaný zodpovednému štátu na posúdenie jeho žiadosti o azyl, ktorú podal v Spojenom kráľovstve. Saeedi počas svojej cesty neoprávnene prekročil grécku hranicu, kde bol zadržaný, boli mu odobraté odtlačky prstov do systému Eurodac, a následne odovzdaný do Turecka, odkiaľ ušiel do Spojeného kráľovstva. Na základe kritéria prvého vstupu Secretary of State for Home Department rozhodol o jeho odovzdaní do Grécka. Jeho námietky o porušovaní ľudských práv žiadateľov o azyl v Grécku Secretary of State odmietol ako nedôvodné (potvrdzujúce rozhodnutie), rovnako nezmenil svoje rozhodnutie o odovzdaní ani po žiadosti, ktorou sa pán Saeedi domáhal, aby Spojené kráľovstvo prevzalo zodpovednosť za posúdenie jeho žiadosti o azyl. Na základe žiadosti pána Saeediho bolo povolené začatie konania o súdnom preskúmaní potvrdzujúceho rozhodnutia (*judicial review*). High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division však žalobu zamietol, povolil ale odvolacie konanie. Court of Appeal of England and Wales sa rozhodol prerušiť konanie o odvolaní a požiadal Súdny dvor o

---

<sup>10</sup> UN High Commissioner for Refugees: UNHCR intervention before the Court of Justice of the European Union in the cases of N. S. v. Secretary of State for the Home Department in United Kingdom and M.E. and Others v. Refugee Application Commissioner and the Minister for Justice, Equality and Law Reform in Ireland [online], 1 February 2011. [cit. 2016-04-10]. [online]: <http://www.refworld.org/docid/4d493e822.html>, bod 7.

<sup>11</sup> Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, §§ 192 – 193.

rozhodnutie o predbežných otázkach týkajúcich sa základných práv žiadateľa o azyl.<sup>12, 13, 14</sup>

Rovnako predmetom sporov, v ktorých boli predložené Súdnemu dvoru otázky v konaní C-493/10 bolo odovzdanie žiadateľov o azyl do Grécka ako štátu prvého vstupu. Každý z piatich žiadatelia o azyl (Afgánci M. E., A. S. M. a E. H., Alžírčan M. T. a Iránčan K. P.) bol po neoprávnenom prekročení hranice zatknutý v Grécku, pričom každému boli odobrané odtlačky prstov a zaevidované v systéme Eurodac. Všetci žiadatelia opustili územie Grécka a pricestovali do Írska, kde podali žiadosť o azyl. V rámci konaní o určenie zodpovedného štátu žiadatelia namietali neprimerané podmienky v Grécku a žiadali, aby Írsko prevzalo zodpovednosť za posúdenie ich žiadostí o azyl. Tieto žiadosti Refugee Applications Commisioner zamietol, vyzval Grécko na prevzatie žiadateľov a následne v súlade s nariadením Dublin II im oznámil rozhodnutie, že neposúdi ich žiadosti, a že budú odovzdaní do Grécka. V nadväznosti na to Minister for Justice, Equality and Law Reform vydal príkazy na ich odovzdanie. Medzičasom sa na návrhy žiadateľov začali na High Court konania o súdne preskúmanie rozhodnutí o zamietnutí žiadostí na prevzatie zodpovednosti za posúdenie. Vykonateľnosť príkazov na odovzdanie bola preto odložená do vydania rozhodnutí v konaniach o *judicial review*.<sup>15, 16, 17</sup>

<sup>12</sup> Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 21. decembra 2011 v spojených veciach C-411/10 a C-493/10 N.S./Secretary of State for the Home Department a M.E. a iní/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Zb. 2011 I-13905, §§ 34 – 43.

<sup>13</sup> MELLON, G. The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N. S. v. Secretary of State for Home Department (C-411/10). In: European Public Law [online]. 18 (4). London, UK: Kluwer Law International, 2012. ISSN: 1354-3725. Dostupné z: Kluwer Law Online, str. 656.

<sup>14</sup> R. (on the application of Saeedi) v. Secretary of State for the Home Department, Judgment, High Court Of Justice Queen's Bench Division Administrative Court, 31 March 2010, [2010] EWHC 705 (Admin), §§ 1 – 7.

<sup>15</sup> M.E., A.S.M., M.T. K.P. and E.H. v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice and Law Reform, Reference for Preliminary Ruling to the Court of Justice of the European Union, High Court, 2010 No. 131 J.R., 2010 No. 177 J.R., 2010 No. 184 J.R., 2010 No. 334 J.R., 2010 No. 620 J.R., §§ 1 – 8.

<sup>16</sup> Návrhy generálnej advokátky Verica Trstenjak prednesené 22. septembra 2011 vo veci C-493/10 M.E. a iní/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, neuvverejnený v Zb., §§ 34 – 37.

<sup>17</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 51-52

### 3. Konanie vo veciach a *quaestiones iuris*

Konania o predbežných otázkach sa začali doručením návrhov 18. augusta 2010 (C-411/10) a 15. októbra 2010 (C-493/10). Následne boli konania po vypočutí generálnej advokátky spojené pre písomnú časť konania rozhodnutím predsedu súdu<sup>18</sup> a taktiež rozhodnutím predsedu došlo k spojeniu konaní aj pre účely ústnej časti konania a vynesenia rozsudku.<sup>19</sup> Konanie v spojených veciach bolo pridelené veľkej komore Súdneho dvora, čo len odráža osobitnú významnosť tohto rozhodnutia.<sup>20</sup> Predmetom konania vo veciach samých bol výklad ustanovení nariadenia Dublin II, ku ktorému predložili Court of Appeal of England and Wales 7 prejudiciálnych otázok a írsky High Court 2 otázky. S ohľadom na vyššie načrtnutú situáciu v Grécku, ktoré bolo pre žiadateľov, ktorí boli účastníkmi konania vo veciach samých, určené ako štát zodpovedný za posúdenie ich žiadostí o azyl, sa všetky otázky výkladu dotknutého nariadenia týkali uplatňovania Charty základných práv najmä s prihliadnutím na čl. 4 (zákaz mučenia a ponižujúceho zaobchádzania), čl. 1 (ochrana ľudskej dôstojnosti), čl. 18 (právo na azyl) a čl. 47 (právo na účinný prostriedok nápravy).

#### 3.1 Pôsobnosť Charty základných práv

Základnou otázkou adresovanou Súdnemu dvoru bol rozsah pôsobnosti Charty základných práv. Podľa čl. 51 ods. 1 Charty sa táto vzťahuje na členské štáty iba v prípade, ak **vykonávajú právo únie** (ang. *implementing Union law*, fr. *mettre en oeuvre*).<sup>21</sup> K takejto situácii dochádza výlučne vtedy, ak členské štáty konajú v rámci rozsahu pôsobnosti práva Únie (ang. *in the scope of Union law*, fr. *dans le champ d'application du droit de l'Union*).<sup>22</sup> Vo veci samej bolo predmetom prvej prejudiciálnej otázky, či možno za vykonávanie práva únie považovať výkon diskrečnej právomoci pri rozhodnutí členského štátu o

<sup>18</sup> Order of the President of the Court in case C-411/10 and in case C-493/10, 9 November 2010, ECLI:EU:C:2010:666.

<sup>19</sup> Order of the President of the Court in case C-411/10 and in case C-493/10, 16 May 2011, ECLI:EU:C:2011:308.

<sup>20</sup> Čl. 44 ods. 3, Rokovací poriadok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev z 19. júna 1991 v znení neskorších predpisov, Ú. v. ES L 176, mim, vyd. 01/006, s. 3 – 31.

<sup>21</sup> Čl. 51, ods. 1, Charta základných práv Európskej únie, Ú. v. EÚ C 326, 26. 10. 2012.

<sup>22</sup> Vysvetlivky k čl. 51, Vysvetlivky k Charte základných práv, Ú. v. EÚ C 303, 14. 12. 2007.



prevzatí zodpovednosti za posúdenie žiadosti o azyl namiesto primárne zodpovedného štátu.<sup>23</sup>

Členské štáty v niektorých prípadoch zastávajú stanovisko, že uplatnenie ustanovenia o výnimke (ang. *derogation clause*), ktorá výslovne zveruje štátom mieru voľnej úvahy (ang. a *margin of discretion, appreciation*) vylučuje konanie v jej rámci z pôsobenia práva Únie.<sup>24</sup> Tento argument predniesli v konaní zástupcovia Írska, Spojeného kráľovstva, Belgicka a Talianska s ohľadom na gramatický výklad<sup>25</sup> návrhu komisie opierajúci sa o ustanovenie o zvrchovanosti.<sup>26,27</sup>

Pre posúdenie, či nejaké konanie členského štátu je vykonávaním práva Únie a patrí do pôsobnosti práva Únie je nutné zohľadniť rozhodovacia činnosť Súdneho dvora, podľa ktorého členské štáty vykonávajú právo únie ak 1. preberajú právo Únie (*Wachauf doktrína* - „when [...] implement Community rules“<sup>28</sup>) alebo 2. predstavujú výnimku z práva Únie (*ERT doktrína* - „fall under the exceptions“<sup>29</sup>) alebo 3. sa v danej situácii uplatňuje norma Únie (*Karner doktrína* - „where national legislation falls within the field of application of Community law“<sup>30</sup>).<sup>31</sup> Pritom s ohľadom

<sup>23</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, § 55.

<sup>24</sup> Pozri ROSAS, A. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? In: Jurisprudence [online]. 19 (4). Vilnius, LT: Mykolas Romeris University, 2012. ISSN: 2029-2058, str. 1279. [online]: [http://www.mruni.eu/upload/iblock/c5c/002\\_rosas.pdf](http://www.mruni.eu/upload/iblock/c5c/002_rosas.pdf).

<sup>25</sup> Pozri ROSAS, A. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable..., str. 1279

<sup>26</sup> Pozri Art. 3 para. 3, Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, COM/2001/0447 final, OJ EU C 304E, 30.10.2001.

<sup>27</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, § 61.

<sup>28</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 July 1989 in case 5/88 Hubert Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ECR 1989 02609, § 19.

<sup>29</sup> Judgment of the Court of 18 June 1991 in case C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou / Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others, ECR 1991 I-02925, § 43.

<sup>30</sup> Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 25 March 2004 in case C-71/02 Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH / Troostwijk GmbH, ECR 2004 I-03025, § 49.

<sup>31</sup> Viac pozri MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Lisabonská zmluva, str. 84.

na skutočnosť, že Charta nerozširuje pôsobnosť práva Únie,<sup>32</sup> <sup>33</sup> môžeme o pôsobnosti práva Únie *ergo* o pôsobnosti Charty uvažovať len v prípade, ak existuje priama súvislosť s právom Únie, *i. e.* s konkrétnym prípadom sa spája ustanovenie primárneho alebo sekundárneho práva, nie len ustanovenie Charty samotnej.<sup>34,35</sup>

Ako poukázala generálna advokátka Trstenjak, nariadenie Dublin II vytvára systém pravidiel na účely posudzovania žiadostí o azyl, pričom súčasťou týchto pravidiel je aj ustanovenie o výnimke. Keďže uplatnenie takejto výnimky vyvoláva právne dôsledky predvídané v nariadení, je aplikáciu výnimiek členskými štátmi *potrebné považovať za vykonávacie opatrenia, a to aj napriek voľnej úvahe, ktorou členské štáty disponujú*.<sup>36</sup> Takýto záver, podľa generálnej advokátky, implicitne vyplýva aj z rozhodnutia vo veci *Wachauf*.<sup>37</sup>

S návrhom k tejto otázke sa Súdny dvor stotožnil v plnej miere konštatovaním, že **voľná úvaha je súčasťou mechanizmov dotknutého nariadenia, preto uplatnenie tohto diskrečného oprávnenia je konaním v rozsahu pôsobnosti práva Únie**, v dôsledku čoho sa na toto konanie v plnej miere vzťahujú ustanovenia Charty základných práv.<sup>38</sup>

### 3.2 Povinnosť dodržiavať základné práva, princíp vzájomnej dôvery a prezumpcia dodržiavania základných práv

Spoločný európsky azylový systém, tak ako sme opísali v prvej kapitole, je systémom právnych noriem, ktoré nadväzujú na ustanovenia Ženevského dohovoru s cieľom zabezpečiť efektívny postup štátov pri vybavovaní žiadostí o azyl. Viazanosť členských štátov sekundárnym právom, ustanoveniami Ženevského dohovoru a medzinárodnými dohovormi vytvárajú právne záruky dodržiavania Charty, Ženevského

<sup>32</sup> čl. 51, ods. 2, Charta základných práv Európskej únie.

<sup>33</sup> čl. 6, druhá veta, Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie), Ú. v. EÚ C 326, 26.10.2012.

<sup>34</sup> Pozri ROSAS, A. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable..., str. 1277.

<sup>35</sup> Pozri MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Lisabonská zmluva, str. 85.

<sup>36</sup> Návrhy generálnej advokátky Verica Trstenjak prednesené 22. septembra 2011 vo veci C-411/10 N.S./Secretary of State for the Home Department, Zb. 2011 I-13905, § 80.

<sup>37</sup> Tamtiež, §§ 81 – 82.

<sup>38</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 67 – 69.

dohovoru a Európskeho dohovoru.<sup>39</sup> Tieto záruky v spoločnom európskom azylovom systéme sú základom vzájomnej dôvery zúčastnených štátov. Na základe tohto princípu, podľa niektorých členských štátov, nie je možné, aby členský štát preskúmaval súlad konania iného členského štátu s právom Únie a základnými právami (nevyvrátiteľná domnienka súladu).<sup>40</sup>

Druhá, tretia a šiesta otázka predložená Súdnemu dvoru v konaní C-411/10 smeruje k výkladu uplatňovania tejto domnienky s ohľadom na ustanovenia Charty. Súdny dvor najprv poukázal na to, že Spoločný európsky azylový systém, ktorého cieľom je efektivita posudzovania žiadostí o azyl, je založený na dostatočných právnych zárukách. V takom prípade je nevyhnutné predpokladať súlad konania členského štátu so základnými právami, čím Súdny dvor potvrdil existenciu princípu vzájomnej dôvery.<sup>41</sup> Avšak, ak by v tomto prípade išlo o nevyvrátiteľnú domnienku (ang. *conclusive presumption*), ako tvrdili členské štáty, tak v prípade faktických zlyhaní systému by boli spochybnené všetky záruky ochrany základných práv.<sup>42</sup> Takáto nevyvrátiteľná domnienka by bola taktiež v rozpore s povinnosťou výkladu a aplikácie práva Únie v súlade so základnými právami, preto sa uvedená podmienka má považovať za vyvrátiteľnú.<sup>43</sup> Ako uvádza Mellon z rozhodnutia môžeme navyše extrahovať **test vyvrátenia domnienky**, teda kritéria na určenie, kedy nemožno bez porušenia základných práv žiadateľa o azyl odovzdať do primárne zodpovedného štátu.<sup>44</sup> Domnienka dodržiavania základných práv sa má považovať za vyvrátenú ak **odovzdávajúci štát – a) nemôže ignorovať b) systémové zlyhania c) predstavujúce vážne a preukázané dôvody domnievať sa, d) že existuje skutočné nebezpečenstvo neľudského a ponižujúceho zaobchádzania.**<sup>45</sup>

Podľa nášho názoru je taktiež potrebné venovať patričnú pozornosť aj procesnému postupu, ktorým môže byť domnienka dodržiavania základných práv vyvrátená. Ako uviedla generálna advokátka

<sup>39</sup> Návrhy generálnej advokátky vo veci C-411/10, §§ 89-92, § 96, § 98.

<sup>40</sup> Tamtiež, § 64.

<sup>41</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 75 – 80.

<sup>42</sup> Tamtiež, § 81, § 100.

<sup>43</sup> Tamtiež, § 77, § 98.

<sup>44</sup> Pozri MELLON, G. The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for Home Department (C-411/10). In: European Public Law [online]. 18 (4). London, UK: Kluwer Law International, 2012. ISSN: 1354-3725. Dostupné z: Kluwer Law Online.

<sup>45</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, § 94.

odovzdávajúci štát má povinnosť skúmať pred odovzdaním, či existuje nebezpečenstvo porušenia základných práv, čo však neznamená, že odovzdávajúci štát musí tieto skutočnosti aktívne skúmať.<sup>46</sup> Štát môže uplatniť vyvrátiteľnú domnienku, avšak musí byť zachovaná zásada efektivity, tak aby výkon práv žiadateľa o azyl nebol znemožnený alebo neprimerane sťažený, žiadateľovi musí byť procesne umožnené túto domnienku skutočne vyvrátiť.<sup>47</sup> Na rozdiel od návrhov sa Súdny dvor explicitne tejto právnej otázke nevenoval. Z rozhodnutia však môžeme dedukovať, že ak existujú dôveryhodné informácie, ku ktorým má členský štát prístup, najmä informácie plynúce z jeho účasti v inštitúciách Únie, alebo z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, alebo z iných hodnoverných zdrojov, členský štát sa má takýmito informáciami spochybňujúcimi dodržiavanie základných práv v primárne zodpovednom členskom štáte zaoberať.<sup>48</sup> V tejto súvislosti si dovoľujeme poukázať aj na názor Súdneho dvora v neskoršom rozsudku Abdullahi, v ktorom súd konštatoval, že žiadateľ o azyl v odvolacom konaní proti rozhodnutiu o odovzdaní do primárne zodpovedného členského štátu určeného podľa miesta jeho neoprávneného vstupu do Únie môže uplatniť len také námietky, ktoré smerujú k vyvráteniu domnienky dodržiavania základných práv.<sup>49</sup>

### 3.3 Povinnosť prevziať zodpovednosť

Štvrtou otázkou v C-411/10 a druhou otázkou v C-493/10 vnútroštátne súdy žiadali, aby Súdny dvor posúdil, či existuje povinnosť členských štátov uplatniť voľnú úvahu a prevziať zodpovednosť za vybavenie žiadosti v prípade, ak je zřejmé, že v primárne zodpovednom štáte môže dôjsť k porušeniu práv žiadateľov.<sup>50</sup>

Podľa generálnej advokátky nedržiavanie pravidiel Spoločného európskeho azylového systému môže zakladať nebezpečenstvo zaochádzania v rozpore so základnými právami, pričom odovzdanie žiadateľa do takéhoto štátu je nezlučiteľné s Chartou.<sup>51</sup> Keďže

<sup>46</sup> Návrhy generálnej advokátky vo veci C-493/10, §§ 74-75.

<sup>47</sup> Návrhy generálnej advokátky vo veci C-411/10, §§ 134 – 135; m. m. Návrhy generálnej advokátky vo veci vo veci C-493/10, §§ 77-78.

<sup>48</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 82 -92.

<sup>49</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 10. decembra 2013 vo veci C-394/12 Shamsu Abdullahi/ Bundesasylamt, Zb., ECLI:EU:C:2013:813, § 60.

<sup>50</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, § 50, § 53.

<sup>51</sup> Návrhy generálnej advokátky vo veci C-411/10, § 110, § 116.

vykonanie diskrečnej právomoci môže takéto nebezpečenstvo vylúčiť, s ohľadom na povinnosť uplatňovať právo Únie v súlade so základnými právami je odovzdávajúci štát povinný vykonať diskrečné oprávnenie a prevziať zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl.<sup>52</sup> Na vznik tejto povinnosti je ďalej podľa generálnej advokátky nutné, aby nešlo iba o nebezpečenstvo porušenia jednotlivých procesných predpisov ale musí hroziť porušením práv vyplývajúcich z Charty.<sup>53</sup>

Súdny dvor zaujal odlišné stanovisko. Samotná nemožnosť odovzdať žiadateľa o azyl do primárne zodpovedného štátu nevytvára z diskrečného oprávnenia povinnosť. Odovzdávajúci štát má preto skúmať ďalšie kritériá pre určenie iného zodpovedného štátu.<sup>54</sup> Avšak **s ohľadom na primeranosť dĺžky konania odovzdávajúcemu štátu v prípade potreby prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť** (ang. *must itself examine*).<sup>55</sup> Klarifikáciu týchto záverov Súdneho dvora nachádzame v rozhodnutí vo veci Puid, v ktorom bolo potvrdené, že **nemožnosť odovzdať žiadateľa o azyl do členského štátu pôvodne označeného za zodpovedný sama osebe neznamená, že členský štát prístupujúci k určeniu zodpovedného členského štátu je povinný sám preskúmať žiadosť o azyl.**<sup>56</sup>

### 3.4 Výnimky podľa Protokolu č. 30

Súčasťou Lisabonskej zmluvy je Protokol, ktorý ustanovuje špecifiká uplatňovania Charty základných práv v Poľsku a Spojenom kráľovstve (tzv. protokol č. 30).<sup>57</sup> V konaní pred High Court of Justice of England and Wales zastával Secretary of State stanovisko, podľa ktorého sa na Spojené kráľovstvo neuplatňujú ustanovenia Charty, následne však od tohto stanoviska upustil.<sup>58</sup> Súdny dvor súhlasne s generálnou advokátkou v tejto súvislosti zdôraznil, že uvedený protokol v žiadnom svojom ustanovení nespochybňuje uplatňovanie Charty, iba objasňuje jej

<sup>52</sup> Tamtiež, §§ 121 – 122.

<sup>53</sup> Tamtiež, § 123.

<sup>54</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, § 96.

<sup>55</sup> Tamtiež, § 98.

<sup>56</sup> Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 14. novembra 2013 vo veci C-4/11 Bundesrepublik Deutschland / Kaveh Puid, Zb., ECLI: EU:C:2013:740, § 37.

<sup>57</sup> Protokol o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie na Poľsko a Spojené kráľovstvo, Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007, Ú. v. EÚ C 306, 17.12.2007.

