

Právo na azyl vo svetle migračnej krízy¹

Right to Asylum in Light of the Migration Crisis

Miriam Odlerová

Abstract: *The right to asylum is included in international documents as well as in the European Union law. The refugee status should also provide the person with additional rights in the territory of the receiving country. The official recognition of a person as a refugee is the outcome of proceedings before the competent authority, which starts with a declaration by the person that he/she applies for asylum. Such an application must be made in the territory of the receiving state, at the border or in the transit area. However, refugees often do not have the opportunity to enter a safe country legally. In the current situation, where a large number of mainly economic migrants are still heading to the European countries, some real refugees remain without the possibility of effectively seeking asylum.*

Key Words: *International Public Law; European Law; Right to Asylum; Persecution; Geneva Convention; Refugee; Asylum Procedure; Subsidiary Protection; Migration Crisis; the European Union; the Slovak Republic.*

Abstrakt: *Právo na azyl je obsiahnuté v medzinárodných dokumentoch aj v práve Európskej únie. Status utečenca/azylanta má osobe zabezpečiť i ďalšie práva na území prijímajúcej krajiny. Oficiálne uznanie osoby za utečenca/azylanta je výsledkom konania pred príslušným orgánom, ktoré začína na základe vyhlásenia osoby, že žiada o udelenie azylu. Takáto žiadosť musí byť podaná na území prijímajúceho štátu, na hranici alebo v tranzitnom priestore. Utečenci však často nemajú možnosť dostať sa do bezpečnej krajiny legálne. V súčasnej situácii, kedy do krajín Európy stále smeruje veľké množstvo najmä ekonomických migrantov, tak zostávajú niektorí skutoční utečenci bez možnosti účinne žiadať o azyl.*

KLúčové slová: *Medzinárodné právo verejné; Európske právo; právo na azyl; prenasledovanie; Ženevský dohovor; utečenec/azylant; azylové konanie; doplnková ochrana; migračná kríza; Európska únia; Slovenská republika.*

¹ Štúdia vznikla v rámci riešenia vedeckovýskumnej úlohy na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom „Ochrana ľudských práv v činnosti polície“, ev. č. Výsk. 204.

Úvod

Migrácia osôb do Európy síce nie je fenoménom dneška, ale v ostatných rokoch podporila situácia vo svete vznik nového slovného spojenia – „migračná kríza“. Tá vrcholila v roku 2015, kedy bolo v Európskej únii zaregistrovaných 1,25 milióna nových žiadostí o azyl. V posledných dvoch rokoch sa síce počty migrantov smerujúcich do Európy výrazne zmiernili, avšak niektoré nedostatky európskeho azylového systému, ktoré kríza odhalila, stále pretrvávajú. V práve Európskej únie môžeme vidieť snahu o spravodlivé a solidárne prevzatie zodpovednosti za osoby, ktoré opustili svoje krajiny s vidinou lepšej budúcnosti v bohatej Európe, ale i posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach. Európska únia prijala viaceré opatrenia na riadenie migrácie, posilnenie azylového systému, ale aj integráciu utečencov do európskej spoločnosti.

Nie všetky krajiny Európskej únie sa však dokázali so zvýšenou migráciou vysporiadať. Podmienky v Grécku pre žiadateľov o azyl sú stále nevyhovujúce. Na problematickú situáciu v tejto krajine poukázal komisaár pre ľudské práva už v roku 2010; rok predtým vydal Nórsky helsinský výbor správu, podľa ktorej by žiadatelia o azyl nemali byť na základe Dublinského nariadenia vracaní do Grécka. Rovnaký názor zdieľajú Úrad vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov, organizácie Human Rights Watch a Amnesty International, a tiež Európsky súd pre ľudské práva (rozsudok v prípade M. S. S. proti Belgicku a Grécku z 21. januára 2011, žaloba č. 30696/09). Dodnes sa do Grécka nevracajú žiadatelia o azyl v zmysle Dublinského nariadenia. Právo požiadať o azyl bolo znemožňované aj utečencom v Maďarsku či Rakúsku.