<sup>58</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 117 – 118.

pôsobnosť, v dôsledku čoho nie je Spojené kráľovstvo ani Poľsko oslobodené (tzv. *opt-out*) od povinnosti dodržiavať základné práva vyjadrené v Charte, preto v konaní vo veciach samých je uplatnenie tohto protokolu bez právneho významu.<sup>59</sup>

#### 4. Spoločný európsky azylový systém *post N. S.*

Pri pohľade na rozhodnutie Súdneho dvora vyhlásené po dvoch rokoch od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy, vďaka ktorej sa Charta stala súčasťou primárneho práva,<sup>60</sup> je možné konštatovať, že Súdny dvor zásadným spôsobom potvrdil Chartu ako základný pilier ochrany základných práv v Únii. 61 Napriek predchádzajúcemu Rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva v podobnej veci (*M. S. S. proti Belgicku a Grécku*), sa Súdny dvor naň odvoláva iba v skutkových otázkach ale nie na jeho právne závery.<sup>62,63</sup>

Keďže ako potvrdil Súdny dvor, Charta sa ako prameň práva Únie vzťahuje na všetky inštitúcie, orgány a úrady Únie a členské štáty pri výkone práva Únie, preto v tomto zmysle, je po rozhodnutí vo veci *N. S.* zremé, že členské štáty sú povinné v rozhodnutiach v oblasti azylu uplatňovať Chartu a to bez ohľadu na mieru voľnej úvahy zverenú zákonodarcami Únie. Na toto uplatňovanie Charty v Poľsku a Spojenom kráľovstve nemá vplyv ani osobitný protokol o uplatňovaní Charty (Protokol č. 30).

---

<sup>59</sup> Tamtiež, §§ 119 – 122.

<sup>60</sup> Pozri čl. 1 ods. 8, Lisabonská zmluva.

<sup>61</sup> LIEVEN, S. Case Report on C-411/10, N.S. and C-493/10, M.E. and Others, 21 December 2011. In: *European Journal of Migration and Law* [online]. 14 (2). Leiden, NL: Brill – Nijhoff, 2012. ISSN: 1388-364X. [cit. 2016-04-08]. Dostupné z: Academic Search Complete, str. 235.

<sup>62</sup> Rozsudok v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, §§ 88 – 90.

<sup>63</sup> Pri uvažovaní o vplyve rozhodnutia vo veci *M. S. S.* na rozhodnutie Súdneho dvora sa nesmieme dopustiť chyby *post hoc*, *ergo propter hoc*. Napriek podobným záverom oboch súdov, musíme uvážiť, že právny systém Európskej únie poskytuje osobitnú ochranu základným právam. O zásadnom vplyve Európskeho súdu na rozhodnutie Súdneho dvora by sme mohli hovoriť iba v prípade, ak by sme konštatovali, že bez rozhodnutia vo veci *M. S. S.* by Súdny dvor neposkytol ochranu základným právam a uprednostnil by uplatňovanie princípu vzájomnej dôvery. Pozri MATERA, C. *The Influence of International Organisations on the EU's Area of Freedom, Security and Justice: A First Inquiry*. In: WESSEL, R.A., BLOCKMANS, S. (eds.), *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*. Haag: T.M.C. Asser Press/Springer, 2013. ISBN 978-90-6704-903-0, str. 283.

Súdny dvor v tomto rozsudku zásadným spôsobom ovplyvnil fungovanie azylového systému spochybnením princípu (bezvýhradnej) vzájomnej dôvery, ktorý má podľa dvora obmedzené pôsobenie vzhľadom na základné práva chránené právom Únie. Súdny dvor sa takýmto výkladom pokúsil nastoliť rovnováhu medzi efektívnosťou práva Únie a základnými právami.<sup>64</sup> Členským štátom prislúcha posúdiť, či existujú systémové zlyhania, ktoré by znamenali vážne a preukázané dôvody pre vznik obáv zo skutočného porušenia základných práv v inom členskom štáte. Pre existenciu Spoločného európskeho azylového systému má rovnako zásadný význam povinnosť členských štátov, postupovať pri určovaní členského štátu, tak aby nedošlo k zhoršeniu situácie žiadateľa o azyl. Konanie členského štátu nesmie prekročiť primeranú dobu s ohľadom na judikatúru dvora<sup>65</sup> a na článok 47 Charty (právo na spravlivý proces).

V neposlednom rade, pri posudzovaní prínosu rozsudku Súdneho dvora je potrebné aspoň stručne poukázať aj na jeho vplyv na ďalší vývoj práva Únie v oblasti Spoločného európskeho azylového systému. Reakciou na závery tohto rozsudku je aj prijatie nariadenia Dublin III,<sup>66</sup> ktorého návrh bol v 1. čítaní riadneho legislatívneho postupu pri prijímaní pozície Rady doplnený o ustanovenie zohľadňujúce vyvrátenosť domnienky dodržiavania základných práv, rovnako ako o povinnosť pokračovať v skúmaní ďalších kritérií pre určenie zodpovedného štátu.<sup>67</sup> Prijatím nariadenia Dublin III, tak došlo k inkorporácii judikatúry dvora do sekundárneho práva.

---

<sup>64</sup> NANOPOULOS, E. Trust Issues and the European Common Asylum System: Finding the right balance. In: *The Cambridge Law Journal* [online]. 72 (02). Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013. ISSN: 0008-1973. Dostupné z: Academic Search Complete, str. 280.

<sup>65</sup> MATTERA, A. Droits fondamentaux, principes et valeurs de l'Union européenne: Quelques réflexions suite à l'arrêt du 21 décembre 2011 «Affaires jointes C-411/10 et C-493/10». In: *Revue du Droit de l'Union européenne* [online]. 2012 (1). Paris, FR: Clement Juglar, 2012. ISSN 1155-4274. [online]: <http://search.proquest.com/docview/1024292046?accountid=16775>, str. 128.

<sup>66</sup> Nariadenie 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, Ú. v. EÚ L 180, 29.06.2013.

<sup>67</sup> Pozri čl. 3 ods. 2 druhá veta, Pozícia Rady v prvom čítaní (EÚ) č. 5/2013 na účely prijatia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou

## Záver

Rozsudok Súdneho dvora je jasnou kritikou súčasného azylového systému. Poskytovanie azylu v zjednotenej Európe potrebuje silnejšie uplatňovanie princípu solidarity a spravodlivého prerozdelenia žiadateľov o azyl. Bez solidarity členských štátov je totiž ochrana základných práv v krajinách s vyšším nápadom žiadostí sťažená. Aj v tejto zložitej situácii je potrebné záklané práva nie len formálne garantovať ale rovnako má byť zaručená aj ich faktická ochrana. Vo vzťahu k princípu vzájomnej dôvery, ktorého existenciu potvrdil Súdny dvor, má mať faktická ochrana základných práv prednosť, ak existujú systémové zlyhania zakladajúce obavu z možnosti nebezpečenstva zaobchádzania v rozpore so základnými právami. Táto výnimka z princípu vzájomnej dôvery je podčiarknutím povinnosti štátov vykonávať právo Únie v súlade so základnými právami.<sup>68</sup>

Napriek uvedenému je otázne, či tieto závery Súdneho dvora sú dostatočným krokom k faktickej ochrane záklaných práv. Vymedzený rozsah kritérií podmieňujúcich použitie výnimky z princípu vzájomnej dôvery má viesť k zdržanlivosti členských štátov pri odchyľovaní sa od práva Únie. Týmto na jednej strane zachováva efektívnosť právneho poriadku, avšak podľa nás na druhej strane ponecháva medze, v ktorých môže dochádzať k porušovaniu základných práv (e. g. v čase, kedy ešte nie je možné určiť, že v inom členskom štáte ide o systémové zlyhanie alebo v prípade, ak systémové zlyhania nie sú členskému štátu známe). Rozhodnutie Súdneho dvora tak šalamúnsky síce potvrdzuje vzájomnú dôveru, no zároveň vytvára aj spôsob ochrany (iba) pred jej najväčšími nedostatkami – systémovými zlyhaniami členských štátov pri zabezpečovaní ochrany základných práv, čím obmedzuje jeho uplatnenie.

---

bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie), Ú. v. EÚ C 177E, 22.6.2013.

<sup>68</sup> Ako v diskusii k príspevku poukázala doc. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D. závery Súdneho dvora k vzájomnej dôvere členských štátov majú významný dosah nie len na azylový systém ale na celý priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a celé právo Únie. Tento prístup potvrdzuje aj nedávne rozhodnutie Súdneho dvora v spojených veciach C-404/15 a C-659/15 PPU (zatiaľ neuverejnený v Zb., ECLI:EU:C:2016:198), ktorého predmetom boli prejudiciálne otázky týkajúce sa výkonu európskych zatýkacích rozkazov. Nepochybne tento princíp má svoj význam aj pri uvažovaní o pristúpení Únie k Dohovoru. Pozri Stanovisko Súdneho dvora (plénium) z 18. decembra 2014 vo veci 2/13, (zatiaľ neuverejnené v Zb., ECLI:EU:C:2014:2454), §§ 191 - 192.



Keďže ďalšie možnosti posilnenia ochrany základných práv v azylovom systéme majú v rukách už iba členské štáty, je nepochybne nutná systémová reforma Dublinského nariadenia a príslušných smerníc. Zmena by však okrem jednotného postupu mala viac reflektovať samotný *raison d'être* azylu – solidaritu a ochranu základných práv.

## Čo by mal priniesť Dublin III?

Daša Horková

### Úvod

*“Všetko, čo sme za posledných 60 rokov dosiahli je v stávke, a my musíme spraviť všetko pre to, aby sme tieto úspechy zabezpečili a ochránili.”*

Dimitris Avramopoulos, Komisar EÚ pre migráciu

Toto vyjadrenie zaznelo na margo skutočnosti, že od septembra 2015 osem krajín Schengenskej zóny opätovne obnovilo na svojich hraniciach kontroly, a to s cieľom znížiť číslo utečencov a migrantov vstupujúcich na ich územia. Avramopoulos zdôraznil, že šlo o krok v súlade s právom EÚ, avšak neprestajne nalieha na krajiny, aby viac spolupracovali na kontrole vonkajších hraníc Európy, a zachovali tak výsledok desiatky rokov trvajúcej integrácie.<sup>1</sup>

Na to, aby sa dal posúdiť možný prínos nariadenia Dublin III je potrebné najskôr preskúmať jeho predchodcov, zhodnotiť efektivitu ich aplikácie, nájsť ich prípadné slabiny a nedostatky, a následne sa pokúsiť analyzovať prepracovanú verziu spolu s jej novotami. Tento príspevok sa pokúsi odhaliť najväčšie problémy vo fungovaní dublinského systému do prijatia prepracovaného nariadenia v roku 2013 a načrtnúť riešenia, ktoré nám prinieslo.

### 1. Od Schengenu k Dublinu

Dublinský systém skladajúci sa z niekoľkých právnych inštrumentov (v nadväznosti na Dublin I bolo dňa 18. 2. 2003 vydané nariadenie ES č. 343/2003 známe ako Dublin II, ktorý spolu s Dublinom I a Dublinom III tvorí Dublinský systém) predstavuje právo a politiku Európskej únie s účinkami smerujúcimi navonok, voči tým osobám, ktoré nepoživajú výhody voľného pohybu, ktoré poskytujú predpisy práva EÚ. Korene dublinského systému siahajú do roku 1985, keď bola predstavená Schengenská dohoda, a s ňou súvisiace postupné odstraňovanie vnútorných hraníc medzi členskými štátmi. Kým vo vnútri Únie dochádzalo k búraniam hraníc a vytváraniu vnútorného trhu, pokiaľ ide o vývoj opatrení v oblasti migrácie, Európa si vyslúžila prezývku “pevnosť

---

<sup>1</sup> EU refugee crisis: asylum seeker numbers double to 1.2m in 2015, Jennifer Rankin, 14. apríl 2016. [online]: <http://www.theguardian.com/world/2016/mar/04/eu-refugee-crisis-number-of-asylum-seekers-doubled-to-12-million-in-2015>.

Európa” práve vďaka svojej tvrdej politike voči príslušníkom tretích krajín. S narastajúcim počtom žiadostí o azyl v 90. rokoch bolo nevyhnutné vytvoriť pravidlá zodpovednosti členských štátov za týchto žiadateľov o azyl.

Európa dňa 15. júna 1990 po prvýkrát v Dubline prijala tzv. koncepciu bezpečnej tretej krajiny, a to Dohovorom určujúcim štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev (označovaný ako Dublinský dohovor alebo Dublin I).<sup>2</sup> Pôvodných 12 signatárskych štátov sa v roku 1997 rozrástlo o Rakúsko a Švédsko a v roku 1998 aj o Fínsko. Dva roky praxe však ukázali, že systém nefunguje tak, ako sa dúfalo. Jedným z problémov, za ktorý je Dublin I často kritizovaný je jeho pomalosť. Lehoty, ktoré boli pre jednotlivé zmluvné krajiny stanovené na učinenie opatrení a krokov podľa Dublinkého dohovoru sa nerešpektujú a sú neraz niekoľkonásobne prekračované. Ďalšou, pre žiadateľov o azyl veľmi závažnou, sa pri Dubline I stala otázka tzv. reťazového refoolment. Svoj pôvod mala v čl. 3 ods. 5 Dublinu I, ktorý ponechal zmluvným štátom možnosť žiadateľa poslať do tretej krajiny. Problematickým sa toto ustanovenie zmluvy stalo v prípade, ak dožiadaný štát prijal žiadosť o transfer a žiadateľa chcel poslať vrámci koncepcie bezpečnej tretej krajiny do takého štátu, ktorý dožadujúca strana za bezpečný nepovažuje.<sup>3</sup> V neposlednom rade išlo aj o skutočnosť, že Dublinským dohovorom sa malo zaručiť rovnomerné rozmiestnenie žiadateľov o azyl, a malo ísť o inštrument spočívajúci v delení bremena medzi zmluvnými stranami, pričom opak sa stal pravdou pre krajiny s vonkajšími hranicami Šengenského priestoru.<sup>4</sup> Prijatím Amsterdamskej zmluvy, ktorá rozšírila právomoci Spoločenstva inter alia aj v oblasti spolupráce vo veciach migrácie a azylu vyvstala potreba nahradiť Dublinský dohovor iným dokumentom. V októbri 1999 sa Európska rada zišla v Tampere, a vyslovila sa za vytvorenie Spoločného

<sup>2</sup> Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev z 15. júna 1990, publikovaný v zbierke zákonov pod číslom 694/2004 Z. z.

<sup>3</sup> ECtHR: Case of T.I. v United Kingdom, Decision as to the admissibility of the claim no. 43844/98, 7 March 2000.

<sup>4</sup> European Commission, Commission Staff Working Paper: Revisiting the Dublin Convention: Developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States, SEC (2000) 522. 15. apríl 2016 [online]:  
<http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/SEC-2000-522.pdf>.

európskeho azylového systému (označovaný ako CEAS), ktorého súčasťou mal byť nástroj určujúci členský štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl.<sup>5</sup> Komisia sa tak chopila príležitosti a jej výsledkom bolo Nariadenie ES č. 343/2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (známe ako „Dublin II“).<sup>6</sup> Netreba však zabúdať na skutočnosť, že Dublin I zostal platný vo všetkých štátoch, ktoré ho podpísali, a to najmä kvôli vzťahom s Dánskym kráľovstvom, pretože Dánsko sa, v súlade s Protokolom o postavení Dánska “nezúčastňuje na prijatí tohto nariadenia a nie je viazané, ani nepodlieha jeho uplatňovaniu”.<sup>7</sup>

## 2. Dublin I a II

Jednou z ambícií Dublinského dohovoru bolo vyriešiť situáciu tzv. “asylum seekers in orbit” tj. stav, keď má žiadateľ o azyl problém nájsť krajinu ochotnú jeho žiadosť akceptovať, v dôsledku čoho je následne presúvaný z krajiny do krajiny, prakticky bez výsledku. Druhým závažným problémom v oblasti azylu je tzv. “asylum shopping” alebo nakupovanie azylu - situácia, keď azylant opätovne podáva žiadosť o azyl v jednom štáte po zamietnutí žiadosti v inom štáte. Dublin I sa

---

<sup>5</sup> Tampere European Council, ‘Presidency Conclusions’ (15-16 October 1999) bod č. 14: Súčasťou tohto systému by čo najskôr malo byť jasné a schodné stanovenie štátu, ktorý je zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl, spoločných štandardov spravodlivého a efektívneho azylového konania, spoločných minimálnych podmienok, za ktorých je možné žiadateľa o azyl prijať a zblížovanie pravidiel pre uznávanie statusu utečenca a jeho obsahu. Doplniť by ho mali aj opatrenia o náhradných formách ochrany, ponúkajúcich zodpovedajúci status každému, kto takúto ochranu potrebuje. Za týmto účelom sa Rada naliehavo vyzýva, aby na základe návrhov Komisie prijala nevyhnutné opatrenia v súlade s časovým harmonogramom stanoveným Amsterdamskou zmluvou a Viedenským akčným plánu. Európska rada zdôrazňuje nevyhnutnosť konzultácií s UNHCR a ďalšími medzinárodnými organizáciami. 11. apríl 2016. [online]: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).

<sup>6</sup> Právny základ Nariadenia Dublin II predstavoval čl. 63(1)(a) Amsterdamskej zmluvy. Dnes je týmto právnym základom čl. 78(2)(e) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>7</sup> Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a Dánskym kráľovstvom o kritériách a mechanizmoch na určenie členského štátu, ktorý je zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podanej v Dánsku alebo v ktoromkoľvek inom členskom štáte Európskej únie, a o systéme Eurodac na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru. 10. apríl 2016 [online]:

pokúsil odstrániť tento jav najmä prostredníctvom stanovenia presných kritérií určujúcich štát zodpovedný za prijatie žiadosti o azyl. Články 4 až 9 Dublinu I pomenovali päť základných hierarchicky usporiadaných kritérií, ktorých aplikácia sa mala vykonať v danom poradí. Okrem toho Dublin I zaviazal členské štáty v tom zmysle, že niektorý z nich žiadosť o azyl prijať musí, na druhej strane len jeden je príslušný ju preskúmať, a tým sa vylúčuje možnosť, aby sa tou istou žiadosťou neozaoberala žiadna resp. viaceré krajiny. Tento prístup na druhej strane vytvoril prekážku pre žiadateľov, aby si sami zvolili krajinu, v ktorej svoju žiadosť predložila. Nakoľko Dublin I priznáva právo preskúmať žiadosť len jednému spomedzi členských štátov, ak tento žiadosť zamietne aj v prípade, že právne predpisy členského štátu umožňujú podať opätovnú žiadosť, je šanca na získanie azylu pre takéhoto žiadateľa takmer mizivá. V neposlednom rade sa terčom kritiky stalo nedostatočné rešpektovanie a zachovávanie rodinných väzieb.<sup>8</sup>

Prijatie nariadenia Dublin II v roku 2003 predstavovalo významný krok k vytvoreniu už spomínaného Spoločného európskeho azylového systému CEAS. Čo do obsahu sa Dublin II veľmi nelíši od Dublinu I, podstatný rozdiel spočíva v skutočnosti, že Dublin II bol zavedený pomocou nariadenia ES, a teda, na rozdiel od Dublinu I, ktorý je medzinárodnou zmluvou, Dublin II ako nariadenie predstavuje právny akt EÚ a je priamo aplikovateľný, z čoho možno vyvodiť, že zaväzuje nielen štáty, ale aj fyzické a právnické osoby.<sup>9</sup> Nakoľko ide o právny akt inštitúcií a orgánov EÚ, Súdny dvor Európskej únie má právomoc vydať predbežný názor o jeho platnosti resp. výklade (tzv. konanie o prejudiciálnej otázke).<sup>10</sup> Dublin II mal vytvoriť jednotný uniformný azylový proces naprieč krajinami EÚ a odstrániť nedostatky Dublinského dohovoru.<sup>11</sup> Napriek skutočnosti, že Dublin II naozaj predstavil niekoľko zmien a zefektívnil systém, tento posun mal mnohokrát za následok porušovanie práv samotných žiadateľov,

<sup>8</sup> Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov. Azyl v EÚ. 10. apríl 2016 [online]: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/co-robime/zabezpecenie-pravnej-ochrany/azylova-politika-europskej-unie.html>.

<sup>9</sup> Čl. 288 ZFEÚ.

<sup>10</sup> Čl. 19 ods. 3 písm. b) v spojení s čl. 267 ZFEÚ.

<sup>11</sup> European Commission, Commission Staff Working Paper: Revisiting the Dublin Convention: Developing Community legislation for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States, SEC (2000) 522. 15. apríl 2016. [online]: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/SEC-2000-522.pdf>.

nakoľko ide o situácie, kde orgány a inštitúcie EÚ nedisponujú právomocou nad jednotlivými azylovými prípadmi v členských štátoch. S ohľadom na obsah nariadenia Dublinu II, každý čl. štát sa považuje za bezpečnú krajinu pre príslušníkov tretích krajín. Avšak v prípade dokázania opaku, čl. štát tento predpoklad naďalej nespĺňa a automatické transfery do tohto štátu vyúsťujú do porušenie ľudských práv a základných slobôd.<sup>12</sup>

Okrem toho toto nariadenie neopomenulo ani pretrvávajúce fenomény “asylum seekers in orbit a asylum shopping”. Samotné kritéria na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl mali byť vyjadrením princípu solidarity<sup>13</sup>, avšak v skutočnosti došlo k presunu bremena na krajiny južnej a východnej Európy, ktoré nesú zodpovednosť za ochranu vonkajších hraníc schengenského priestoru. Kým výsledok rokovaní v Tampere očakával prijatie pravidiel, ktoré by viedli k spoločnému azylovému konaniu a jednotného statusu pre tie osoby, ktorým bol azyl priznaný v každom členskom štáte<sup>14</sup>, realita sa skôr podobá na lotériu, a je o to viditeľnejšia práve v krajinách s vonkajšími hranicami (zväčša s menej liberálnou politikou voči žiadateľom) pretože práve tieto sú mnohokrát zodpovedné za preskúmanie žiadosti o azyl podľa nariadenia Dublin II.

---

<sup>12</sup> Lenart, Joanna, ‘Fortress Europe’: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (June 29, 2012). Merkourios, Vol. 28, No. 75, p. 13 June 2012. Available at SSRN. [online]: <http://ssrn.com/abstract=2140759>.

<sup>13</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Nariadenie Dublin II).

<sup>14</sup> Tampere European Council, ‘Presidency Conclusions’ (15-16 October 1999) bod 15. 10. apríl 2016 [online]: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).

### 3. Problémy Nariadenia Dublin II

#### 3.1 Vzájomná dôvera a ľudské práva

Vzájomné uznanie a vzájomná dôvera sú dvomi piliermi spolupráce medzi všetkými členskými štátmi EÚ. V oblasti azylového práva sa touto vzájomnou dôverou rozumie dôvera, že každý členský štát považuje národnú legislatívu iného členského štátu za kvalitnú a zákonnú. Dublinský systém predpokladá, že každý členský štát rešpektuje práva žiadateľov o azyl v súlade s medzinárodným právom a právom EÚ.<sup>15</sup>

Ako už bolo spomenuté, nariadenie Dublin II určuje, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl. Zároveň však umožňuje rozhodnúť o presune žiadateľa z tzv. "nezodpovedného" štátu do iného členského štátu, ak je tento v zmysle nariadenia zodpovedný podľa niektorého z kritérií. Dublin II tieto kritéria upravuje v článkoch 6 až 17 rovnako ako Dublin I v hierarchickom poradí. Určovanie zodpovedného štátu malo vychádzať z objektívnych a spravodlivých kritérií, s ohľadom na jednotlivé členské štáty a jednotlivca podávajúceho žiadosť.<sup>16</sup> Prioritou sú humanitárne dôvody, spolu s ochranou rodinných väzieb najmä pravidlo, podľa ktorého členovia rodiny majú ostať spolu aj v prípade, že za normálnych okolností by na preskúmanie ich žiadostí boli príslušné rôzne členské štáty. Sekundárne sa určí členský štát podľa toho, kde žiadateľ o azyl vstúpil na územie Európskej únie vrátane skutočnosti, ktorý členský štát mu vystavil dokument o povolení na pobyt resp. ten, ktorý mu vydal vízum. Treba pritom zdôrazniť, že vlastný výber zodpovedného členského štátu žiadateľom o azyl je v hierarchii kritérií na poslednom mieste.<sup>17</sup> Na to, aby sa toto nariadenie mohlo efektívne vykonávať v každom štáte, predpoklad dôvery zahŕňa skutočnosť, že všetky členské štáty sú pre žiadateľov o azyl skutočne bezpečné. Vzájomná dôvera ale predstavuje domnienku vyvrátenú, čo

---

<sup>15</sup> Brouwer, Evelien, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof (January 31, 2013). Utrecht Law Review, Vol. 9, No. 1, p. 13á, January 2013. Available at SSRN. [online]: <http://ssrn.com/abstract=2212159>.

<sup>16</sup> ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v nakl. IFEC, 2006, str.62.

<sup>17</sup> Čl. 5 až 14 Nariadenia Dublin II.

ako prvý judikoval Európsky súd pre ľudské práva, a následne potvrdil Súdny dvor EÚ najmä tvrdením, že tento predpoklad nemožno slepo nasledovať v prípade, ak sú ohrozené základné ľudské práva a slobody.<sup>18</sup>

### 3.2 Transfery žiadateľov

*Európsky dohovor o ľudských právach a základných slobodách - M. S. S. v. Belgicko a Grécko*<sup>19</sup>

Prípád afgánskeho občana sa stal prelomovým hneď z niekoľkých hľadísk. Nielenže bol prvým prípustným a úspešným prípadom pokiaľ ide o Dublinský systém, ESLP v ňom uznal zodpovednosť oboch štátov a upozornil na hlbšie preskúvanie dodržiavania ľudských práv pri aplikácii nariadenia Dublin II. Po tom, čo v roku 2008 vstúpil cez Grécko na územie EÚ, svoju žiadosť o azyl podal v Belgicku. Nakoľko toto podľa nariadenia nebolo príslušné na jej preskúmanie belgické úrady ho poslali naspäť do Grécka, kde bol v Aténach zaistený a následne žil na ulici. ESLP vyslovil hneď niekoľko porušení ľudských práv na podklade čl. 3 a 13 EDLP.<sup>20</sup> V situácii, kedy belgické úrady mali z viacerých oficiálnych zdrojov informácie o nedostatočnom dodržiavaní ľudských práv v Grécku bolo namieste, aby použili tzv. klauzulu zvrchovanosti (čl. 3 ods. 2 nariadenia Dublin II) a zbránili tým porušovaniu práv žiadateľa o azyl. Takto ESLP nastavil určitú rovnováhu medzi prísnyim dodržiavaním hierarchie kritérií určujúcich zodpovedný štát a možnosťou štátu preskúmať žiadosť (aj keď zodpovedný nie je). Čo je ešte dôležitejšie tento rozsudok zrušil automatické uplatňovanie princípu vzájomnej dôvery.<sup>21</sup> Navyiac členské štáty nad'alej a priori nemôžu byť vnímané ako bezpečné a to až do času, kým preukážu, že podmienky pre žiadateľa sú v súlade s medzinárodnými záväzkami štátu.

<sup>18</sup> ECtHR: Case of Soering v The United Kingdom App No 14038/88, Judgment, Plenary, 7 July 1989.

Case of A.A. v Greece App No 12186/08, Judgment, First Section, 22 July 2010  
Case of Tarakhel v. Switzerland App No 29217/12, Judgment, Grand Chamber, 4 November 2014.

<sup>19</sup> ECtHR: Case of MSS v Belgium and Greece App No 30696/09, Judgement, Grand Chamber, 21 January 2011 p. 263.

<sup>20</sup> Ibid para 367.

<sup>21</sup> LENART, J.: 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (June 29, 2012). Merkourios, Vol. 28, No. 75, p. 13 June 2012. Available at SSRN. [online]: <http://ssrn.com/abstract=2140759>.



*Charta základných práv Európskej únie – NS v. Secretary of State for the Home Department*<sup>22</sup>

Súdny dvor EÚ nasledoval rozhodnutie ESLP a potvrdil, že žiadateľ o azyl nemôže byť presunutý do štátu, kde dochádza k systematickému porušovaniu ľudských práv a je tu hrozba, že bude vystavený neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu. SD EÚ rozhodol, že klauzula zvrchovanosti musí byť aplikovaná v súlade s právom EÚ predovšetkým s ostatnými ustanoveniami nariadenia.<sup>23</sup> Napriek tomu, že rozsudok potvrdil prezumpciu zaobchádzania so žiadateľmi o azyl zo strany členských štátov v súlade s požiadavkami zakotvenými v Dohovore o právnom postavení utečencov, EDLP a v neposlednom rade v Charte základných práv EÚ, opätovne upozornil na prípady systematického porušovania základných práv v štátoch, kde je nápor žiadateľov najväčší, a o ktorom ostatné členské štáty informované sú.<sup>24</sup> Aj v tomto prípade ide o prelomové rozhodnutie z niekoľkých dôvodov. Po prvé preto, že sa SD EÚ držal rozhodovacej línie ESLP a taktiež preto, že takisto judikoval vyvrátiteľný charakter domnienky dodržiavania základných práv rovnako vo všetkých členských štátoch EÚ. Zaviazal členské štáty preskúmať situáciu, v akej sa žiadatelia v zodpovednom štáte nachádzajú, a až následne žiadať od tohto štátu, aby žiadateľa prevzal. Nakoniec členské štáty zaviazal povinnosťou aplikovať článok 3 ods. 2 nariadenia Dublin II v prípadoch systémových nedostatkov v azylovom konaní v niektorom zo štátov, a teda, že za určitých okolností nejde o diskrečné právo využitia klauzuly zvrchovanosti, ale o povinnosť pri ochrane základných práv a slobôd.

Obe rozhodnutia volali po prepracovaní a zmene nariadenie Dublin II, práve s ohľadom na aplikáciu klauzuly zvrchovanosti, avšak táto nebola zďaleka jediným dôvodom na prepracovanie nariadenia.<sup>25</sup>

European Council on Refugees and Exile (ECRE) v roku 2013 predložila správu, ktorá si dala za cieľ zhodnotiť (ne)fungovanie Dublinského systému. Výsledkom bola konštatácia o nedostatočne spravodlivom a účinnom preskúmaní žiadostí a neúmerne dlhých konaniach o

<sup>22</sup> Rozsudok v spojených veciach N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department a M. E. a i. (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2011:865.

<sup>23</sup> Ibid paras 65 – 66.

<sup>24</sup> Ibid para 90.

<sup>25</sup> Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system' COM(2007) 299 final, 6-7 14. apríl 2016. [online]: <http://www.refworld.org/docid/466e5a082.html>.

udelenie azylu.<sup>26</sup> Rovnako kritizovaným nedostatkom sú rozdelenia rodín v dôsledku posudzovania jednotlivých žiadostí členov rodín úradníkmi v rôznych členských štátoch bez ohľadu na existenciu tohto vzťahu medzi žiadateľmi.<sup>27</sup> Popri zjavnom a systematickom porušovaní ľudských práv pri transferoch žiadateľov a nedodržiavaní rodinných väzieb sa veľkým nedostatkom nariadenia stali možnosť zadržania a neinformovanosť žiadateľov, ako aj absencia odkladného účinku odvolania resp. žiadosti o súdne preskúmanie rozhodnutia o prevzatí alebo prijatí späť.

#### 4. Nariadenie ES č. 604/2013 - Dublin III<sup>28</sup>

Nová, prepracovaná verzia, ktorá nadobudla účinnosť 19. júla 2013 zachovala na základe rozhodnutia väčšiny členských štátov základné princípy a nijakým zásadným spôsobom nezasiahla ani do jeho systematiky. Obsah však bol doplnený o niekoľko nových ustanovení, ktoré by mali predstavovať riešenie nedostatkov jeho predchodcu.

Vytýkané presuny žiadateľov do zjavne nevyhovujúcich podmienok v Grécku Dublin III výslovne upravil v čl. 3.<sup>29</sup> Nové znenie má prispieť k odbremeneniu tých krajín, v ktorých je žiadostí najviac, zdôrazniť solidaritu štátov a zaručiť tak uplatňovanie čl. 4 Charty základných práv EÚ.<sup>30</sup> Presunom sa má predchádzať aj aktivitou samotných žiadateľov,

<sup>26</sup> The Dublin II Regulation: Lives on hold. 9. apríl 2016. [online]: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Nariadenie 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).

<sup>29</sup> Ak nie je možné odovzdať žiadateľa do členského štátu, ktorý je primárne určený za zodpovedný, pretože sa zo závažných dôvodov možno domnievať, že v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov existujú v danom členskom štáte systémove chyby, na základe ktorých hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty základných práv Európskej únie, členský štát uskutočňujúci proces určovania zodpovedného členského štátu pokračuje v posudzovaní kritérií stanovených v kapitole III s cieľom zistiť, či iný členský štát nemôže byť určený ako zodpovedný.

Ak nemožno vykonať odovzdať podľa tohto odseku do žiadneho členského štátu určeného na základe kritérií stanovených v kapitole III alebo do prvého členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť, stane sa zodpovedným členským štátom členský štát, ktorý uskutočňuje proces určovania zodpovedného členského štátu.

<sup>30</sup> čl. 3 Nariadenia Dublin III.

ktorí majú možnosť podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu o odovzdaní, a prípadne o možnosti požiadať o odloženie odovzdania.<sup>31</sup> Takýto nástroj v nariadení Dublin II chýbal a žiadateľ sa mnohokrát musel obracať na vnútroštátne súdy, či európske orgány, kde prebiehali zdĺhavé konania a rozhodnutia boli prijaté mnohokrát až po samotnom transferi.

S právom odvolať sa súvisí samotné právo na informácie v písomnej forme a v jazyku, ktorému žiadateľ rozumie.<sup>32</sup> Prepracované nariadenie zaručuje žiadateľovi právo byť informovaný o postupe, ktorý sa ho týka už pred podaním žiadosti, a okamžite po jej podaní. Ide najmä o informácie týkajúce sa cieľa a účelu nariadenia Dublin III a následkov podania žiadosti v inom členskom štáte s ohľadom na určenie, ktorý štát bude zodpovedný za preskúmanie jeho žiadosti o azyl, ako aj informácia o tom, že má právo na prístup k svojim osobným údajom a tiež o osobnom pohovore podľa článku 5 nariadenia. Spolu so zakotvením možnosti vlastným pričinením zastaviť presun do iného členského štátu, žiadateľ o tom musí byť riadne a včas oboznámený.<sup>33</sup>

Dublin III taktiež priniesol nový článok 28 s názvom "Zaistenie", ktorý vylučuje aby bola osoba zadržaná len z dôvodu, že voči nej prebieha azylové konanie. Zároveň však určuje podmienky, ktoré musia byť dodržané v prípade, že k zaisteniu dôjde, čo znamená väčšie procesné záruky pre žiadateľov.<sup>34</sup>

Nezanedbateľné zmeny nastali aj v prípade časového horizontu, v ktorom členský štát považujúci za zodpovedný iný členský štát tento dožiada o prevzatie žiadateľa. Kým všeobecné pravidlo v odseku 1 hovorí o troch mesiacoch od podania žiadosti, odsek 2 upravuje výnimku v prípade pozitívneho výsledku porovnania odtlačkov v systéme Eurodac a skracuje lehotu na dva mesiace od získania tohto kladného výsledku.<sup>35</sup>

Osobitná pozornosť je venovaná maloletým osobám,<sup>36</sup> najmä tým bez sprievodu.<sup>37</sup> Všetky členské štáty musia mať na pamäti najlepšie záujmy dieťaťa, čo spolu so širším ponímaním rodiny v prepracovanom

---

<sup>31</sup> čl. 27 Nariadenia Dublin III.

<sup>32</sup> Ibid čl. 4.

<sup>33</sup> Ibid čl. 4 ods. 1 písm. a).

<sup>34</sup> Ibid čl. 28.

<sup>35</sup> Ibid čl. 21.

<sup>36</sup> Ibid čl. 6 v spojení s čl. 8.

<sup>37</sup> Ibid čl. 2 písm. j) v spojení s čl. 8.

nariadení kladie vyššie nároky na štáty a Európsku úniu ako celok, aby vytvorili systém/databázu na základe ktorej by bolo možné maloletých opätovne spojiť s ich rodinami. S maloletými osobami priamo súvisí aj zlúčenie rodiny a závislé osoby.<sup>38</sup> Obe skutočnosti sú teraz zahrnuté priamo v ustanoveniach určujúcich kritéria na posúdenie zodpovednosti členského štátu, a preto tieto tzv. humanitárne ustanovenia už nie sú ponechané len na voľnom uvážení členských štátov.

## 5. Súdny dvor EÚ a Nariadenie Dublin III

Dňa 17. marca 2016 generálna advokátka SD EÚ Sharpston (ďalej len "GA Sharpston") predniesla svoje návrhy vo veciach C-63/15 Ghezelbash a C-155/15 Karim, ktoré sa týkali rozsahu práva na odvolanie alebo preskúmanie zabezpečené bodom 19 odôvodnenia a čl. 27 nariadenia Dublin III. V oboch veciach sa žiadateľ o azyl usiluje spochybníť rozhodnutie príslušných orgánov v členskom štáte, v ktorom sa nachádza, o jeho odovzdaní do iného štátu, ktorý sa s prvým uvedeným členským štátom dohodol, že prevezme zodpovednosť za preskúmanie žiadosti o azyl.

### *Vec C-63/15 Mehrdad Ghezelbash proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Holandsko)*

GA Sharpston v tomto prípade zdôrazňuje, že cieľom nariadenia Dublin III je jasná a uplatniteľná metóda na rýchle rozhodovanie, ktorý štát je zodpovedný, čo má prispieť nielen k zrýchleniu azylových konaní ale aj k právnej ochrane samotných žiadateľov. Bod 19 odôvodnenia (ktoré je vyjadrené ako hmotnoprávne ustanovenie článku 27 ods. 1) má dve stránky. Zaručenie účinnej ochrany práv žiadateľov, právne záruky a právo na účinný opravný prostriedok v súvislosti s rozhodnutiami o odovzdaní zahŕňajú "uplatňovanie tohto nariadenia", ako aj "právnú a faktickú situáciu v členskom štáte, do ktorého sa žiadateľ odovzdáva". Prvá stránka zahŕňa spôsob, akým sa nariadenie Dublin III uplatňuje, kým tá druhá je vyjadrením súčasného článku 3 ods. 2 nariadenia.<sup>39</sup> GA Sharpston pred SD EÚ prezentovala tri alternatívy výkladu rozsahu práva na účinný opravný prostriedok.

Prvá možnosť spočíva v tom, že sa nič nezmenilo, a aj teraz možno rozhodnutie o odovzdaní napadnúť z jediného reštriktívneho dôvodu

<sup>38</sup> Ibid čl. 16.

<sup>39</sup> Rozsudok Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, body 64 až 66).

uvedeného v rozsudku Abdullahi.<sup>40</sup> GA Sharpston túto možnosť odmieta opierajúc sa o svoju interpretáciu prvej stránky bodu 19 odôvodnenia a zdôrazňujúc špecifickú faktickú situáciu v prípade Abdullahi, ktorá je značne iná od situácie v týchto prípadoch. Rovnako upozorňuje, že prípad Abdullahi sa vzťahoval na čl. 19 nariadenia Dublin II, ktoré sa podstatne líši od znenia čl. 27 nariadenia Dublin III.

Druhou možnosťou by bolo prijať, že čl. 27 ods. 1 popri uvedenom dôvode vytvára aj právo na odvolanie alebo preskúmanie v prípadoch, keď nariadenie Dublin III jednotlivým žiadateľom výslovne priznáva práva, ktoré odrážajú hmotnoprávne základné práva chránené Chartou. V prípade, ak by žiadateľ tvrdil, že rozhodnutie príslušných orgánov porušilo jedno z týchto „zaručených práv“, mal by tiež právo na odvolanie proti rozhodnutiu o odovzdaní alebo na jeho preskúmanie podľa článku 27 ods. 1. GA Sharpston nepovažuje nariadenie Dublin III za výsostne medzištátny nástroj, a to aj napriek tomu, že sa ním zaviedli a posilnili niektoré hmotnoprávne individuálne práva a procesné záruky. V rámci správy systému odvolania alebo preskúmania podľa článku 27 sa členským štátom ponechali silné nástroje, a možno povedať, že nariadenie Dublin III zaviedlo ustanovenia, ktorých cieľom je urýchliť a zefektívniť všeobecný postup v porovnaní s jeho predchodcom. Lehoty sa skrátili a zaviedli sa nové termíny. Existencia všetkých týchto mechanizmov naznačuje, že členské štáty môžu konať účinne s cieľom zabrániť, aby sa hladké fungovanie systému Dublin III zahltilo ľahkovážnymi alebo nekalými odvolaniami alebo preskúmaním. Okrem toho SD v rozsudku Petrosian (pri posudzovaní otázky súdnej ochrany zabezpečenej členskými štátmi, ktorých súdy môžu prerušiť výkon rozhodnutia o odovzdaní podľa článku 19 ods. 2 nariadenia Dublin II) konštatoval, že normotvorca nemal v úmysle obetovať túto ochranu požiadavke rýchlosti pri zaobchádzaní so žiadosťami o azyl.<sup>41</sup> Za týchto okolností sa zdá, že tvrdenie založené na „otvorených bránach“ predložené členskými štátmi, ktoré vystupujú ako vedľajší účastníci v predmetnom konaní, preháňajú dôsledky výkladu článku 27 ods. 1 v tom zmysle, že by poskytoval právo na odvolanie alebo preskúmanie zahŕňajúce súdne preskúmanie uplatnenia kritérií kapitoly III.

Podľa GA Sharpston nie je taktiež správne stotožňovať podanie návrhu na súd na účely súdneho preskúmania správneho rozhodnutia a jav nazývaný „asylum shopping“. Odvolanie podľa článku 27 chráni

<sup>40</sup> Rozsudok Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, body 60 a 62).

<sup>41</sup> Rozsudok Petrosian a i. (C-19/08, EU:C:2009:41, bod 48).

jednotlivca pred ľahostajnosťou alebo nesprávnym vyhodnotením relevantných skutočností a proti nesprávnemu výkladu a nesprávnemu uplatneniu príslušnej právnej úpravy. V Európskej únii, ktorá je založená na zásade právneho štátu, ide určite o legitímny cieľ.<sup>42</sup>

Tretou možnosťou je vykladať článok 27 ods. 1 tak, že priznáva širšie právo na odvolanie alebo preskúmanie, zabezpečujúce súdny dohľad nad tým, ako príslušné orgány uplatňujú príslušnú právnu úpravu (vrátane kritérií kapitoly III) na skutkový stav, ktorý im bol predložený. GA Sharpston pripomína rešpektovanie práva na obranu, ako aj práva na spravodlivý proces v akomkoľvek súdnom konaní. Právo na účinný prostriedok nápravy podľa článku 47 Charty zodpovedá právam zaručeným článkom 13 EDLP. Z článku 52 ods. 3 Charty vyplýva, že judikatúra štrasburského súdu je relevantná pre výklad pôsobnosti tohto ustanovenia, pričom tento súd konštatoval, že na vnútroštátnej úrovni musia byť dostupné prostriedky nápravy, prostredníctvom ktorých sa možno domáhať práv a slobôd, ktoré sa zaručujú.<sup>43</sup>

Vzhľadom na úvahy predložené GA Sharpston Súdny dvor by mal odpovedať na otázky, ktoré položil Rechtbank Den Haag v tom zmysle, že nariadenie Dublin III sa má vykladať tak, že žiadateľ má za okolností, aké sú vo veci samej, možnosť napadnúť rozhodnutie o odovzdaní prostredníctvom odvolania alebo preskúmania podľa článku 27 ods. 1 a požadovať, aby vnútroštátny súd overil, či boli kritériá v kapitole III v jeho veci správne uplatnené. Účinnosť súdneho preskúmania zaručená článkom 47 Charty základných práv Európskej únie vyžaduje posúdenie zákonnosti dôvodov, o ktoré sa opiera rozhodnutie o odovzdaní, a otázky, či sa toto rozhodnutie opiera o dostatočne silný skutkový základ. Spôsob, akým sa posúdenie vykonáva, pokiaľ ide o to, či boli kritériá kapitoly III v konkrétnom prípade uplatnené objektívne a spravodlivo, sa spravuje vnútroštátnymi procesnými pravidlami. Za podmienky dodržania zásady efektivity sa týmito pravidlami spravuje tiež intenzita a výsledok procesu odvolania alebo preskúmania.<sup>44</sup>

*Vec C-155/15 George Karim proti Migrationsverket (Odvolací správny súd v Štokholme, Švédsko)*

V prípade tohto sýrskeho štátneho príslušníka, GA Sharpston odkazuje na svoju analýzu vo veci Ghezelbash, kde dospela k názoru, že závery z

<sup>42</sup> Rozsudok Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, body 70 až 74).

<sup>43</sup> Ibid body 80 až 83.