Zároveň však v tejto situácii, kedy európske krajiny nedokážu prijať účinné opatrenia, najmä pre zvládnutie humanitárnych dôsledkov vysokej migrácie, vyvstáva otázka, či nie je čas prehodnotiť zásadné dokumenty upravujúce toto právo, počnúc Dohovorom Organizácie Spojených národov o právnom postavení utečencov z roku 1951 (ďalej len „Ženevský dohovor“). Už koncom roka 2015 sa dánsky premiér vyjadril, že ak bude utečenecká kríza pokračovať alebo sa ešte zhorší, bude potrebné prehodnotiť „pravidlá hry“.² V súčasnosti síce neevidujeme až také množstvo nových migrantov prichádzajúcich do Európy ako tomu bolo

² Bližšie pozri napríklad Dánsko navrhuje prehodnotiť Ženevský dohovor o utečencoch. In: *Euractiv.sk* [online]. 2015-12-29 [cit. 2019-12-16]. Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/vonkajsie-vztahy/news/dansko-navrhuje-prehodnotit-zenevsky-dohovor-o-uteccoch-024697/>.

niekoľko rokov dozadu, niekoľko miliónov ľudí sa však stále nachádza v utečeneckých táboroch nielen v krajinách Európskej únie, ale i v Turecku, pri ktorom neustále hrozí, že bude vypovedaná migračná dohoda. Nie všetci z týchto migrantov sú utečenci v zmysle Ženevského dohovoru, avšak tí jednotlivci medzi nimi, ktorí sú skutočne prenasledovaní z dôvodov zakladajúcich ich utečenecký status, často nemajú reálnu možnosť účinne sa domáhať svojho práva na azyl.

Právo na azyl v medzinárodnom práve

Právo na azyl bolo po prvýkrát vyhlásené na univerzálnej úrovni vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, ktorá vo svojom článku 14 uvádza: „Každý má právo vyhľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním. Tohto práva sa nemožno dovolávať v prípade sťažania vznikajúceho skutočne na základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov.“ Podrobnejšie bolo právo na azyl rozvedené v Rezolúcii Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov z roku 1967 o Deklarácii o územnom azyle, podľa ktorej sa nemôže dovolávať práva azylu osoba, ktorá je dôvodne podozrivá zo spáchania zločinu proti mieru, vojnového zločinu alebo zločinu proti ľudskosti.³

Medzinárodné právo síce zakotvuje právo na azyl, pojem „azyl“ však nedefinuje. V rôznych kontextoch teda môže byť vykladaný rôzne. Z pohľadu do histórie azylu vyplýva, že už od čias antiky je pojmom azyl označované miesto, kde bola prenasledovaným osobám zaručená bezpečnosť pred násilím (perzekúciou) zo strany prenasledovateľa.⁴ Definíciu azylu prijal však už v roku 1950 Institut de Droit international na svojej konferencii v Bath: „Pojem azyl znamená ochranu ponúknutú štátom na svojom alebo inom území osobe, ktorá sa o ňu prišla uchádzať.“⁵ Pojem „medzinárodná ochrana“ tiež nie je definovaný v žiadnej medzinárodnej zmluve. V legislatíve jednotlivých štátov zahŕňa opatrenia na ochranu

³ Bližšie pozri článok 1. *Resolution No. 2312 (XXII)* [Declaration on Territorial Asylum] [1967-12-14]. Rezolúcia Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, 1967, UN Doc. A/RES/2312 (XXII).

⁴ Bližšie pozri MACALISTER-SMITH, P. a G. ALFREDSSON, eds. *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy*. 1st ed. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. 462 s. ISBN 90-411-1493-9.