<sup>44</sup> Ibid bod 95.

prípade Abdullahi nemožno naďalej aplikovať pokiaľ ide o opravné prostriedky nariadenia Dublin III. Rovnako pripomína, že čl. 27 ods. 1 by mal umožňovať napadnúť rozhodnutie o odovzdaní podľa nariadenia Dublin III z dôvodu, že príslušné orgány nesprávne uplatnili kritériá kapitoly III.<sup>45</sup> GA Sharpston tiež dodáva, že je nevyhnutné umožniť žiadateľovi, aby eketívne preukázal svoje tvrdenia, ktoré sú významné z hľadiska rozhodnutia o jeho transfery.

## 6. Vnútroštátne orgány a Nariadenie Dublin III

Priznanie práva požiadať o odloženie odovzdania, ktoré upravuje čl. 27 nariadenia Dublin III sa rozhodla využiť aj sýrska rodina, ktorá v októbri 2016 pricestovala do Belgicka a požiadala tu o azyl. Na základe odtláčkov prstov žiadateľov belgické úrady zistili, že táto rodina pricestovala v roku 2015 do španielskej Melilly a dospeli k názoru, že Španielsko je v zmysle nariadenia Dublin III zodpovedným štátom. Španielsko žiadosť o späť vzatie prijalo a bol nariadený transfer. Do tohto momentu by bol tento prípad rovnakým ako mnohé iné pred ním. Okolnosťou, ktorá zmenila priebeh je podanie žiadosti o odklad odovzdania. Rodina dôvodila nevhodnými podmienkami v Španielsku, ktorými by bol porušený čl. 3 EDLP. Významnú úlohu v celom tomto prípade zohral fakt, že v čase podania žiadosti o odklad malo ich dieťa (narodené už v Belgicku) len tri mesiace a jeho matka upozornila na nedostatočnú (zdravotnú) starostlivosť ako aj na jej odlúčenie od manžela vo vysokom štádiu tehotenstva počas ich pobytu v Španielsku po príchode do EÚ. Council of Aliens' Law Litigation (CALL) rozhodujúci o žiadosti vzal do úvahy rozhodnutie vo veci Tarakhel<sup>46</sup>, že deti sú mimoriadne zraniteľné a podmienky v prijímajúcom štáte musia zohľadňovať ich vek a zraniteľnosť. Pripomenul taktiež, že v zmysle čl. 6 nariadenia Dublin III treba prihliadať aj na najlepšie záujmy dieťaťa. Na základne dôkazov pripojených žiadateľmi, vrátane materiálov vypracovaných UNHCR belgické úrady zhodnotili situáciu v Španielsku ako predstavujúcu skutočné ohrozenie práv v čl. 3 EDLP. CALL v tomto prípade teda povolil odklad výkonu transferu.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Rozsudok Karim (C-155/15, EU:C:2016:189, bod 32).

<sup>46</sup> ECtHR: Case of Tarakhel v Switzerland App No 29217/12, Judgement, Grand Chamber, 4 Novembre 2014.

<sup>47</sup> Belgium - Council of Alien Law Litigation, no 164 808, 26 March 2016, 20. apríl 2016. [online]: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/belgium-call-suspends-dublin-iii-transfer-family-minor-spain>.

## Záver

Problematika utečencov, migrantov a žiadateľov o azyl je v Európe viac než aktuálna s prihliadnutím na Arabskú jar, či konflikty na blízkom východe a geografickú blízkosť "starého kontinentu" s týmito krajinami. Nevyhnutná potreba vytvorenia spoločného azylového systému pre všetky členské štáty EÚ ako konečného cieľa Dublinského systému je preto na mieste. Slabým miestom tejto myšlienky je fakt, že bola vystavaná na predpoklade určitého stupňa harmonizácie práva v členských krajinách, ktorý však v skutočnosti neexistuje. Aj v prípade, ak by sa dokázali zjednotiť tak hmotnoprávne ako procesné pravidlá, vrátane preukázania solidarity štátom, ktoré sa v posledných mesiacoch potýkajú s nezvládnuteľným množstvom žiadateľov, "nedostatok" dublinského systému je možné badať v inom ako len právnom rozmere. V tomto prípade nejde len o úradnícku aplikáciu práva EÚ ale najmä o samotných ľudí. Jednak tých, ktorí sa snažia dostať cez "pevnosť Európu" a začať tu nový život, ale aj tých, ktorí ich majú prijať za svojich občanov. Riešenia otázok azylového práva sú často determinované mimoprávnymi faktormi akými sú tradície, kultúra a mentalita národa, a práve tieto zohrávajú neraz rozhodujúce úlohu v rozhodovaní konkrétnych azylových úradníkov o tom, či žiadateľ bude úspešný alebo nie.<sup>48</sup> Nariadenie Dublin III sa javí humánnejším ako jeho predchodcovia, kladie viac dôrazu na deti a rodiny ale aj na fakt, že nie každý členský štát vie zabezpečiť dostatočný štandard ľudských práv, a preto nie je spravodlivé presúvať žiadateľov do krajín, kde budú vystavení nebezpečenstvu neľudského zaobchádzania. Jeho tvorcovia v

---

<sup>48</sup> Porovnaj: V roku 2011 Nemecko použilo tzv. klauzulu zvrchovanosti v 4630 prípadoch kde bolo Grécko určené ako zodpovedný štát, rovnako túto klauzulu použilo aj v 42 prípadoch kde bola zodpovedným štátom Malta. Slovenská republika doposiaľ nepoužila klauzulu zvrchovanosti. Zdroj: Forum Réfugiés-Cosi, ECRE, the Hungarian Helsinki Committee. The Dublin II Regulation: Lives on Hold comparative report, Február 2013. [online]: <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>. V roku 2015 členské štáty EÚ priznali ochranu viac než 330 000 žiadateľom o azyl. Takmer polovica pozitívnych rozhodnutí prišla z jediného čl. štátu, z Nemecka (148 200, resp. +212% v porovnaní s 2014), nasledované Švédskom (34 500, resp. +4%), Talianskom (29 600, resp. +44%), Francúzskom (26 000, resp. +26%), Spojeným kráľovstvom (17 900, resp. +26%), Rakúskom (17 800, resp. +77%+) a Holandskom (17 000, resp. +29%). Slovenská republika priznala ochranu 80 žiadateľom, rovnako ako Estónsko. Slovinsko vydalo 50 pozitívnych rozhodnutí, Chorvátsko 40 a Lotyšsko 30. Zdroj: Eurostat. Tlačová správa č. 75/2016 zo dňa 20. apríla 2016. [online]: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>.



roku 2013 nemohli predpokladať, akým skúškam bude vystavený v nasledujúcich mesiacoch spolu s ostatnými nástrojmi upravujúcimi pohyb osôb smerom do vnútra Európskej únie. Tento príspevok sa snažil zhrnúť možný prínos prepracovanej verzie nariadenia Dublin III, jednak z teoretického pohľadu motívov, ktoré viedli k jeho zmene, ako aj z pohľadu nedávno rozhodnutých resp. začatých konaní týkajúcich sa výkladu a aplikácie jeho novozavedených a pozmenených ustanovení. Už teraz však možno povedať, že táto zmena prišla v hodine dvanástej a jej skutočný prínos bude možné zhodnotiť až s odstupom času.

# Zlyhanie ochrany hraníc Schengenu - výzva pre ich lepšie zabezpečenie

Jakub Kozák

*„Ak EÚ nedokáže dostatočne kontrolovať svoje vonkajšie hranice, bude to znamenať jej zlyhanie ako politického projektu.“*

Donald Tusk, predseda Európskej rady<sup>1</sup>

## Úvod

Schengenský priestor je jednou z dôležitých výhod, ktorú môžu slobodne využívať väčšina jednotlivcov z európskych krajín. Schengen predstavuje voľný a neprerušovaný pohyb cez štátne hranice členských štátov Únie a pridružených krajín. Udalosti zo sveta za posledné mesiace, ktoré okrem iného vyústili do migračnej vlny prílevu utečencov do Európy objavili štrbiny Schengenu a neschopnosť juhoeurópskych krajín riešiť tento nezvratný stav. Lenže ochrana vonkajších schengenských hraníc nie je len aktuálny problém južanských štátov, ale je to celoeurópsky problém, ktorý sa týka aj Slovenska, a na ktorom sa podieľa celá Únia (nielen skupina štátov). Aké sú dôvody zlyhania ochrany hraníc v Schengene? Ako sa k tomu postavili orgány EÚ, Vyšehradská skupina či samotné Slovensko?

## 1. Jedinečný proces európskej integrácie

Myšlienka spojiť národy európskeho svetadielu je staršia, ako sa na prvý pohľad zdá. Oproti predošlým pokusom je tu však zásadný rozdiel: k politickému zjednoteniu Európy, po prvýkrát dochádza nenásilnou, postupnou, demokratickou cestou a nie absolutistickou či diktátorskou ideológiou moci, ako sa o to pokúšali hegemonne európske dynastické rody či diktátori ako Hitler či Stalin.<sup>2</sup>

Koncom 19. storočia vznikli podmienky na pohyb kapitálu a osôb v oblasti pracovného trhu. Tým sa vytvoril základ na medzinárodný

---

<sup>1</sup> Donald Tusk, predseda Európskej rady: EÚ musí zvládnuť migračnú krízu, inak skolabuje Schengen. [online]: <http://www.teraz.sk/zahranicie/tusk-eu-migracna-kriza/177187-clanok.html> [citované 4. 4. 2016].

<sup>2</sup> KOMORNÍK, J., RYCHTÁŘIK, Š. a kol.: Európska únia: Európska integrácia v univerzitnom vzdelávaní. Bratislava: EUROUNION, 2004, 273 s. ISBN 80-88984-61-0

charakter ekonomického života v európskom geografickom rámci. Na začiatku 20. storočia z hospodárskeho hľadiska panovali medzi všetkými európskymi krajinami úzke vzťahy. Existoval jednotný európsky priestor s voľne konvertibilnými menami, voľným pohybom kapitálu, pracovných síl a tovaru, obmedzovaný len nízkymi a stabilnými poplatkami, rovnako tak aj štátna správa, súdnictvo a daňový systém (s výnimkou Veľkej Británie) sa do istej miery podobali zriadeniu za Napoleona. Prejavovali sa tu tendencie na zblížovanie európskych štátov v rôznych oblastiach.<sup>3</sup>

V uvedených trendoch sa pokračovalo aj po prvej svetovej vojne, druhá svetová vojna ich však prerušila. Naozaj prvým funkčným systémom integrácie na politickej scéne je založenie **Rady Európy**<sup>4</sup> v roku 1949. Jej vzniku predchádzali diskusie o dvoch návrhoch: federalistickým (nadštátnym) a konfederálnym (medzivládny). Rada Európy ako európska medzivládna organizácia so širokými kompetenciami predstavuje medzivládne zoskupenie, ako jedna z najstarších medzinárodných európskych organizácií prispela svojimi aktivitami a iniciatívami k realizácii myšlienky európskej integrácie. Utvorila a zdokonalila európsky kontrolný systém ochrany ľudských práv a slobôd a cieľavedome hľadá riešenia spoločných európskych problémov. Rada Európy aktuálne úzko spolupracuje s **Európskou úniou**<sup>5</sup> (EÚ/Únia) a **Organizáciou pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe**<sup>6</sup> (OBSE).<sup>7</sup>

Pojem integrácia je často chápaný ako: existencia rôznych stupňov hospodárskeho zjednotenia; zjednotenie a spolupráca v rôznych oblastiach spoločenského života; forma internacionalizácie politiky známy aj ako spill over, teória prelivu. Jej vyjadrením je únia slobodných štátov, ekonomické spojenie nestačí. Otec Európy – Róbert Schuman – suverenitu nechápe ako nedotknuteľný inštitút, ale ako nástroj na realizáciu ľudskej a národnej slobody a záujmov v Európe. Ak Európa predtým exportovala do sveta tragédie vojen, nacionalizmu a násillia, dnes sa stáva inšpirujúcou práve vďaka fungujúcemu modelu svojho zjednotenia. Je to výsledok takmer sedemdesiatročného napĺňania myšlienky spolupráce európskych národov a krajín, rozvíjanej na

<sup>3</sup> GERBET, P.: Budování Evropy. Praha: Karolinum, 2004, 23 s. ISBN 8024601117

<sup>4</sup> Council of Europe. [online]: <http://www.coe.int/en/>.

<sup>5</sup> Európska únia. [online]: [http://europa.eu/index\\_sk.htm](http://europa.eu/index_sk.htm).

<sup>6</sup> OSCE- Organization for Security and Co-operation in Europe. [online]: <http://www.osce.org/>.

<sup>7</sup> BALGA, J.: Systém Schengenského acquis. Bratislava: VEDA, 2009, 11 s. ISBN 978-80-224-1058-8.

základe deklarovaných hodnôt demokracie a slobody, dodržiavania ľudských práv a solidarity trhového hospodárstva. Historicky sa tieto tendencie realizovali v úsilí Francúzska, Talianska, NSR a štátov Beneluxu (t. j. Belgicko, Holandsko, Luxembursko), ktoré bolo zavŕšené 18. apríla 1951 uzatvorením *Zmluvy o založení európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ* (Parížske zmluvy).<sup>8</sup> Táto novovytvorená tzv. Montánna únia sa zameriavala na spoločnú kontrolu vtedajších hlavných strategických surovín – uhlia a ocele. Cieľom tohto projektu bolo vytvoriť medzi členskými štátmi spoločný trh – voľné obchodovanie s uhlím, oceľou, ale aj železnou rudou, koksom a železným šrotom. Zároveň sa medzi členskými krajinami mali zaviesť spoločné ochranné opatrenia proti ich dovozu z nečlenských krajín. Montánna únia predstavuje významný medzník v integrácii Európy. Dokázala integrovať západnú časť po II. svetovej vojne rozdeleného Nemecka. Na odstránenie prekážok vo vzájomnom obchode bola zakladateľskými štátmi Montánnej únie dňa 25. marca 1957 uzavretá *Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva* (EHS).<sup>9</sup> Paralelne pre podporu rozvoja a výstavby atómového priemyslu bola podpísaná *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu* (EURATOM).<sup>10</sup> V tej dobe vzniká u členských štátov požiadavka na vytvorenie spoločného trhu s voľným pohybom osôb, služieb a kapitálu.

Colná únia medzi členskými štátmi vznikla už v polovici roku 1968, v čase kedy došlo k hospodárskej stagnácii celej Európy. V júni 1985 v Európskych spoločenstvách (ES) zverejnili Bielu knihu<sup>11</sup> o dobudovaní vnútorného trhu. Táto zahŕňala komplex opatrení zameraných na odstránenie približne 300 druhov necolných prekážok existujúcich medzi členskými krajinami ES a brzdiacich vzájomný ekonomický pohyb. Biela kniha sa stala základom pre vypracovanie *Jednotného európskeho aktu* (JEA).<sup>12</sup> Tento bol prijatý vo februári 1986 (vstúpil do platnosti 1. júla 1987) a predpokladal vytvorenie jednotného vnútorného trhu ES a umožňujúceho úplný voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu pracovných síl do konca roku 1992 (tzv. projekt „Európa 92“).

---

<sup>8</sup> The Treaty establishing the European Coal and Steel Community (the 18 April 1951)

<sup>9</sup> The Treaty establishing the European Economic Community (the 25 March 1957).

<sup>10</sup> The Treaty establishing the European Atomic Energy Community (the 25 March 1957)

<sup>11</sup> The EU White Paper (the 29 June 1985).

<sup>12</sup> The Single European Act (the 28 February 1986).

Významným medzníkom v procese integrácie bol podpis *Zmluvy o Európskej únii* (ZEÚ),<sup>13</sup> tzv. Maastrichtskej zmluvy 7. februára 1992, podľa ktorej pojem Európska únia (EÚ) zahŕňa tri známe piliere<sup>14</sup>. Okrem iného sa Maastrichtska zmluva opierala o tzv. štyri veľké slobody: voľný pohyb osôb, služieb, tovaru a kapitálu. Cieľavedomou revíziou Maastrichtskej zmluvy bola *Amsterdamská zmluva*,<sup>15</sup> ktorá bola prijatá na záver Medzivládnej konferencie v rokoch 1996/97. Táto zmluva rozširuje svoju pozornosť z tradičných ekonomických záležitostí na záležitosti politické, ktorá je právnym nástrojom hlbšej a trvalej integrácie. Zároveň je novou etapou vytvárania užšieho zväzku medzi členskými štátmi EÚ.<sup>16</sup> Poslednou revíziou zakladajúcich zmlúv ES bola *Lisabonská zmluva*,<sup>17</sup> tzv. reformná zmluva (nadobudla platnosť 1. decembra 2009). Reformná zmluva do tej miery, že právnym nástupcom ES sa stala Európska únia, ktorá zároveň nadobudla právnu subjektivitu. Zároveň, Lisabonská zmluva predstavovala kvázi „ultima ratio“ k neúspešnej ratifikovanej Ústavnej zmluve, od ktorej prebrala značný počet ustanovení. V súčasnosti, EÚ zahŕňa 28 členských krajín a aj napriek dlhovej, hospodárskej a utečeneckej kríze a ďalším ťažkostiam, ktorým Únia čelí, sa v roku 2020 počíta s jej rozšírením členskej základne minimálne o dve krajiny (Čierna Hora a Turecko).

### 1.1 Historický vývoj systému Schengen

Z hľadiska medzinárodného práva verejného predstavujú Schengenské hranice Európskej únie (ďalej „Schengen“) špecifický režim štátnych hraníc, pre ktoré je typické, že v rámci integračného zoskupenia štátne hranice medzi jeho členmi strácajú svoj pôvodný význam a dôležitosť nadobúdajú jeho vonkajšie hranice ochraňujúce spoločné hodnoty

<sup>13</sup> The Treaty on European Union (the 7 February 1992).

<sup>14</sup> Maastrichtskou zmluvou sa členské štáty rozhodli pre trojpilierovú štruktúru EÚ: I. pilier predstavovala spoluprácu v hospodárskej oblasti troch ES; II. pilier predstavovala spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku; III. Pilier inštitucionalizoval spoluprácu v oblasti justície a vnútra (Zdroj: JÁNOŠÍKOVÁ, M: Repetitórium práva Európskej únie. Bratislava : IURIS LIBRI, 2013. 16 s. ISBN 978-80-89635-04-7).

<sup>15</sup> tzv. doložka rendez-vous v čl. N ods. 2 Maastrichtskej zmluvy.

<sup>16</sup> KOMORNÍK, J. – PAWRA, R. – ŠUPLATA, M. a kol.: Európska únia: Európska integrácia v univerzitnom vzdelávaní. Bratislava: EUROUNION, 2004, 234-236 s. ISBN 80-88984-61-0.

<sup>17</sup> The Treaty of Lisbon (13 rd December 2007), oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR č. 360/2014 Z.z. o Podpísaní Protokolu o obavách írského ľudu týkajúcich sa Lisabonskej zmluvy.

typické pre integračné zoskupenia, akým boli Európske spoločenstva a v súčasnosti aj Európska únia.<sup>18</sup>

Počiatočnou iniciatívou procesu realizácie slobodného pohybu osôb v EÚ zohráva existencia Schengenského systému, za ktorý považujeme predovšetkým zjednodušenie kontrol pri prechode hraníc, bol *Saarbrückenský dohovor* z roku 1984.<sup>19</sup> V tomto dohovore sa Francúzsko a Nemecko dohodli na odstránení hraničných formalít pre príslušníkov Európskeho spoločenstva. Koncom roku 1984 sa k nemecko-francúzskej iniciatíve pripojili i štáty Beneluxu a vypracovali Dohodu o postupnom odbúravaní kontrol na spoločných hraniciach, ktorá bola podpísaná dňa 14. 6. 1985 v luxemburskej malebnej obci Schengen ako *Schengenská dohoda*<sup>20</sup> (Schengen I). V článku II Schengenskej dohody sa zmluvné strany dohodli na „dlhodobu uskutočňovaných opatreniach“, na základe ktorých malo k 1. 1. 1990 prebehnúť „odbúravanie osobných kontrol na vnútorných hraniciach a preloženie tých istých kontrol na vonkajšie hranice“.

Dňa 19. 6. 1990 podpísali štáty Schengenskej dohody *Vykonávaciu dohodu Schengenu*<sup>21</sup> zo 14. 6. 1985 týkajúcu sa postupného zrušenia kontrol na spoločných hraniciach — *Schengen II*, ktorá vstúpila do platnosti 1. septembra 1993. V spoločnom vyhlásení k článku 139, ktoré bolo pripojené k záverečnému aktu však zmluvné strany určili, že dohoda vstúpi do platnosti „keď budú v signatárskych štátoch skutočne vytvorené predpoklady pre uplatnenie dohody a kontroly na vonkajších hraniciach budú v skutočnosti prebiehať“. Komplikácie súvisiace s prispôbovaním domácej legislatívy niektorých zmluvných strán viedli k tomu, že Dohoda vstúpila do platnosti až 26. marca 1995. Za ďalších päť rokov pristúpili k Schengenskej dohode Španielsko, Portugalsko, Taliansko, Grécko a Rakúsko, v roku 1996 Dánsko, Fínsko a Švédsko. Pristúpením k Dohode sa tieto štáty mohli začať podieľať na všetkých rozhodnutiach spoločných orgánov. V skutočnosti sa tak stalo 1. apríla 1998 a tým boli zrušené kontroly na vnútorných hraniciach štátov

---

<sup>18</sup> KLUČKA, J.: Medzinárodné právo verejné. Bratislava: IURA EDITION, 2001, 313 s. ISBN 978-80-8078-414-0.

<sup>19</sup> História a vývoj schengenského acquis: [online]: [http://www.schengen.euroluris.sk/index.php?link=historia\\_vyvoj\\_schengen\\_acq](http://www.schengen.euroluris.sk/index.php?link=historia_vyvoj_schengen_acq) [citované 4. 5. 2016].

<sup>20</sup> The Schengen Agreement (the 14 June 1985), oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR č. 303/2008.

<sup>21</sup> The Schengen Agreement (the 14 June 1985), oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR č. 303/2008.

Dohody. Paralelne v rámci integračného procesu tak samostatne prebiehal, ako súčasť III. piliera EÚ, aj integračný proces týkajúci sa tzv. Schengenskej problematiky.<sup>22</sup>

Do Schengenu však vstúpili aj **nečlenské krajiny Európskej únie**: Nórsko a Island v roku 2001, ktoré tak nadobudli štatút pridružených krajín. Obe krajiny tvoria spolu so Švédskom, Dánskom a Fínskom od roku 1954 Severskú pasovú úniu, preto bol ich vstup do Schengenu pomerne samozrejмый (upravuje to aj Protokol č. 19 o Schengensom *acquis*<sup>23</sup> začlenenom do rámca Európskej únie). Podobne to platí pre Grónsko a Faerské ostrovy, ktoré sú autonómnymi časťami Dánska. V roku 2004 požiadalo o účasť v Schengenskom priestore aj Švajčiarsko, ktoré sem pristúpilo ako ďalšia nečlenská krajina Únie v roku 2009 a Lichtenštajnsko v roku 2011. Naopak, členské štáty EÚ ako **Veľká Británia a Írsko** nie sú členovia Schengenu. Umožnila im to trvalá výnimka, ktorú si tieto dva štáty vyjednali pri podpise Amsterdamskej zmluvy. Hlavnou príčinou neochoty Veľkej Británie pristúpiť k Schengenu je, že britskí občania nie sú povinní vlastniť nejaký osobný doklad, ak nechcú napríklad vycestovať alebo vlastniť auto. Pristúpením k Schengenu by sa vlastníctvo dokladu stalo povinnosťou. Írsko má s Veľkou Britániou obdobný hraničný systém ako štáty Schengenu medzi sebou, preto sa rozhodlo tiež nepričleniť.<sup>24</sup> Napriek tomu, špecifický *protokol č. 19 o Schengenskom acquis začlenenom do rámca EÚ* pripojený k zakladajúcim zmluvám berie do úvahy, že Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska sa nepodieľajú na všetkých ustanoveniach schengenských pravidiel, avšak je potrebné umožniť týmto členským štátom prijať iné ustanovenie týchto pravidiel ba dokonca, môžu kedykoľvek požiadať, aby boli čiastočne alebo úplne súčasťou Schengenu. Osobitné postavenie účasti na Schengene má aj Dánsko, ktoré je signatárom a členom Schengenu, ale vzťahuje sa naň ustanovenie čl. 3 Protokolu o schengenskom *acquis* s prijímaním opatrení vo vývoji Schengenu, ktoré sa spravuje ustanoveniami Protokolu o postavení Dánska. Členom schengenskej zóny nie je ani Cyprus. Chorvátsko – ako posledná členská krajina, ktorá vstúpila do EÚ

---

<sup>22</sup> KOMORNÍK, J., PAWRA, R., ŠUPLATA, M. a kol.: Európska únia: Európska integrácia v univerzitnom vzdelávaní. Bratislava: EUROUNION, 2004, 237-238 s. ISBN 80-88984-61-0.

<sup>23</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 185/2004

<sup>24</sup> Schengenská dohoda: [online]: <http://www.europskaunia.sk/schengenskadohoda> [citované 5. 4. 2016].

tiež nie je štátom schengenského priestoru<sup>25</sup>, v dôsledku nesplnenia podmienok ochrany vonkajších hraníc (apelácia zo strany Maďarska).

Amsterdamská zmluva zaradila Schengenskú dohodu do jednotného inštitucionálneho rámca Únie tým, že z nej urobila „Schengenské acquis“. Tieto pravidlá môžeme pokladať za niečo, čo je právnou normou odvodenou v procese aplikácie Schengenskej dohody. Čl. 1 tohto protokolu umožňuje členským krajinám, ktoré „sú oprávnené nadviazať medzi sebou posilnenú spoluprácu v oblastiach upravených ustanoveniami vymedzenými Radou EÚ, ktoré tvoria schengenské acquis. Táto spolupráca sa vykonáva v rámci inštitucionálneho a právneho rámca Európskej únie s ohľadom na príslušné ustanovenia zmlúv.“<sup>26</sup>

Základný princíp Schengenskej dohody je formulovaný v článku 2.1, ktorý uvádza, že vnútorné hranice sa môžu prekročiť v ktoromkoľvek mieste bez toho, aby osoby boli kontrolované.

Signatárske krajiny tvoria jediný priestor, pričom sa hranice členských krajín stávajú spoločnou vonkajšou hranicou, rovnako ako prístavy, letiská a železničné stanice otvorené medzinárodnej doprave.

Voľnosť pohybu vo vnútri schengenského priestoru môže byť zaručená iba realizáciou kompenzačných prvkov na vonkajších hraniciach. To sa konkrétne premieta do povinnosti vstúpiť, ale aj vyjsť z tohto priestoru cez povolené body prechodu a dodržiavať všetky podmienky, ktoré sa pri vstupe overujú. Definovanie spoločnej politiky v oblasti víz, ako aj povinnosť jednotných kontrol bez ohľadu na chránený bod vonkajšej hranice zabezpečuje spojitosť tohto celku. Ide o problematiku vstupu do schengenského priestoru, ktorý zahŕňa nasledujúce okruhy: povolené body prechodu a zelená hranica, podmienky vstupu, víza, hraničná kontrola.

Cieľom tohto princípu je systematická kontrola nielen cestovných dokladov a splnenie už spomenutých podmienok pri vstupe a výstupe zo Schengenského priestoru, ale aj odhaľovanie a prevencia hrozieb pre národnú bezpečnosť a verejný poriadok zmluvných strán. Týka sa aj vozidiel a predmetov, ktoré vlastní osoby prechádzajúce hranicu,

---

<sup>25</sup> Schengenský priestor: [ec.europa.eu/dgs/home.../e.../schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home.../e.../schengen_brochure_dr3111126_sk.pdf) [citované 5. 4. 2016].

<sup>26</sup> Čl. 1 Protokolu č. 19 o schengenskom acquis začlenenom do rámca Európskej únie.



pričom toto posledné ustanovenie sa neuplatňuje na občanov Európskej únie.

Vychádzajúc zo súčasného vývoja, možno konštatovať, že zatiaľ čo prvotným a hlavným zámerom tvorcov schengenského systému bolo vytvorenie Európy bez hraníc a uľahčenie pohybu osôb a tovarov, dnes sa do popredia dostáva ochrana vnútornej bezpečnosti a stability tohto priestoru pred negatívnymi dôsledkami vlny masovej nelegálnej migrácie šíriacej sa v dôsledku konfliktov, nepriateľstva a biedy v rôznych častiach sveta a s tým súvisiacou kriminalitou. Práve v dôsledku potreby tejto ochrany sa začali rozvíjať niektoré oblasti policajnej spolupráce a elektronická podoba Schengenského informačného systému.

Deklarovaním cieľa – integrovať sa do EÚ – sa nové členské krajiny prihlásili o svoj podiel zodpovednosti pri plnení tejto úlohy. Tento ich postoj je stále viac motivovaný aj vlastnými, donedávna nepoznanými, negatívnymi skúsenosťami s uvedenými javmi. Objektívne teda existuje spoločný záujem schengenských a nových členských krajín na prijatí efektívnych opatrení proti nelegálnej migrácii a teda i možnosť prinajmenšom zmierniť jej dopady na svoje krajiny.

Cieľom zosúladenia podmienok vstupu, pobytu a návratu, používanie spoločných dokladov ako spoločná vízová nálepka, ako aj vydávanie povolenia na pobyt, jednotného a používaného všetkými členskými štátmi, je zjednodušiť prácu zložiek poverených bezpečnosťou v jednotlivých štátoch Schengenu a umožniť účinnejšie bojovať proti nelegálnemu prisťahovalectvu.

Európska únia nachádza súdržnosť v uznávaní základných práv jednotlivca paralelne s hospodárskym rozvojom. Právo na azyl bolo znovu potvrdené v dodržiavaní pravidiel Ženevského dohovoru o postavení utečencov<sup>27</sup> z 28. júla 1951 a protokolu<sup>28</sup> z 31. januára 1967 o postavení utečenca podpísaného v New Yorku a v súlade so zakladajúcou zmluvou Európskeho spoločenstva. Azyl však naďalej ostáva osobitne citlivou oblasťou, pretože je veľmi ťažké v niektorých

---

<sup>27</sup> Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov, oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z. z.

<sup>28</sup> Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov, oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z. z.

prípadoch rozlišovať medzi legitímnym žiadateľom (azylantom) a žiadateľom, ktorý má čisto ekonomický motív (migrant).<sup>29</sup>

## 2. Kríza schengenských hraníc, jej dôvody, dôsledky a návrhy

Praktická realizácia schengenských hraníc prináša celý rad otázok, posunov, ale aj problémov. Pravidlá prekračovania vonkajšej hranice a podmienky vstupu na územie Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie, ktorý v plnom rozsahu uplatňuje Schengenské *acquis*, sú stanovené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, tzv. *Kódex schengenských hraníc*, ktorý nadobudol účinnosť 13.10.2006.<sup>30</sup> Už v čl. 1 Kódexu schengenských hraníc sú vymedzené základné pojmy vrátane vnútornej a vonkajšej schengenskej hranice. Za vnútorné hranice spomínaný Kódex rozumie „spoločné pozemné hranice zmluvných strán, ako aj letiská pre vnútroštátne lety a morské prístavy pre pravidelné trajektové spojenie výhradne z, alebo do iných prístavov na území zmluvných strán bez prerušenia plavby v prístavoch letiacich mimo územia zmluvných strán; vonkajšie hranice: sú pozemné a morské hranice, ako aj letiská a námorné prístavy zmluvných strán, pokiaľ nie sú vnútornými hranicami.“<sup>31</sup>

Utečenecká kríza, ktorú za posledné mesiace zaznamenávajú médiá nie je ojedinelým javom. Únia už viackrát zápasila s prílevom migrantov. Aktuálny stav je jedinečný z dôvodu, že ide o hlboké naštrbenie Schengenského priestoru a samotné južanské krajiny, najmä Grécko, už nevládzu uniesť nápor prílevu nových utečencov. Situáciu vyostruje aj skutočnosť konfliktu na Blízkom východe, najmä vzostupom Islamského štátu (ISIS/ISIL), ktorý celý svet príliš podcenil.

História sa opakuje, ale Únia sa nepoučila. Na rozdiel od USA nemá Európska únia spoločný systém ochrany hraníc a systém spracovania žiadostí o azyl vykazuje isté nedostatky (napríklad v otázke evidencie, jednoduché kritéria). Preto sú tieto úlohy pridelené jednotlivým krajinám a Únia poskytuje len obmedzenú podporu. Rovnako, ako po

<sup>29</sup> KOMORNÍK, J., PAWRA, R., ŠUPLATA, M. a kol.: Európska únia: Európska integrácia v univerzitnom vzdelávaní. Bratislava: EUROUNION, 2004, 236-240 s. ISBN 80-88984-61-0.

<sup>30</sup> Schengenské hranice a cestovanie. [online]: <http://www.minv.sk/?schengenske-hranice-a-cestovanie> [citované 4. 5. 2016].

<sup>31</sup> Čl. 1 Kódexu schengenských hraníc.

vypuknutí finančnej krízy, chýbajú Únii potrebné orgány alebo potrebné kompetencie už existujúcich inštitúcií EÚ na to, aby mohla danú krízu riešiť. Výsledok je taký, že aktuálne Únia okrem finančnej a dlhovej krízy čelí novému veľkému problému – utečeneckej kríze. Myslím si, že utečenecká kríza nie je problém jednej či dvoch krajín, ide o európsky problém v rámci celej EÚ a nedá sa vyriešiť bez spolupráce všetkých krajín EÚ. Napriek tomu sa členské štáty stále nedohodli na spoločnom postupe. Každý štát prijíma opatrenia, ktoré mu vyhovujú bez ohľadu na ostatných členov. V Európe chýba solidarita a jednota medzi členskými štátmi. Táto skutočnosť môže byť skutočnosťou, že Únia ešte nie je pripravená postúpiť vyšší stupeň v užšej integrácii v podobe federácie.<sup>32</sup>

Za ďalší dôvod ohrozenia vonkajších hraníc Schengenu, a tým aj EÚ, je silný populistický a pluralistický liberalizmus, humanizmus a demokratickosť Európy. Únia sa rýchlo liberalizuje. V dôsledku zásad demokracie a takmer bezhraničného humanizmu sa prijímajú a aplikujú nové výdobytky, postoje a myšlienky, ktoré si v mnohých oblastiach protirečia (napr. právo na eutanáziu či potrat je v silnom kontraste s právom na život, právo na rodinu je v rozpore s legalizáciou homosexuálnych párov a podobné nezrovnalosti vznikajú aj v otázke migrácie, utečeneckej krízy a prijímania azyľantov). Aj takýmto spôsobom medzi členskými štátmi vzniká nejednotnosť na riešenie niektorých podstatných problémov či otázok, čo vyvoláva vzájomnú nedôveru, euroskepticizmus a v neposlednom rade vlnu nacionalizmu, šovinizmu a xenofóbie. Ide o javy, nové hrozby, ktorým čelí Únia a európske krajiny od skončenia studenej vojny a ani v súčasnosti sa tieto problémy v rámci harmonizácie a unifikácie členských štátov Únie nedarí preklenúť. V otázke humanizmu je závažným nedostatkom rôznorodosť a kvantita (základných) ľudských práv a slobôd, pretože problematika ľudských práv a slobôd je príliš rozsiahla a z toho dôvodu nejasná, komplikovaná a neefektívna. Už takmer každá medzivládna medzinárodná organizácia disponuje s vlastným katalógom práv, čo sa prieči pôvodnému vytvorenému komplexu základných ľudských práv a slobôd. Ak máme pri ľudských právach a slobodách používať slovíčko základné, je potrebné taxatívne definovať, aké sú to základné, resp. všeobecné ľudské práva a slobody, ktoré by mali byť priznané bez rozdielu každej živej ľudskej bytosti.

---

<sup>32</sup> 5 dôvodov prečo sa príchod utečencov premenil na katastrofu. [online]: <http://www.federalisti.sk/preco-sa-prichod-premenil-na-katastrofu/> [citované 16. 4. 2016].

Otto von Habsburský vyhlásil: „Príkazom doby je jednota európskeho kresťanského sveta, koniec národných sporov, skutočné porozumenie založené na morálnych princípoch a nedotknuteľnom práve, ktoré tvorí základ veľkosti Západu.“<sup>33</sup> Spoločným kultúrnym základom celej Európy je kresťanstvo, ktoré však už nie je zakomponované v doktríne vznikajúcich ES a EÚ. Tým, že Únia nie je postavená na kresťanských základoch, môže mať v otázke utečeneckej krízy za následok vlnu nacionalizmu a xenofóbie, pretože z ľudí sa postupne vytráca základný kresťanský morálny aspekt (alebo Boží zákon), ktorý je pomôcť bližnému v núdzi. Avšak, pri tejto morálnej povinnosti máme za potrebné pomôcť utečencom, ktorí sú nútení opustiť svoju vlasť z obáv prenasledovania či vážneho bezprávia, ale určite by európske štáty mali ignorovať či dokonca postihovať ujmu (sankciou) prípady, keď na úkor utečencov sa priživujú solventní migranti, ktorý zneužívajú európsky azylový systém.

## 2.1 Postoj Európskej únie

Európska únia v roku 2015 predstavila svoj strategický plán, ako sa vysporiadať s utečencami v Stredozemnom mori. Základnými piliermi sú finančné injekcie na ochranu hraníc EÚ, boj proti pašerákom migrantov a kvóty, ktorými si členské krajiny prerozdedia utečencov. Podľa stanoviska Európskej komisie ide o celoeurópsky systém presídľovania s ponukou 20-tisíc miest rozmiestnených vo všetkých členských štátoch pre vysídlené osoby, ktoré jednoznačne potrebujú medzinárodnú ochranu v Európe. Na tento účel Brusel na roky 2015-2016 vyčlenil dodatočné peniaze vo výške 50 miliónov eur. Na základe prerozdelenia mechanizmu Európskej komisie by mal byť podiel Slovenska na programe 1,60 percenta, čo znamená, že pri čísle 20-tisíc by sme mali prijať 319 utečencov.<sup>34</sup> Samozrejme, ide o relatívne číslo, keďže počet migrantov každým dňom stúpa, a tým aj priamo úmerne rastie systém stanovenej kvóty. Neskôr sa to číslo vyšplhalo už na 802. Slovensko tento návrh razantne odmietlo, ba dokonca, podalo na Súdny dvor EÚ žalobu proti prerozdeleniu utečencov v členských krajinách Únie na základe povinných kvót. K žalobe sa pridalo aj

---

<sup>33</sup> COUDENHOVE-KALERGI, R.: Úrad vlády SR: Paneuropa. Bratislava: Ševt, 2005, 116 s. ISBN 8088707676 (brož.).

<sup>34</sup> Brusel predstavil kvóty: Slovensko má prijať niekoľko stoviek migrantov.: [online]: <http://www.etrend.sk/ekonomika/brusel-predstavil-kvoty-slovensko-ma-prijat-niekolko-stoviek-migrantov.html> [citované 16. 4. 2016].

Maďarsko, Česká republika sa nepripojila. Žaloba sa pod číslom C-643/15 v súčasnosti ešte len prejednáva.

Európa môže po útokoch v Paríži z 13. novembra 2015 prekresliť hranice voľného pohybu, krajiny diskutujú o možnostiach. Holandský denník *De Telegraaf* tvrdí, že holandský parlament diskutoval o možnosti takzvaného minischengenského priestoru. Ten by mal zahŕňať len štáty Beneluxu, Nemecko a Rakúsko. Francúzsko a Taliansko, ktoré stáli pri zrode európskej integrácie by boli z toho vynechané. Holandský minister zahraničia Bert Koenders však plán dementoval, priznal však, že vláda sa zaoberá alianciou štátov, ktoré majú podobný postoj k utečeneckej kríze. Krajiny strednej Európy, medzi nimi aj Slovensko, odmietajú prerozdelenie žiadateľov o azyl na rozdiel od týchto západných štátov. Nemecko z tohto návrhu nadšene nebolo.<sup>35</sup> S realizovaním celého plánu by pravdepodobne došlo k rozdeleniu Únie na niekoľko táborov, čo by malo za konečný následok rozpadu celej EÚ, ako ju poznáme.

Spomínané aspekty podľa mnohých nie sú najideálnejším riešením. Faktom ostáva to, že ak sa členské štáty rozhodnú pre opätovné zavedenie hraničných kontrol v bezpasovej schengenskej zóne, Európska únia tak stratí každý rok tri miliardy eur v podobe stratených podnikateľských príležitostí. Zavedenie hraničných kontrol by iste časom podnietilo štáty obnoviť colnú kontrolu. Jean-Claude Juncker, predseda Európskej komisie, na pôde Európskeho parlamentu dodal: *"Jeden po druhom uzavrieme hranice a len čo budú všetky uzavreté, zistíme, že ekonomické náklady sú obrovské."* Zdôraznil, že uzavretím hraníc by začal trpieť vnútorný trh EÚ a jedného dňa by sa začali Európania pýtať, na čo im je spoločná mena, ak neexistuje jednotný trh a ak už nefunguje voľný pohyb pracovníkov. Skonštatoval, že rozpad Schengenu by bol hrozbou pre spoločnú menu euro.<sup>36</sup> Ak by Únia prišla o Schengen aj euro, išlo by o dve podstatné pokrokové zložky, na ktorých je únia postavená. Ich zánikom by sa časom rozpadla aj Európska únia. Európa by sa ocitla znovu na tom bode ako pred prvou polovicou 20. storočia.

---

<sup>35</sup> Z mini Schengenu by Slovensko vylúčili. [online]: <http://svet.sme.sk/c/8077557/z-mini-schengenu-by-slovensko-vylucili.html> [citované 16. 4. 2016].

<sup>36</sup> Juncker: Uzavretím schengenských hraníc by začal trpieť vnútorný trh.: [online]: <http://www.teraz.sk/zahranicie/juncker-schengenske-hranice-hrozba/177408-clanok.html> [citované 17. 4. 2016].

Ďalším extrémnym prípadom na vyriešenie problémov Únie je vytvorenie Spojených štátov európskych. Išlo by o federálny zväz podľa vzoru USA s centrálnou vládou v Bruseli. Spojené štáty európske nie sú mladučkým projektom. Tento pojem spomína vo svojom diele Paneurópa aj R. N. Coudenhove-Kalergi. Podobné nápady doteraz pochádzali len od jednotlivých strán, v súčasnosti sa proti federálnej EÚ postavila celá vláda Holandska. Spojené štáty európske sú pritom najvyšším cieľom predstaviteľov EÚ. Že sú Spojené štáty európske jedinou predstavou žiarivej budúcnosti Európy, je medzi nimi pomerne akceptovaný názor. Predstavitelia EÚ sa zvyknú líšiť len v tom, kedy táto zmena príde. Holandsko označilo celý projekt vytvorenia Spojených štátov európskych za minulý prežitok. Odôvodnilo to svojou analýzou súčasných právomocí EÚ, v ktorom uviedlo až 54 kompetencií, ktoré by mali zostať na národnej úrovni. Ide o rôzne oblasti, od sociálneho zabezpečenia až po spravovanie záplav. Holandsko s týmto nápadom neprišlo ako prvé, o návrat kompetencií na národnú úroveň má záujem aj Veľká Británia. Obe krajiny tak ukazujú alternatívu k súčasnému vývoju EÚ.<sup>37</sup> Návrh vytvorenia Európskej únie ako superštátu naďalej zostáva v nedohľadne. Alternatívou vytvorenia Spojených štátov európskych môže byť vízia politickej únie, ktorú preferuje nemecká kancelárka Angela Merkelová. Táto koncepcia je založená na európskych inštitúciách, ktoré by mali silnejšie slovo ako členské štáty. Merkelová zdôraznila, že ide o dlhodobý proces, v rámci ktorého sa preniesie viac právomocí na stranu Komisie, ktorá by potom pracovala ako európska vláda s európskymi kompetenciami. To zahrňuje aj silný parlament. Rada, ktorá aktuálne združuje najvyššiu exekutívu členských štátov, by tvorila druhú komoru. Nakoniec by sme tu mali Súdny dvor EÚ ako najvyšší súd. Toto by mohla byť budúca podoba európskej politickej únie.<sup>38</sup> Otázne, či by sa tento projekt stretol s pochopením všetkých členských štátov Únie. V minulosti sa objavila snaha o založenie Európskeho politického spoločenstva, avšak jej zakladajúcu zmluvu sa nepodarilo ani napísať.

---

<sup>37</sup> Holandsko | Spojené štáty európske – prežitok z minulej doby: [online]: <http://europa.sk/sulik.sk/holandsko-spojene-staty-europske/> [citované 17. 4. 2016].

<sup>38</sup> Merkelová: Mojou víziou je politická únia.: [online]: <http://euractiv.sk/podnikanie-a-praca/merkelova-mojou-viziou-je-politicka-unia-018534/> [citované 4. 5. 2016].

## 2.2 Postoj Vyšehradskej štvorky

Už R. N. Coudenhove-Kalergi vo svojom diele Paneurópa napísal, že stredná Európa môže v budúcnosti zohrať významnú rolu pri zjednotení Európy. Situácia vyzerala priaznivo skrze Malej dohody, ktorá fungovala v medzivojnovom období medzi Československom, Rumunskom a Južosláviou za spolupráce s Francúzskom. Kalergi ide až to takej hĺbky, že predpoklad postupným vytvorením Malej dohody na konfederálny zväz či federálny spolok štátov, ktorému dal aj odvážne názvy ako Dunajská federácia, Podunajsko alebo Spojené štáty východoeurópske.<sup>39</sup> Nástup fašizmu a vypuknutie druhej svetovej vojny a jej koniec spôsobili, že stredná Európa sa na dlhé desaťročia dostala do úzadia vo svetovom dianí. Zmena prišla v revolučných rokoch, kedy definitívne padla železná opona a celý dominantný sovietsky systém sa zrútil ako domček z karát. Štáty strednej Európy, medzi nimi aj Slovensko, sa opäť ocitli na križovatke dejín.

Odvolaávajúc sa na historické fakty z vyšehradského stretnutia troch kráľov (poľského, českého a kráľa uhorského) v jeseni 1335 sa názov tohto zoskupenia zrodil počas schôdze medzi prezidentom ČSFR Václavom Havlom, predsedom maďarskej vlády Józsefom Antallom a poľským prezidentom Lechom Wałęsom, ktorá sa uskutočnila 15. februára 1991 v severomaďarskom meste Vyšehrad. Traja vodcovia tu podpísali deklaráciu o úzkej spolupráci svojich troch (dnes štyroch) krajín na ceste k európskej integrácii. Po páde komunistických režimov zohrala vzájomná spolupráca týchto krajín významnú úlohu pri prechode od totalitného režimu k slobodnej, pluralistickej a demokratickej spoločnosti. Títo traja predstavitelia svojich krajín podpísali dohodu o tom, že ich štáty sa spoločne budú snažiť o vstup do západoeurópskych obranných, politických i hospodárskych integračných štruktúr, akým boli aj ES.<sup>40</sup>

Aktuálne Vyšehradská štvorka alebo originálnejší zaužívaný názov Vyšehradská skupina<sup>41</sup> tvorí zoskupenie štyroch stredoeurópskych krajín – Poľskej republiky, Maďarska, Českej republiky a Slovenskej republiky, ktorých spája spoločná kultúra, história a súčasne aj politické smerovanie. Nevýhodou V4 je, že nejde o žiadnu medzinárodnú

<sup>39</sup> COUDENHOVE-KALERGI, R.: Úrad vlády SR: Paneuropa. Bratislava: Ševt, 2005, 68-69 s. ISBN 8088707676 (brož.).

<sup>40</sup> Dejiny vyšehradskej skupiny. [online]: <http://www.visegradgroup.eu/historia-v4-110412> [citované 16. 4. 2016].

<sup>41</sup> Visegrad group. [online]: <http://www.visegradgroup.eu/main.php>.

organizáciu. Je to len zoskupenie štátov, regionálna únia, ktorej jedinou stálou inštitúciou je Medzinárodný vyšehradský fond<sup>42</sup>. Navyše, V4 nemá v rámci Únie priznaný štatút, akým disponuje regionálna únia BENELUX (čl. 350 ZFEÚ). Je to nedostatočný fakt k tomu, že BENELUX ako zoskupenie štátov upadá, zatiaľ čo V4 v rámci svojich medzinárodných programov V4+ každým rokom nadobúda na prestíži.

K tejto výraznej publicite napomohol aj fakt utečeneckej krízy. Krajiny V4 síce nie sú v otázke migrácie vo všetkých bodoch za jedno tvrdenie, napriek tomu možno sledovať náznak spolupatričnosti, ale vo väčšej miere ťahajú za ten istý koniec. Štáty V4 odmietli Bruselom nadiktované kvóty pre prijatie migrantov, stavajú sa za udržanie kontroly na vonkajších hraniciach Schengenu (hlavne balkánskych trás), majú svoj vlastný program na riešenie utečeneckej krízy, prílevu migrantov a ochrany schengenských hraníc.

Na spomínanú aktuálnu problematiku V4 vypracovala dva návrhy ako získať kontrolu nad prílevom migrantov a udržať celý Schengen pokope. Jeden návrh sa stretol s pozitívnym ohlasom, ten druhý bol prevažne zo strany ostatných štátov Únie pranierovaný. Krajiny V4 sa stávajú v utečeneckej kríze akousi čiernou ovcou. Je to paradox k tomu, že tieto krajiny v otázke finančných prostriedkov EÚ čerpajú najväčšie výhody a samotní azylanti aj migranti neprejavili ochotný záujem o tieto štáty. Česi, Slováci, Maďari a Poliaci totiž predstavili svoj plán B. Predstavou V4 je, aby ho aplikovali v prípade, že Európska únia nezačne aktívnejšie konať, v súvislosti s krízou, alebo v ochrane Schengenskej hranice s Tureckom zlyhá Grécko. V takomto prípade je potrebné chrániť grécko-macedónske hranice. Podľa slovenského premiéra R. Fica by sme do takéhoto stráženia vedeli okamžite poskytnúť 300 policajtov.<sup>43</sup> Tým by malo byť vytvorené nové Schengenu na štátnej hranici s Macedónskom a strednou Európou. Grécko, ktoré trápi aj dlhová kríza, by sa touto obetou dostalo do úplnej izolácie. Samozrejme, väčšina štátnych predstaviteľov členských krajín vrátane Merkelovej s takýmto plánom nesúhlasili. Významný profesor švajčiarskej Univerzity v St. Gallene James Davis si myslí, že takýto plán je ďalším znakom regionalizácie. Krajiny V4 sú podľa neho najslabším hráčom spomedzi akýchsi troch hlavných skupín Únie: „*Najväčším problémom je, že ostatní*

<sup>42</sup> Visegrad Fund. [online]: <http://visegradfund.org/>.

<sup>43</sup> Premiéri krajín V4 rokovali o migračnej kríze. Máme plán B, povedal Fico. [online]: <http://europskenoviny.sk/2016/02/17/premieri-krajin-v4-rokovali-o-migracnej-krize-mame-plan-b-povedal-fico/> [citované 16. 4. 2016].



sa na ne pozerajú ako na krajiny, ktoré majú z Únie prospech. A zároveň nie sú ochotné prijať časť bremena.“<sup>44</sup> Netreba zabúdať, že v hre ešte ostáva Malý Schengen. Slovensko, Maďarsko a Poľsko v ňom pravdepodobne nebude. Nad Českou republikou sa zvažuje. „Ešte vlani som predpovedal, že ak sa nenájde európske riešenie utečeneckej krízy, Schengen, ako ho dnes poznáme, neprežije rok 2016,“ postrašil Davis.<sup>45</sup> Momentálny stav z apríla 2016 je taký, že Grécko začína vyhostovať späť do Turecka ilegálnych migrantov, Bulharsko vysiela na grécko-turecké hranice vojakov a celý plán B sa zatiaľ nenaplnil.<sup>46</sup> Z tohto zmätku zatiaľ ťaží Británia a Turecko. Británia si opäť vydobyla značné privilégia v rámci EÚ, pokiaľ nevyhostí migrantov, Turecko tým, že posilní svoje hranice so Sýriou čím zabráni ďalšiemu veľkému prílevu utečencov ma po dlhých desaťročiach opäť otvorené dvere stať sa členskou krajinou EÚ (ich prihláška tu chradne túžbou už od roku 1987).

Druhý významný návrh zo strany V4, ktorý má aj budúci potenciál je vytvorenie spoločnej armády krajín V4. Ide o spoluprácu v oblasti obrany a bezpečnostnej politiky a energetickej a jadrovej bezpečnosti v regióne strednej Európy. Bojová skupina Európskej únie (European Union Battlegroup – EU BG) je definovaná v dokumente Koncept bojových skupín<sup>47</sup> ako jednotka v počte 1500 vojakov tvoriacich tzv. jadro EU BG. Celkové počty v jednotlivých EU BG sa pohybujú v rozmedzí 2000 – 3300 vojakov. Koncept bol vytvorený v roku 2006, pričom plná operačná spôsobilosť bola dosiahnutá 1. januára 2007. Kľúčová úloha EU BG spočíva v schopnosti začať operáciu v lehote 5 dní po schválení Radou EÚ. Sily by mali byť na cieľovom území do 10 dní od rozhodnutia EÚ o spustení operácie. V prípade krízy alebo urgentnej žiadosti OSN by mala byť EÚ schopná viesť súčasne operácie dvoch bojových skupín v trvaní 30 dní a v prípade doplnenia zásob maximálne až 120 dní.

---

<sup>44</sup> Utečenecká kríza neustupuje a padajú tvrdí slová. Malý Schengen možný je, krajiny V4 sú najslabším článkom. [online]: <http://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Utecenecka-kriza-neustupuje-a-padaju-tvrde-slova-Maly-Schengen-mozny-je-krajiny-V4-su-najslabsim-clankom-263077> [citované 16. 4. 2016].

<sup>45</sup> Utečenecká kríza neustupuje a padajú tvrdí slová. Malý Schengen možný je, krajiny V4 sú najslabším článkom. [online]: <http://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Utecenecka-kriza-neustupuje-a-padaju-tvrde-slova-Maly-Schengen-mozny-je-krajiny-V4-su-najslabsim-clankom-263077> [citované 16. 4. 2016].

<sup>46</sup> Utečenecká kríza. [online]: <http://www.teraz.sk/utecenecka-kriza> [citované 16. 4. 2016].

<sup>47</sup> EU Battlegroup. [online]: <http://www.europskaunia.sk/bojovejednotky>.

Cieľom je, aby EÚ BG mali pri vedení vojenskej operácie spôsobilosti na plnenie rôznych typov úloh. Bojové skupiny môžu byť nasadené maximálne vo vzdialenosti 6000 km od Bruselu.<sup>48</sup> V rámci V4 je táto bojová jednotka známa ako Battle Group EU V4 (V4 EU BG), ktorá pozostáva z približne 4 000 vojakov, pričom Slovensko má v tomto zložení maximálne 560 vojakov. Bojová skupina Európskej únie V4 je v pohotovosti od 1. januára 2016.<sup>49</sup> Problémy však nastali, keď všetky potrebné prípravné a certifikačné cvičenia sa vykonali pod záštitou NATO, čo s obavami sleduje aj Rusko, ak by v prípade V4 EU BG bola nasadená aj v Ukrajine. Čas ukáže, kam Vyšehradská skupina dospeje.

### 2.3 Postoj Slovenskej republiky

V dôsledku politického a hospodárskeho kolapsu Sovietskeho zväzu padla železná opona a s ním aj socialistické zriadenie vo východných štátoch Európy, vrátane vtedajšieho Československa. Väčšina postkomunistických krajín videla svoju záchranu v európskych integráciách. EÚ na základe svojich pravidiel nemohla týmto krajinám odmietnuť právo podať prihlášku o členstvo. Európska komisia tak bola nútená prijať prihlášky desiatich bývalých komunistických krajín vrátane Slovenska, ktoré tak spravilo v roku 1995. Napriek mnohým komplikáciám dali sa do pohybu bilaterálne prístupové rokovania s postkomunistickými kandidátmi, ku ktorým sa ešte pridala prihláška od Malty a Cypru. Zatiaľ čo Česká republika postúpila do prvej skupiny, naopak Slovensko bolo vyhostené do druhej, tzv. laekenskej skupiny v reakcii na stagnáciu a korupciu, pod ktorú sa podpísala Mečiarova autoritárska vláda. Napriek tomu, 1. apríla 2004 nadobudla účinnosť prístupová zmluva, podpísaná v Aténach 16. apríla 2003<sup>50</sup>. Európska únia 1. mája 2004 narástla z 15 členov na 25 členov (Rumunsko a Bulharsko vstúpili v roku 2007, Chorvátsko sa stalo členom v roku 2013).<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Bojová skupina Európskej únie krajín Vyšehradskej štvorky: [online]: [www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-166373](http://www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-166373) [citované 16. 4. 2016].

<sup>49</sup> Bojová skupina krajín V4 je od 1. januára v pohotovosti: [online]: <http://domov.sme.sk/c/20069862/bojova-skupina-krajin-v4-je-od-1-januara-v-pohotovosti.html> [citované 16. 4. 2016].

<sup>50</sup> Aténska zmluva, Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR č. 185/2004 Z.z.

<sup>51</sup> JUDT, T.: Povojnová Európa po roku 1945. Bratislava : Slovart, 2007. 695-698 s. ISBN 978-80-8085-185-9.

Úsilie Slovenskej republiky stať sa členom spoločenstva štátov schengenského priestoru bolo završené 21. decembra 2007, kedy služba hraničnej polície Policajného zboru ukončila vykonávanie hraničných kontrol na hraniciach s Poľskom, Českou republikou, Rakúskom a Maďarskom. Členstvo v spoločnom schengenskom priestore, tiež označovanom ako priestor bezpečnosti, slobody a spravodlivosti, zaväzuje každý jeho členský štát podieľať sa na plnení tzv. kompenzačných opatrení ako náhrady za zrušenie kontrol na svojich vnútorných hraniciach. Kompenzačné opatrenia sú založené najmä na zabezpečení vysokého štandardu vykonávania kontroly svojich vonkajších hraníc, rozvoji efektívnej policajnej spolupráce, spoločnom postupe v oblasti uplatňovania vízovej politiky a migrácie, justičnej spolupráci a spolupráci v oblasti boja proti drogám, zabezpečení funkčnosti a používania Schengenského informačného systému a ochrane osobných údajov.<sup>52</sup>

Všetko znie zaujímavo do chvíle, kým sa v dôsledku arabskej jari v roku 2012 nezačala utečenecká kríza. Nech už za arabskou jarou stoja rôzne okolnosti jedno je isté, že južné vonkajšie schengenské hranice ostali nedostatočne strážené, čo vyústilo do týchto problémov. Situácia sa vyhrtila v rokoch 2015-2016. Schengen a utečenecká kríza sa stali jednou z hlavných diskusií politických debát a predvolebnej kampane v parlamentných voľbách. Pravica aj ľavica vystupujú proti stanoveným kvótam prijatia migrantov. Maďarsko už na hranici so Srbskom postavilo múr a „Slovensko je pripravené postaviť bariéry na zelenej hranici, ak naši susedia zlyhajú pri ochrane *vonkajšej schengenskej hranice*“ povedal slovenský premiér Róbert Fico.<sup>53</sup> Tento prehnatý skepticizmus vyvoláva u obyvateľov Slovenska xenofóbiu, vlny nacionalizmu a extrémizmu. Zároveň ide aj o vnútorné hrozby, resp. problémy EÚ. Preto máme za potrebné, aby súčasná generácia vytýčila prioritu pre terajšie a aj budúce európske generácie proces užšieho zblížovania v rôznych sférach integrácie, ktorý bude mať za cieľ vybudovať bezpečnú, prosperujúcu a jednotnú Európu.

---

<sup>52</sup> Slovensko v Schengene. [online]: <http://www.minv.sk/?schengen-1> [citované 8. 4. 2016].

<sup>53</sup> Maďarsko začalo budovať plot na hranici s Chorvátskom. [online]: <http://www.hlavnespravny.sk/madarsko-zacalo-budovat-plot-na-hranici-s-chorvatskom/680879> [citované 8. 4. 2016].

## **Záver**

Predseda Európskej Rady – Donald Tusk, povedal: „Ak EÚ nedokáže dostatočne kontrolovať svoje vonkajšie hranice, bude to znamenať jej zlyhanie ako politického projektu.“ Podľa tohto výroku môžeme usudzovať, že súčasná utečenecká kríza je celoeurópskym problémom, ktorým sa majú zapodievať všetky členské krajiny EÚ v rámci inštitucionalizácie Únie. Únia prišla s programom prerozdeľovania utečencov do jednotlivých členských krajín, čo sa stretlo s nepochopením predovšetkým krajín Vyšehradskej skupiny vrátane Slovenska. Riešenie na súčasnú migračnú politiku ponúkla aj V4 vo forme obetovania Grécka a zavedením prísnej hraničnej kontroly na vonkajších hraniciach Schengenu. Únia tento plán zamietla. Nové, účelnejšie riešenia sú zatiaľ v nedohľadne. Domnievame sa, že ak chce Európska únia, taká ako ju poznáme dnes, prežiť, je nevyhnutné priat' ďalšiu reformnú zmluvu (aj keď v istej miere by to nemuselo byť najšťastnejšie riešenie), ktorá prípadne aktuálne nedostatky odstráni alebo ich zmierni. Do tej doby nad existenciou EÚ ako politického projektu visí Damoklov meč.

## Austrália, príklad ne/hodný nasledovania pri riešení migračnej krízy

Lucia Bódišová

### Úvod

Prepuknutie migračnej krízy v Európe spôsobilo množstvo problémov. Od masívneho prísunu utečencov, na ktorý neboli štáty Európskej únie (ďalej len „EÚ“) pripravené, cez nechotu členských štátov aplikovať kvóty pri prerozdeľovaní utečencov, po zvýšenie bezpečnostného rizika a množstvo ďalších komplikácií, ktoré členské štáty EÚ doteraz neboli schopné vyriešiť. Pri hľadaní vhodného riešenia migračnej krízy európski politici (aj široká verejnosť) začali skúmať migračné politiky štátov, ktoré takisto musia zápasiť s prísunom utečencov. Medzi takéto štáty patrí aj Austrália. Hoci je počet žiadostí o azyl v Austrálii oveľa nižší ako v Európe, nemení to nič na fakte, že Austrália takisto dlhodobo bojuje s prevládajúcim a nekontrolovateľným prísunom utečencov. Prečo práve utečenecká politika Austrálie by mohla byť príkladom ako riešiť migračnú krízu v Európe? Dôvodom je skutočnosť, že tak ako je to v súčasnosti v Európe, tak aj v Austrálii dochádzalo k veľkému prísunu nelegálnych utečencov cez more. Ako je všeobecne známe, jedinou hranicou Austrálie je more, preto austrálska vláda kladie dôraz na utečencov, ktorí sa snažia nelegálne doplaviť k jej brehom. Cieľom súčasnej migračnej politiky Austrálie je zabrániť riskantnej ceste, ktorú musia utečenci absolvovať cez more a zároveň znížiť počet potencionálnych prevádzáčov, čo sa v konečnom hľadisku darí naplňať. Prečo je však austrálska migračná politika také kontroverzná a častokrát negatívne vykresľovaná v médiách? Hlavným pilierom migračnej politiky Austrálie sú detenčné centrá, ktoré sa nachádzajú mimo územia Austrálie (*tzv. offshore detention centers*). Ide o centrá nachádzajúce sa na ostrovoch Nauru, Manus a na Vianočnom ostrove. Posledné zmeny v legislatíve spôsobili, že osoby, ktorým bol priznaný status utečenca nebudú môcť byť presídlené do Austrálie. Tieto zmeny sa prejavili aj v celkovom poklese žiadostí o azyl v Austrálii. Je však riešenie, ktoré zvolila Austrália vhodné pre Európu? Nie sú určité ustanovenia austrálskej legislatívy v rozpore s medzinárodnými dohovormi, ktorými je Austrália viazaná?

## 1. Migračná politika Austrálie

Austrália má za sebou dlhú históriu prijímania utečencov. Od roku 1945 tu našlo svoj nový domov viac ako 7,5 milióna migrantov z toho 800 000 utečencov alebo presídlených osôb.<sup>1</sup> Austrálska migračná politika je v posledných rokoch veľmi rozporuplná. Na jednej strane patrí Austrália medzi štáty, ktoré najvýraznejšou mierou prispievajú k presídľovaniu utečencov.<sup>2</sup> V roku 2015 prijala vyše 5 200 presídľovaných utečencov, čo ju radí na tretie miesto za Spojené štáty a Kanadu.<sup>3</sup> V tom istom roku Austrália súhlasila aj s akceptáciou 12 000 sýrskych utečencov. Na základe výročnej správy Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) Austrália v roku 2014 obdržala 8 960 žiadostí o azyl, čo predstavuje iba 1% zo všetkých žiadostí o azyl na celom svete.<sup>4</sup> V porovnaní s rokom 2013 ide v prípade Austrálie o 24 % pokles žiadostí o azyl.

Na druhej strane, od roku 1990 má striktný postoj voči žiadateľom o azyl, ktorí prišli nelegálne do Austrálie. Ide o osoby, ktoré pricestovali do Austrálie alebo sa priblížili k brehom Austrálie prostredníctvom lode bez platných víz. Spočiatku išlo o skupiny Kambodžanov, Vietnamcov a Číňanov. Hoci išlo iba skromný počet utečencov, spustilo to postupné sprísňovanie migračnej politiky. Od roku 1992 došlo k zavedeniu povinného zadržiavania osôb, ktoré nelegálne pricestovali do Austrálie cez more. Malo ísť len o dočasný a výnimočný postup voči nelegálnym námorným príchodom, avšak tento postup sa od roku 1994 rozšíril na všetkých cudzincov, ktorí pricestovali bez platných víz, alebo ktorým vypršala platnosť víz. V polovici 90. rokov bola Austrália svedkom príchodu utečencov z Iraku a neskôr z Afganistanu. Vláda v súvislosti s čoraz väčším príchodom utečencov zaviedla tzv. dočasné ochranné víza, aby odradila potencionálnych utečencov od príchodu do Austrálie. Nevýhodou dočasných ochranných víz bolo to, že poskytovali ochranu len po obmedzenú dobu, po ktorej musel utečenec opäť absolvovať ten istý proces udeľovania dočasných víz. K ich zrušeniu

---

<sup>1</sup> HUGHES, P., KESKI-NUMMI, A.: Beyond Operation Sovereign Borders: A Long-term Asylum Policy for Australia, 2014, s.6. [online]: <http://www.australia21.org.au/wp-content/uploads/2014/07/AWBeyond-Operation-Sovereign-Borders.pdf>.

<sup>2</sup> Presídľovanie utečencov predstavuje proces, prostredníctvom ktorého je utečenec presídlený z územia štátu, v ktorom ako prvom požiadal o azyl, avšak v tomto štáte mu stále hrozí nebezpečenstvo, alebo štát nie je schopný zabezpečiť osobné potreby utečenca.

<sup>3</sup> UNHCR: Resettlement Fact Sheet 2015. [online]: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=524c31a09&query=australia>

<sup>4</sup> UNHCR: Asylum Trends 2014 Report. [online]: <http://www.unhcr.org/551128679.html>.

došlo v roku 2008, ale v roku 2014 boli opätovne zavedené.<sup>5</sup>

Pred ďalšou analýzou austrálskej migračnej politiky je potrebné poukázať na jej právny základ. V oblasti medzinárodného práva je Austrália viazaná Dohovorom o právnom postavení utečencov<sup>6</sup> z roku 1951 a Protokolom týkajúcom sa právneho postavenie utečencov<sup>7</sup> z roku 1967. Vo vnútroštátnom práve je relevantným predpisom Migračný zákon (*Migration Act*) z roku 1958, ktorý bol niekoľkonásobne novelizovaný. Nie je možné opomenúť ani dvojstranné zmluvy, ktoré Austrália uzavrela so štátmi Nauru, Papua-Nová Guinea, Kambodža.

### 1.1 Počiatky novodobej utečeneckej politiky

Počiatky novodobej utečeneckej politiky Austrálie sa datujú od roku 2001. V spomínanom roku v medzinárodných vodách neďaleko Vianočného ostrova<sup>8</sup> došlo k záchrane 438 afganských utečencov, ktorí ostali opustení na malej rybárskej lodi. Nórska nákladná loď *MV Tampa* po záchrane utečencov mala zamieriť do prístavu v indonézskom meste Merak, avšak časť zachránených utečencov sa začalo vyhrážať samovraždou, ak budú vrátení do Indonézie. Utečenci požadovali, aby loď zakotvila na Vianočnom ostrove. Austrálska vláda odmietla prijať týchto utečencov, čo vtedajší premiér John Howard odôvodnil tým, že „je to v záujme austrálskeho národa, aby sa zamedzilo nekontrolovateľnému počtu ilegálnych príchodov do Austrálie.“<sup>9</sup> Zlý zdravotný stav niektorých utečencov prinútil kapitána Rinnana aj napriek zákazu vplávať do austrálskych teritoriálnych vôd. Po prekročení hraníc teritoriálnych vôd došlo k vstupu austrálskych vojakov na palubu lode a k zastaveniu ďalšej plavby ku brehom Vianočného ostrova. V ten istý deň ako *MV Tampa* vplávala do teritoriálnych vôd Austrálie, John Howard predložil parlamentu návrh

<sup>5</sup> OPEKIN, B., GHEZELBASH, D.: Australian Refugee Policy and its Impacts on Pacific Countries, Macquarie University, Sydney, 2015, s.6. [online]: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=269416](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269416).

<sup>6</sup> Dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951, publikovaný v zbierke zákonov pod číslom 319/1996 Zb.

<sup>7</sup> Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov z 31. januára 1967 publikovaný v zbierke zákonov pod číslom 319/1996 Zb.

<sup>8</sup> Vianočný ostrov je súčasťou teritória Austrálie, v súčasnosti je vyňatý z tzv. migračnej zóny, čo znamená, že osoba nemôže na jeho území požiadať o azyl.

<sup>9</sup> Vyjadrenie Johna Howarda počas rozhlasového rozhovoru pre stanicu Radio AW3, Melbourne zo dňa 31.8.2001. [online]: <http://pmtranscripts.dpvc.gov.au/release/transcript-12043>.

zákona o ochrane štátnych hraníc.<sup>10</sup> Ak by došlo k schváleniu tohto zákona, vláda by nadobudla právo odstrániť z teritoriálnych vôd akúkoľvek zahraničnú loď. Zákon obsahoval taktiež retroaktívne ustanovenia, ktoré by umožňovali vstup vojenským jednotkám na palubu lode *MV Tampa* a zároveň by žiadny austrálsky súd nemohol preskúmať zákonnosť rozhodnutí vojenských veliteľov. Keďže Austrália odmietala prijať utečencov, narýchlo uzatvorila dohodu s Novým Zélandom a Nauru o prijatí utečencov z lode *MV Tampa*.

Prípád Tampa (*Tampa Affair*) sa odzrkadlil v prijatí množstva právnych aktov, ktoré retroaktívne reagovali na okolnosti vyššie spomínaného prípadu a predstavili ustanovenia, ktoré zbavujú budúcich žiadateľov o azyl, ktorí pricestovali do Austrálie cez more prístupu k štandardnému azylovému konaniu. Tento postup sa neskôr stal známym ako tzv. „*Pacifické riešenie*“ alebo „*Pacifická stratégia*“.

## 2. Pacifické riešenie

V dôsledku zvýšeného počtu nelegálnych príchodov cez more, vláda premiéra Johna Howarda predstavila tzv. *Pacifické riešenie* (*Pacific Solution*). Vláda argumentovala tým, že táto politika odradí utečencov pred riskantnou cestou cez more, a že sa zároveň obmedzí rozširujúce sa prevádzachstvo. Pacifické riešenie sa skladalo z troch krokov. Prvým krokom bolo vyňatie niektorých zámorských území Austrálie z tzv. migračnej zóny. Znamená to, že azylové právo Austrálie sa na tieto územia nevzťahuje. Potencionálni žiadatelia o azyl na tomto území nemôžu požiadať Austráliu o azyl ani o akýkoľvek druh víz. Medzi vyňaté územia patrí Ashmorov a Cartierov ostrov, Vianočný ostrov, Kokosové ostrovy, austrálske ťažobné veže a zariadenia na mori. Okrem toho bol zavedený pojem „*offshore entry person*“, ide o osobu bez platných víz nachádzajúcu sa na zámorskom území Austrálie, ktoré bolo vyčlenené z migračnej zóny. Druhým krokom bolo zavedenie právomoci premiestniť vyššie spomínané osoby do určených štátov, kde by došlo k ich azylovému konaniu. Na efektívne fungovanie Pacifického riešenia bolo potrebné uzavrieť dohody s Nauru a Papuou-Novou Guineou, na základe ktorých došlo k vybudovaniu detenčných centier na ostrovoch Nauru a Manus. Podľa toho, kde boli osoby držané a kedy boli premiestnené, boli ich žiadosti o azyl vybavované Úradom Vysokého

<sup>10</sup> The Border Protection Bill 2001. [online]: <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill/bpb2001212/>.



komisára OSN pre utečencov alebo austrálskymi imigračnými pracovníkmi. Premiestnené osoby, ktorým bol priznaný status utečenca nemali automaticky právo byť presídlené na územie Austrálie, ale mali čakať na presídlenie do tretej krajiny, aj keď v praxi sa častokrát stávalo, že nakoniec boli presídlené do Austrálie. Tretím krokom bolo zavedenie tzv. „operácie Relax“, ktorá umožňovala námorným jednotkám zadržanie prevádzackých lodí ešte v medzinárodných vodách. Snahou námorných jednotiek bolo odtiahnuť alebo eskortovať loď do teritoriálnych vôd Indonézie. Ak to nebolo možné, žiadatelia o azyl nachádzajúci sa na lodiach boli transportovaní námornými silami do detenčných centier nachádzajúcich sa na ostrovoch Nauru a Manus, kde došlo k spracovaniu ich žiadostí. Žiadateľom o azyl zadržovaných na ostrovoch boli poskytnuté víza na špeciálny účel, ktoré ich oprávňovali sa zdržiavať na ostrovoch.

V roku 2008 po nástupe novej vlády došlo k zrušeniu Pacifického riešenia. Pacifické riešenie nová vláda označila ako neudržateľné a veľmi nákladné.<sup>11</sup> Počas doby fungovania Pacifického riešenia (2001-2008) bolo v detenčných zariadeniach na ostrovoch Nauru a Manus držaných 1637 osôb, išlo najmä o Afgancov (786), Iračanov (684), Srílancanov (88). Šesťdesiatjeden percent utečencov bolo neskôr presídlených na územie Austrálie.<sup>12</sup> Prevádzka detenčných zariadení na ostrove Nauru a Manus stáli Austráliu v priebehu šiestich rokov viac ako 289 miliónov austrálskych dolárov (cca 192 miliónov eur).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Parliament of Australia: Protecting Australia and protecting the Australian way: Labor's policy on asylum seekers and refugees. [online]: <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fpartypol%2FWD586%22>.

<sup>12</sup> EVANS C.: Last Refugees leave Nauru, tlačová správa z 8. februára 2008. [online]: <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08014.htm>.

<sup>13</sup> THE SUNDAY MORNING HERALD: Flight from Nauru ends Pacific Solution, 8. februára 2008. [online]: <http://www.smh.com.au/national/flight-from-nauru-ends-pacific-solution-20080207-1qww>.

### 3. Zmeny v migračnej politike od roku 2011

#### 3.1 Austrálsko-malajzijská dohoda

V júli 2011 došlo k uzatvoreniu dohody medzi Austráliou a Malajziou týkajúcej sa transportu a presídlenia žiadateľov o azyl a utečencov. Na základe tejto dohody mala Malajzia akceptovať 800 žiadateľov o azyl pochádzajúcich z územia Austrálie a na výmenu mala Austrália prijať na základe inštitútu presídlenia 4 000 utečencov počas 4 rokov. Táto dohoda by sa uplatňovala len na žiadateľov o azyl, ktorí by boli zadržaní austrálskymi námornými zložkami na mori.<sup>14</sup> V ten istý deň ako došlo k uzatvoreniu dohody, minister pre prisťahovalectvo na základe §198A Migračného zákona deklaroval, že Malajzia poskytuje žiadateľom o azyl dostatočnú ochranu a prístup k efektívnemu azylovému konaniu a zároveň, že spĺňa relevantné ľudskoprávne štandardy pri procese poskytovania ochrany žiadateľom o azyl. Ministerská deklarácia avšak neostala dlho v platnosti.

Austrálsky Najvyšší súd v prípade *M70 v. Minister for Immigration and Citizenship* konštatoval, že vyššie spomínaná deklarácia ministra pre prisťahovalectvo je neplatná, a preto ani nemôže dôjsť k presunu žiadateľa o azyl do Malajzie. Dôvodom bola skutočnosť, že minister pre prisťahovalectvo mohol uskutočniť podobné vyhlásenie len voči štátom, ktoré spĺňali podmienky ustanovené v §198A Migračného zákona. Ide v tomto prípade o štáty, ktoré sú právne viazané medzinárodným právom alebo vnútroštátnou legislatívou, po prvé poskytnúť žiadateľom o azyl prístup ku konaniu, ktoré posudzuje ich nárok na ochranu, po druhé poskytnúť žiadateľom o azyl ochranu počas doby čakania na status utečenca a po tretie poskytnúť osobám, ktorým bol priznaný status utečenca ochranu počas doby ich dobrovoľného návratu do krajiny pôvodu alebo pri presídlení do tretej krajiny. Najvyšší súd zistil, že Malajzia vo vnútroštátnom práve nemá upravený status utečenca a zároveň nevykonáva žiadne činnosti týkajúce sa spracovávania žiadateľov o azyl a utečencov. Malajzia navyše nie je zmluvnou stranou Dohovoru o právnom postavení utečenca a ani Protokolu k Dohovoru a taktiež nemá žiadnu právne záväznú dohodu s Austráliou, ktorá by zaväzovala Malajziu poskytnúť ochranu v troch vyššie spomínaných

---

<sup>14</sup> SPINKS, H.: Australia-Malaysia asylum seeker transfer agreement, FlagPost weblog, 27. júl 2011. [online]: <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%221ibrary%2Fprspub%2F957022%22>.

prípadoch.<sup>15</sup>

V októbri 2011 sa austrálska vláda oficiálne vzdala tzv. „*Malajzijského riešenia*“ s tvrdením, že podrobí všetkých žiadateľov o azyl nachádzajúcich sa na jej území azylovému konaniu v Austrálii. Po vynesení rozsudku v prípade *M70* Federálny parlament novelizoval Migračný zákon, konkrétne ustanovenie §198A. Minister pre prístahovalectvo na základe novely, ak chce odobriť presun žiadateľov o azyl do ďalšieho štátu, postačuje na to jeho presvedčenie, že je to v záujme štátu. Nie je už potrebné, aby štát splňal podmienky, ktoré boli „osudové“ pre austrálsko-malajzijskú spoluprácu. Podľa nášho názoru je takýto postup v rozpore s medzinárodným záväzkom, ktorý Austrálii vyplýva z článku 33 Dohovoru o právnom postavení utečenca. Článok 33 ustanovuje, že „žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.“

### 3.2 Memorandum o porozumení medzi Austráliou a Nauru a medzi Austráliou a Papuou-Novou Guineou (znovuzavedenie Pacifického riešenia)

Po neúspešnom Austrálsko-Malajzijskom riešení vyzvala austrálska vláda skupinu expertov na problematiku žiadateľov o azyl, aby vypracovali správu, v ktorej by boli načrtnuté možné riešenia neúnosnej situácie s prísunom vysokého počtu ilegálnych utečencov cez more. Experti sa zhodli, že z krátkodobého hľadiska je jedným z vhodných riešení znovuzavedenie Pacifického riešenia<sup>16</sup>, ktoré bude určitým „ističom“ proti nárastu nelegálnych migrantov cez more.

Na základe tohto odporúčania Austrália v auguste roku 2012 podpísala Memorandum o porozumení (*Memorandum of Understanding*) s Nauru a v septembri aj s Papuou-Novou Guineou. Týmto krokom došlo k znovuzavedeniu Pacifického riešenia. Hlavným cieľom vlád bolo zamedziť prevádzkačstvu a nepravidelnej migrácii cez more, ktorá

---

<sup>15</sup> Plaintiff M70/2011 v. Minister for Immigration and Citizenship. [online]: <https://www.crin.org/en/library/legal-database/plaintiff-m70/2011-v-minister-immigration-and-citizenship-plaintiff-m106-2011>.

<sup>16</sup> REPORT OF THE EXPERT PANEL ON ASYLUM SEEKERS, august 2012. [online]: [http://artsonline.monash.edu.au/thebordercrossingobservatory/files/2015/03/expert\\_panel\\_on\\_asylum\\_seekers\\_full\\_report.pdf](http://artsonline.monash.edu.au/thebordercrossingobservatory/files/2015/03/expert_panel_on_asylum_seekers_full_report.pdf).

ohrozuje potencionálnych utečencov na živote. Austrália je na základe spomínaných dokumentov oprávnená premiestniť osoby, ktoré nelegálne pricestovali do Austrálie cez more na ostrovy Nauru alebo Manus, kde sa tieto osoby podrobia azylovému konaniu a v prípade uznania statusu utečenca sa budú môcť natrvalo usadiť.

Memorandum o porozumení medzi Austráliou a Nauru v bode 9 definuje, aké osoby je možné transportovať na Nauru. Ide o osoby, ktoré nepravidelnou námornou dopravou pricestovali do Austrálie alebo osoby, ktoré boli zadržané austrálskymi jednotkami pri pokuse doplávať do Austrálie prostredníctvom nepravidelnej námornej dopravy. Zároveň tieto osoby sú na základe austrálskej legislatívy spôsobilé presunu na Nauru a osoby prešli krátkou zdravotnou a bezpečnostnou prehliadkou v Austrálii. Osoby, ktorým Nauru prizná medzinárodnú ochranu majú právo sa usadiť na Nauru. Pokiaľ by bolo nevyhnutné presídlenie utečencov do tretích štátov, Austrália je povinná poskytnúť Nauru súčinnosť. To platí aj v prípade, ak by osobe nebola poskytnutá medzinárodná ochrana a bolo by rozhodnuté o návrate takejto osoby do krajiny pôvodu alebo do tretej krajiny, kde majú právo na vstup a usadenie sa.

Memorandum obsahuje taktiež záväzok, že sa bude jednať s presídlenými osobami dôstojne a s rešpektom a zároveň sa bude prihliadať na ochranu ľudských práv. Špeciálna pozornosť sa bude venovať osobám vyžadujúcim špecifické zaobchádzanie (maloleté osoby bez sprievodu). Nauru sa zaviazalo, že nevyhostí alebo nevráti osoby do ďalšej krajiny, kde by ich život alebo osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov ich rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Ďalej posúdi, či osoba spĺňa definíciu utečenca podľa Dohovoru o právnom postavení utečenca a Protokolu týkajúceho sa právneho postavenie utečenca<sup>17</sup>, a že nepresídli osobu do tretej krajiny, kde by jej hrozilo reálne riziko, že bude subjektom mučenia, krutého, nel'udského a ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, svojvoľného pozbavenia života alebo trestu smrti.

S Pacifickým riešením sú neodmysliteľne späté detenčné centrá, ktorá sa nachádzajú na ostrovoch Nauru a Manus. Je potrebné poznamenať, že tieto zariadenia sú pod ostrou kritikou Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov, ale aj Amnesty International a ďalších medzinárodných organizácií zaoberajúcich sa problematikou ľudských práv. Súčasná

---

<sup>17</sup> Štát Nauru sa stal zmluvnou stranou Dohovoru o právnom postavení utečencov a Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov v roku 2011.

kritika smeruje predovšetkým na skutočnosť, že presídlenie na ostrovy nie je časovo limitované (priemerný čas zadržania na ostrovoch je 412 dní) a dotknuté osoby nemajú možnosť napadnúť rozhodnutie orgánov o ich presídlení na súde.<sup>18</sup> Nemožno taktiež opomenúť nevyhovujúce životné podmienky, ktoré vládnu v detenčných zariadeniach. Tie majú závažný dopad na osoby držané v centrách, u ktorých boli zaznamenané prípady ťažkých depresí, sebapoškodzovania a výnimočné nie sú ani prípady samovrážd. Richard Towle, regionálny predstaviteľ UNHCR, vidí na ostrove Manus problém v nedostatočnej právnej úprave, ktorá by upravovala postup posudzovania žiadostí o azyl. Navyše poznamenáva vo svojej správe, že zadržiavanie osôb v uzatvorených centrách počas neobmedzenej doby je vo vážnom rozpore s medzinárodným právom. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov okrem iného žiada Austráliu, aby upustila od automatického zadržiavania žiadateľov o azyl.<sup>19</sup>

V roku 2013 došlo k ďalšiemu sprísneniu migračnej politiky, a to zavedením operácie *Suverénne hranice*. Ide o vojensky orientovanú operáciu, ktorá má zabezpečiť ochranu námorných hraníc Austrálie pred nelegálnych prísunom migrantov cez more. Operácia Suverénne hranice znovu zaviedla zadržanie lodí bez potrebného povolenia a ich presun do miesta pôvodného vyplávania.<sup>20</sup> Okrem zintenzívnenia ochrany hraníc, nelegálni migranti zadržaní vojenskými jednotkami, ktorí neboli transportovaní do miesta vyplávania, budú automaticky premiestnení do detenčných centier na ostrovoch Nauru a Manus a aj v prípade priznania statusu utečenca, nebudú mať možnosť presídlenia na územie Austrálie. Tieto zmeny v konečnom dôsledku priniesli výrazný pokles nelegálnych migrantov cez more a takisto aj pokles žiadostí o azyl.

---

<sup>18</sup> AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION: Face the Facts: Asylum Seekers and Refugees. [online]: <https://www.humanrights.gov.au/face-facts-asylum-seekers-and-refugees>.

<sup>19</sup> MERCER P.: UN Criticizes Australian Offshore Asylum Camp, 4. február 2013. [online]: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=5110c9a58>.

<sup>20</sup> OPEKIN, B., GHEZELBASH, D.: Australian Refugee Policy and its Impacts on Pacific Countries, Macquire University, Sydney, 2015, s.9. [online]: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=269416](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269416).

## Záver

Austrálska migračná politika zaznamenala od začiatku 21. storočia množstvo zmien. Medzi tie najvýznamnejšie určite patrí zavedenie Pacifického riešenia a operácie Suverénne hranice. Austrália na rozdiel od Európy „neotvorila dvere“ migrantom, ale snaží sa všemožnými prostriedkami zabrániť ich prísunu. Hlavným cieľom zmien v migračnej politike je odradiť potencionálnych utečencov pred cestou do Austrálie cez more a boj s prevádzачstvom. Zo štatistík, ktoré vypracoval Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov vyplýva, že takto nastavená migračná politika vedie k znižovaniu prílevu utečencov do Austrálie. V roku 2014 došlo k medziročnému poklesu žiadostí o azyl o 24%. Austrálsku migračnú politiku nemožno ako celok odmietnuť. Európa by sa mohla inšpirovať v oblasti boja proti prevádzачstvu a ochrany hraníc. Podľa nášho názoru je potrebné v Európe zaviesť dôslednú ochranu a kontrolu námorných hraníc z dôvodu boja proti prevádzачstvu, ale aj z bezpečnostného hľadiska. Nemožno pri riešení migračnej krízy zatlačiť otázku bezpečnosti štátov a ich občanov do úzadia. Je nevyhnutné dôsledne evidovať osoby, ktoré dosiahnu brehy Európy. Ďalším vhodným riešením by bolo zavedenie dočasných ochranných víz. Ako sa ukázalo v prípade Austrálie, tak zavedenie takýchto víz má odrádzajúci charakter. Navyše množstvo osôb v Európe získalo status utečenca na základe skutočností, ktoré majú len dočasný charakter. Nemožno taktiež opomenúť skutočnosť, že z množstva migrantov sa neskôr vykluli ekonomickí utečenci. Na druhej strane aj utečenci, ktorých vyhnal z krajiny ozbrojený konflikt, resp. politické prenasledovanie vykazujú znaky ekonomických utečencov. Vidíme to predovšetkým v požiadavkách utečencov na krajiny, v ktorých sa chcú usadiť (ide predovšetkým o štáty Nemecko a Švédsko). Z dlhodobého hľadiska je podľa nášho názoru neúnosné poskytnúť ochranu pre taký enormný počet utečencov. Štáty Európskej únie sa dopustili veľkej chyby, keď ignorovali správy, ktoré prichádzali ako z Grécka, tak z Talianska po dlhé obdobie o neúnosnosti vybavovania žiadostí o azyl a o vysokom príleve migrantov. Vhodným riešením mohlo byť uzatváranie dohôd medzi EÚ a tretími štátmi (ako napr. Turecko, štáty severnej Afriky) o možnej spolupráci pri riešení problému s migrantmi, ktorí postupne prúdili z týchto krajín do EÚ, ešte pred vypuknutím nekontrolovateľnej situácie, ktorá nastala v lete roku 2015. Austrálska migračná politika avšak v sebe zahŕňa aj niekoľko negatívnych prvkov. Nemôžeme súhlasiť s vytvorením detenčných centier na území tretích štátov, ktoré tvoria základ Pacifického riešenia. Problémom centier sú neoptimálne životné podmienky, v ktorých musia žiť žiadatelia o azyl počas neobmedzenej

doby. Ďalším vážnym problémom je nemožnosť brániť sa na súde proti rozhodnutiu o ich žiadosti o azyl. V tomto smere súhlasíme s vyjadrením Richarda Towlea, že ide o vážne porušenie medzinárodného práva. To všetko má na zadržované osoby vážny dopad, predovšetkým na ich psychické zdravie (depresie, sebapoškodzovanie, samovraždy). Napriek názorom, že Pacifické riešenie je z krátkodobého hľadiska vhodné pre Austráliu, v budúcnosti vidíme problém s adaptáciou utečencov s domorodým obyvateľstvom na ostrovoch Nauru a Manus. Už v súčasnej dobe môžeme pozorovať odmietavé postoje domorodcov voči utečencom, ktoré sa postupom času môžu ešte viac vyhrotiť.

## **Klimatické zmeny ako dôvod rozvoja nového inštitútu „klimatický utečenec“**

*Daniel Demjanovič*

### **Úvod**

Téma utečenectva sa v posledných rokoch najmä v Európe stáva čoraz diskutovanejšou. Aktuálne je to hlavne kvôli migrácii osôb v dôsledku vojny v Sýrii. Nemôžeme však redukovať utečenectvo len na vplyvy, ktoré sú zapríčinené priamo ľudskou činnosťou. Existuje značná legislatívna diera v medzinárodnom práve, ktorá neumožňuje riešiť imigráciu, ako komplexný problém. Minulé storočie bolo najvýznamnejším míľnikom v riešení problematiky utečenectva a výkladom môžeme dospieť ku konkrétnym kategóriám utečencov (napríklad v Dohovore o právnom postavení utečencov z roku 1951<sup>1</sup>). Súčasná prax ukazuje, že sa nemôžeme dogmaticky zastávať právnej úpravy, ktorá nereflektuje dianie vo svete a je urgentné ju prispôbiť dnešnej dobe. Jeden z najväčších problémov, akým sme kedy ako ľudstvo čelili, je samotná príroda, ktorá po troch storočiach vojny začína svoj boj prehrávať. V budúcnosti môžeme očakávať veľké migračné vlny práve z oblastí zasiahnutými ráznou zmenou klímy, ktoré prakticky vylúčia možnosť žiť v určitých oblastiach Zeme. Dôsledkom bude preľudnenie, ktoré sa bude časom len stupňovať. Problematika „klimatických utečencov“ sa musí zahrnúť na popredné miesto listiny priorít hlavne v oblasti medzinárodného práva. Koniec koncov, nemôžeme vedieť či sa aj my jedného dňa nestaneme „klimatickými utečencami.“

### **1. Historický prierez**

Utečenectvo poznáme už oddávna. Prvé veľké presuny národov zaznamenávame už od 3. do 7. storočia.<sup>2</sup> Na prvý pohľad sa ťažko hľadá spojenie medzi touto dávnou históriou a súčasnými modernými dejinami. Neexistenciu štátov, hraníc a ucelených koncepcii vzťahov vo vtedajšom medzinárodnom práve považujeme za najväčší rozdiel oproti súčasnosti.

---

<sup>1</sup> Pozri aj Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o pristúpení Českej a Slovenskej federatívnej republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 319/1996 Z.z.

<sup>2</sup> BYSTRICKÝ, P.: Sťahovanie národov. 1. Vydanie. Bratislava: Občianske združenie PRO HISTORIA, 2008, ISBN 9788097006006, s. 8-15.



Opak je však pravdou. Pohnútky osôb, ktoré sa presúvali skrz kontinenty, boli totožné s tými súčasnými. Vojna, sociálne a prírodné podmienky nútili obyvateľov opúšťať svoje domovy a hľadať útočisko v ďalekých krajoch. Dnes tieto udalosti poznáme ako Veľké sťahovanie národov.<sup>3</sup> Pre vtedajších ľudí bolo pomerne jednoduché migrovať po pevnine, či už z Ázie smerom do Európy alebo do iných končín známeho sveta, vzhľadom na neexistenciu pevných štátnych hraníc. Neskorší technický progres a vývoj v oblasti práva voľný pohyb značne obmedzoval. Vytvorením hraníc, zavedením inštitútu suverenity štátu a štátneho občianstva sa prehĺbil vzťah medzi občanom a príslušným štátom. Cestovanie do ďalekých končín sa stalo v stredoveku ojedinelým, ľudia sa prispôbali feudálnemu štýlu života, ktorý bol, do istej miery, stabilný. Ďalším podstatným míľnikom v dejinách sú kolonizačné výpravy na novo objavené kontinenty a postupné zaľudňovanie spojené s rozširovaním poľa pôsobnosti medzinárodného práva. V tomto období vznikajú prvé medzinárodné pravidlá o morskom práve (napr. Inter Caetera)<sup>4</sup> a právna úprava o prvotnej okupácii novo objavených zemí. Z ohľadom na proces globalizácie spoločnosti sa migrácia stáva bežným prostriedkom premiestňovania populácie. Vo veľkej miere je táto migrácia dobrovoľná (s výnimkou násilných presunov černošského obyvateľstva z Afriky) a napomáha znižovať preľudnenie Európskeho kontinentu. Na prelome 19. a 20. stor. už v dejinách poznáme mnoho základných inštitútov medzinárodného práva, avšak ani tie nedokázali zabrániť svetovým vojnám, ktoré vypukli. Na obdobie vojen (tesne pred nimi alebo tesne po nich) sa viaže množstvo jednotlivcov, národov, národností, ktoré pred strachom a krutosťou vo veľkých migračných vlnách hľadali útočisko mimo epicentra konfliktov. Tento druh môžeme nazvať nútené utečenectvo. Základná právna úprava však bola prijatá až v roku 1951 Dohovorom o právnom postavení utečencov.

## 2. Dohovor o právnom postavení utečencov

Dohovor o právnom postavení utečencov patrí medzi významné medzinárodno - právne dokumenty minulého storočia v oblasti azylového práva. Vymedzuje postavenie utečencov v jednotlivých štátoch, ktoré sa stali zmluvnými stranami dohovoru, správania subjektov, ich práva a tak isto aj povinnosti. Dohovor zafinoval pojem

---

<sup>3</sup> Tamtiež.

<sup>4</sup> KLUČKA, J.: Medzinárodné právo verejné. 2. Vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, ISBN 9788080784140, s. 23.

utečenec. Je to osoba, ktorá sa v dôsledku udalostí pred 1. januárom 1951 „nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodov príslušnosti kurčitej sociálnej skupine, alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať, alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu, alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže, alebo nechce vrátiť.“<sup>5</sup> Na základe článku 1 dohovoru môžeme výkladom určiť kategórie utečencov na politických, etnických a náboženských. Uvedená definícia nie je dostatočne vyčerpávajúca vzhľadom na súčasné zmeny či už v prírodných alebo geopolitických podmienkach. V roku 1967 bol prijatý protokol k dohovoru, ktorým sa vypustilo časové a zemepisné obmedzenie, „berúc na vedomie, že od prijatia tohto dohovoru sa vyskytli nové kategórie utečencov a že by takýto utečenci nemuseli patriť do pôsobnosti tohto dohovoru.“ Z uvedených kategórií je jasné, aká pohnútkou je rozhodujúca pre jednotlivé typy. V súčasnosti jedna z častých okolností vzniku utečenectva sú práve klimatické zmeny. Nemáme dostatok štatistík týkajúcich sa „klimatických utečencov“, ale napríklad v roku 2015 takmer 60 miliónov ľudí<sup>6</sup> utieklo zo svojej krajiny v dôsledku vojen (čo sa stáva novým „rekordom“ v tejto štatistike). V tomto ohľade sa dá iba z ťažkosťami dokázať, ktorí migranti skutočne patria do skupiny vojnoví a ktorí do skupín ostatných (najmä ekonomických migrantov). Príčin môže byť viacero, nevylučuje sa ani ich kumulovanie. Vo všeobecnosti sa dá predpokladať, že súčasné vojnové krízy majú na relatívne vysoký stupeň pokrytia medzinárodným právom, hlavne prostredníctvom inštitútov a inštitúcií, ktoré napomáhajú alebo priamo riešia vojenské konflikty. Veľkým a hlavne globálnym problémom sa stávajú práve „klimatickí utečenci“, na ktorých súčasná právna úprava nepamätá.

---

<sup>5</sup> „For the purposes of the present Convention, the term ‘refugee’ shall apply to any person who:  
(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

<sup>6</sup> UNHCR stats. [online]: <http://www.unhcr.org/558193896.html>.

### 3. Klimatické zmeny

Problematika „klimatických utečencov“ je úzko spätá s klimatickými zmenami, ktoré môžu byť rozdelené do rôznych kategórií. Prevažná väčšina populácie viní z klimatických zmien populáciu samotnú. Toto tvrdenie nie je celkom presné, vzhľadom na mechanizmus, ktorý sama príroda reguluje a ktorý je čisto v jej „réžii“. Preto môžeme hovoriť o Mechanizme prirodzených klimatických zmien.<sup>7</sup> V oblasti klimatológie sa pojem klimatické zmeny (v množnom čísle) chápe len ako zmeny, ktoré majú prirodzený charakter. Prirodzené klimatické zmeny sa dejú nezávisle od vôle ľudí, sú to procesy, ktoré trvajú dlhé obdobia.<sup>8</sup> Medzi najvýznamnejšie klimatické zmeny môžeme zaradiť najmä premeny biosféry, jej evolučný proces, pohyb kontinentov (ovplyvňovanie termohalinného výmenníka), Milankovičove cykly, zmeny slnečnej aktivity a mnohé ďalšie. Dôsledkom týchto procesov, ktoré sú za jeden ľudský život prakticky nepozorovateľné, môžu byť aj migračné cykly, o ktorých máme historické zmienky. V období poslednej doby ľadovej sa práve vplyv Milankovičových cyklov<sup>9</sup> podieľal na zmene klímy, dôsledkom čoho bolo postupovanie ľadovcov južne, smerom do Európy a následná migrácia obyvateľov zo severnejších území do teplejších klimatických pásiem. Milankovičove cykly vysvetľujú zmenu postavenia Zeme k Slnku, čím sa mení príkon slnečnej energie a vysvetľuje sa nástup a ústup ľadových dôb. Taktiež môžeme hovoriť aj o poklese morských hladín, ktoré počas poslednej ľadovej doby umožnili ľuďom migrovať po kontinentoch. Z dlhodobého hľadiska sú to naozaj významné zmeny, ale ako objekt skúmania medzinárodným právom sú podstatnejšie zmeny krátkodobé, ktoré sa začali prejavovať v polovici 18. storočia.

### 4. Globálne otepľovanie a príčina vzniku „klimatických utečencov“

Prof. Lapin výstižne zhrnul problematiku globálneho otepľovania nasledovne: „Teraz nehovoríme o globálnom otepľovaní alebo o klimatickej zmene preto, že sa začal meniť pomerne rýchlo globálny priemer teploty vzduchu. Začala rásť, pričom príčina nie je ani v Slnku,

<sup>7</sup> LAPIN, M.: Stručne o teórii klimatického systému Zeme, najmä v súvislosti zo zmenami klímy. Modifikácia profesorskej inauguračnej prednášky.

<sup>8</sup> SHMU: [online]: [http://www.shmu.sk/sk/?page=1&id=klimat\\_zmena\\_system\\_zeme](http://www.shmu.sk/sk/?page=1&id=klimat_zmena_system_zeme).

<sup>9</sup> MILANKOVIČ, M.: "Milankovitch's Theorie der Druckkurven: Good mechanics for masonry architecture. 9. Vydanie. Turín: Kim Williams Books, 2006.

ani v cirkulácii oceánov, a ani v sopečných erupciách, ani v jave El Niño La Niña. Teraz dokonca slnečné žiarenie klesá, napriek tomu priemerná teplota stúpa. To znamená, že príčina je niekde inde. Tá príčina je predovšetkým v koncentrácii skleníkových plynov v atmosfére. Pretože kým za uplynulých 12 000 rokov bola koncentrácia skleníkových plynov v atmosfére takmer konštantná, mierne kolísala, od roku 1750 začala stúpať, predovšetkým vďaka CO<sub>2</sub> a metánu. A v posledných 50 rokoch stúpa veľmi rýchlo. Pre nás fyzikov je to úplne jasné, čím viac skleníkových plynov je v atmosfére, tým viac sa zadržiava energia tepelného vyžarovania Zeme, ohrieva sa atmosféra, a vracia toto žiarenie späť, tým sa zvyšuje prízemná teplota. Toto je fyzikálne tak jasný efekt, že sa to nedá poprieť.“<sup>10</sup> V uvedenej citácii máme jasne zadefinované fakty a potvrdenie toho, že nárast skleníkových plynov začal v období veľkej priemyselnej revolúcie (približne od roku 1750). Pri rýchlych zmenách dochádza k nestabilite a k značným škodám na sociálno - ekonomických aktivitách človeka. Nová rovnováha pre prírodné systémy môže nastať až po niekoľkých storočiach. Rovnako aj ľudské aktivity sa rýchlym zmenám prispôbujú len veľmi pomaly. Je to najmä v dôsledku časovej a finančnej náročnosti adaptačných procesov, ktoré zaberajú niekoľko desaťročí, v lesných ekosystémoch aj niekoľko storočí.<sup>11</sup> Pri sociálno - ekonomických aktivitách sa dá predpokladať, že je to len otázka času a financií. Avšak, zmena klímy zapríčiňuje aj nezvratné procesy, ktoré sa v súčasnej dobe pri súčasných podmienkach nedajú zvrátiť, sú časovo náročné a ich riešenie je v nedohľadne. Najspolahlivejším indikátorom zmeny klímy sú ľadovce.<sup>12</sup> Ich sústavné topenie každoročne zvyšuje hladinu vody. Názory na to, akým rýchlym tempom hladina stúpa, nie sú jednotné. Pri najoptimistickejších prognózach môžeme počítať s 50 cm v horizonte najbližších osemdesiatich rokov.<sup>13</sup> Na druhej strane, názory ohľadom počtu ohrozených ľudí sa zhodujú. Toto číslo sa pohybuje okolo 200 miliónov. Jedná sa najmä o oblasti Tichého a Indického oceána, kde sa nachádzajú desiatky tisíc obývaných ostrovov tesne nad morskou hladinou. Ostrovné štáty, ako napríklad Samoa, Fidži sú síce vo vyššej nadmorskej

---

<sup>10</sup> LAPIN, M.: Modifikácia profesorskej inauguračnej prednášky (31. 3. 2008).

<sup>11</sup> VOJTILA, S.: Globálne otepľovanie a klimatická zmena vo svete. 1. Vydanie. O.z. ZA MATKU ZEM v rámci projektu Slovenská klimatická koalícia, 2009.

<sup>12</sup> VOJTILA, S.: Globálne otepľovanie a klimatická zmena vo svete. 1. Vydanie. O.z. ZA MATKU ZEM v rámci projektu Slovenská klimatická koalícia, 2009.

<sup>13</sup> Union of Concerned Scientists 2013, [online]: [http://www.ucsusa.org/global\\_warming/science\\_and\\_impacts/impacts/causes-of-sea-level-rise.html#.VvQcf\\_nhChc](http://www.ucsusa.org/global_warming/science_and_impacts/impacts/causes-of-sea-level-rise.html#.VvQcf_nhChc).

výške, v dohľadnej dobe budú tiež v priamom ohrození. Aj keď sú tieto ostrovné štáty rozptýlené na obrovskej geografickej ploche, žije na nich 5 percent svetovej populácie. Po značnej strate územia v dôsledku erózie pôdy (ku ktorej môžeme pripočítať aj početné cyklóny, ktoré sú v týchto oblastiach bežným javom), sa stanú ostrovy neobývatelnými. Z uvedených faktov vyplýva, že v blízkej budúcnosti budú stovky miliónov ľudí bez domova práve kvôli globálnym klimatickým faktorom. Zánik štátu zapríčinený stratou štátneho územia medzinárodné právo nepozná. Právna definícia tohoto javu chýba. Počet ľudí, ktorí budú žiadať o azyl z dôvodu zániku štátneho územia, bude každým rokom narastať. Do dnešného dňa nebol udelený ani jeden.

### 5. Národ v „Božích rukách“

Prvým žiadateľom o azyl z titulu „klimatického utečenca“ bol Ioane Teitiota. Pán Teitiota je občan ostrovného štátu Kiribati (Kiribatská republika) v Tichom oceáne. Republiku tvorí 33 atolov, na ktorých žije podľa odhadov 100 000 obyvateľov. Vzhľadom na stúpajúcu hladinu oceánov, koralové atoly, na ktorých Kiribati leží, sú len 3 metre nad hladinou. Obyvatelia zápasia so silným prílivom, ktorý spôsobuje eróziu pobrežia, kontamináciu pitnej vody, čím sa kedysi úrodná pôda stáva slanou a neúrodnou. Ostrovná republika bude v polovici 21. storočia prakticky neobývatelná.<sup>14</sup> Ioane Teitiota sa presťahoval v roku 2007 na Nový Zéland, kde požiadal o azyl ako „klimatický utečenec“. Vzhľadom na prísnu azylovú politiku Nového Zélandu bol po vypršaní pracovných víz deportovaný naspäť do Kiribatskej republiky. Najvyšší súd Nového Zélandu zamietol nárok Ioane Teitiota na azyl a zdôvodnil to tým, že pojem „klimatický utečenec“ azylové právo, resp. medzinárodné právo vo všeobecnosti, nepozná.

### 6. Africký roh

Jedna strana je zvyšujúca sa hladina oceánov, druhá strana sú extrémne suchá, ktoré naopak postihujú vnútrozemské oblasti. Oba, na prvý pohľad protichodné stavy, sú spôsobené rýchlymi zmenami podnebia. Africký roh, na území ktorého sa rozprestiera najmä Somálsko, Etiópia a Eritrea, postihli najväčšie suchá v súčasnej histórii, ktoré viedli k masívnemu vyludňovaniu postihnutých oblastí. Najhorší dopad

---

<sup>14</sup> McADAM, J.: 'Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer', *International Journal of Refugee Law* 23(1), 2011, s. 6.

zaznamenali ľudia zo stredného a južného Somálska. 300 tisíc obyvateľov (zväčša ženy a deti) bolo nútených opustiť svoju krajinu a hľadať útočisko v susednej Keni a Etiópii. V najväčšom utečeneckom tábore Dadaab v Keni zaznamenávajú príchod 10 tisíc utečencov týždenne. Podľa štatistík UNHCR sa nachádza v táboroch okolo 10 miliónov ľudí, z ktorých je prevažná väčšina detí. Jediný pozitívny fakt v tomto prípade je ten, že Kenská vláda (rozdiel od vlády Nového Zélandu) udeľuje utečenecké azylы ľuďom v núdzi. Pre úplnosť treba uviesť, že mnoho krajín sa aktívne podieľa na humanitárnej a finančnej pomoci, čomu svedčí aj čiastka v hodnote 1 miliarda USD na pomoc utečencom za rok 2012-2013.<sup>15</sup> Obdobný jav nie je ojedinelý, vyskytuje sa v Afrike (zväčšovanie saharskej púšte) alebo v Ázii (rovnako, zväčšovanie púšte Gobi). Zväčšovaním rozlohy „trpí“ momentálne každá veľká púšť, prirodzene, má to čo dočinenia najmä s rýchlou zmenou klímy za posledné desaťročia.

## Záver

*Summa summarum*, veľké percento suchozemskej pevniny bude zo zrejmých dôvodov neobývateľné, ľudia budú nútení opúšťať svoje domovy a krajiny, ktoré buď prestanú existovať alebo existencia na nich nebude možná. Utečenectvo v rôznych formách poznáme dlho, problém „klimatických utečencov“ len pár rokov. Tu vzniká problém priamo v medzinárodnom práve, ktoré nepracuje s termínom „klimatický utečenec“. Mnoho ľudí volá po zmene dohovoru, pretože už na to dozrel čas. A čas je presne to, čo sa veľmi rýchlo kráti. Momentálne, ako krízové riešenie problému, môžu dotknuté štáty pristúpiť na bilaterálne zmluvy. Mohli by to byť zmluvy hlavne medzi Austráliou, resp. Novým Zélandom, ktoré by zabezpečili obyvateľom postihnutých štátov (napríklad Kiribati) azyl. Možnosť uzatvárania bilaterálnych zmlúv je v tomto prípade len dočasné riešenie. Postupom času si „klimatickí utečenci“ budú vyžadovať svoj vlastný medzinárodný dohovor. Je to najefektívnejšie riešenie vzhľadom na neustále stúpanie hladiny svetového oceánu, ktoré po čase zasiahne aj štáty vo väčšej nadmorskej výške. Musíme si uvedomiť najmä následky spojené zo stratou štátneho územia v dôsledku prírodných faktorov. Zo stratou územia ide ruka v ruke aj strata štátnosti. Tým pádom sa všetci obyvatelia daného štátu stanú apolitmi, čo je veľký zásah do ľudských práv. Momentálne môžeme apelovať hlavne na princípy humanizmu a solidarity, ktoré sú hlavnými

---

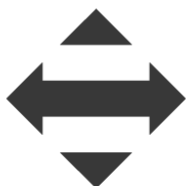
<sup>15</sup> UNHCR stats.: [online] <http://www.unhcr.org/pages/49e45a846.html>.

impulzmi pri riešení tak závažných globálnych problémov. Aj keď medzinárodné spoločenstvo „v zásade nehasí, čo ho nepáli“, treba sa týmto aktuálnym problémom zaoberať teraz, keď na to dozrel čas.





*Dielo vzniklo s podporou Agentúry pre podporu výskumu a vývoja*



**APVV**

**Aktuálne otázky migrácie z pohľadu medzinárodného práva  
s osobitným zreteľom na Chartu práv Európskej únie**

Zborník príspevkov z IX. ročníka študentského Sympózia z  
medzinárodného a európskeho práva konaného dňa 22. apríla 2016 na  
pôde Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

**Zostavil:** JUDr. Adam Giertl

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach  
<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2016

Náklad: 75 ks

Rozsah strán: 152

Rozsah: 9,52 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-8152-435-6 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-8152-436-3 (e-publikácia)



ISBN 978-80-8152-435-6



9 788081 524356