⁵ Bližšie pozri BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law* [online]. 1st ed. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, s. 5-6 [cit. 2019-12-16]. *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, vol. 8. ISBN 978-90-47-40942-7. Dostupné na: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004150874.i-689>.

osôb, ktoré svoje krajiny opúšťajú z donútenia (v Slovenskej republike sú to azyl a doplnková ochrana); je teda širším pojmom ako azyl.

V súvislosti s právnym statusom cudzinca alebo osoby bez štátnej príslušnosti je dôležité rozlišovať pojmy „utečenec“, „azylant“ a „žiadateľ o azyl“. Pojem „utečenec“ je definovaný v článku 1 písm. A Ženevského dohovoru. Vychádzajúc z článku 1 písm. A bod 2 Ženevského dohovoru je utečencom každá osoba, „ktorá sa následkom oprávnenej obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských, národnostných, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo i zastávania určitých politických názorov ocitne mimo svojej krajiny a nie je schopná prijať, alebo vzhľadom k uvedeným obavám odmieta prijať ochranu svojej vlasti. To isté platí pre osobu bez štátnej príslušnosti nachádzajúcu sa mimo krajiny svojho doterajšieho pobytu, ktorá sa vzhľadom k uvedeným obavám do nej nechce alebo nemôže vrátiť.“⁶ Uvedenú definíciu používa väčšina štátov, nakoľko zdôrazňuje základné znaky utečenca – teda, že je to osoba, ktorá kumulatívne spĺňa nasledovné podmienky:

- ✚ nachádza sa mimo krajiny svojho pôvodu;
- ✚ dôvod, pre ktorý utiekla a nemôže sa vrátiť, je ten, že má obavy pred prenasledovaním;
- ✚ prenasledovaniu čelí z dôvodu svojej rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov;
- ✚ nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta prijať ochranu zo strany krajiny svojho pôvodu;
- ✚ vzhľadom na uvedené obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu.

Ženevský dohovor určil zmluvný záväzok účastníckych štátov prijať utečenca na svojom území a zabezpečiť konanie o priznaní jeho statusu, a to počas doby, kým trvá u tohto utečenca obava z prenasledovania zo strany jeho domovského štátu. „Štát poskytujúci azyl má zvážiť dôvody pre poskytnutie práva azylu. Prenasledujúci štát je povinný udelenie azylu rešpektovať a nepokladať ho za nevládny akt. Štát poskytujúci azyl preberá medzinárodnoprávnu ochranu stíhaného jednotlivca.“⁷

⁶ Bližšie pozri *Kritériá a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z r. 1951 a podľa Protokolu z r. 1967 o postavení utečencov*. 2. vyd. Ženeva: Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, 1992. 95 s.

⁷ Bližšie pozri DAVID, V., P. SLADKÝ a F. ZBOŘIL. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2008, s. 244. ISBN 978-80-87212-08-0.

Práva a výhody obsiahnuté v Ženevskom dohovore môže osoba využiť až vtedy, keď jej bude priznaný status utečenca: „Avšak z hľadiska hmotného práva sa osoba stáva utečencom, akonáhle spĺňa definičné znaky obsiahnuté v článku 1 Ženevského dohovoru.“⁸ Vnútroštátne správne rozhodnutie, ktorým sa priznáva status utečenca, má už len *deklaratórny účinok*. Preto sa niektoré výhody vyplývajúce pre utečenca zo Ženevského dohovoru uplatňujú od samého počiatku, aj keď mu napríklad ešte nebol priznaný azyl (napríklad zásada non-refoulement).

Podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 (ďalej len „Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd“) neexistuje právo na azyl ako také. Jeho články 2 a 3 však absolútne zakazujú akékoľvek navrátenie jednotlivca, ktorý by čelil reálnej hrozbe zaobchádzania v rozpore s ktorýmkoľvek z týchto ustanovení.

Právo na azyl v práve Európskej únie

Charta základných práv Európskej únie garantuje právo na azyl v článku 18, podľa ktorého sa právo na azyl zaručuje pri rešpektovaní pravidiel Ženevského dohovoru a jeho Protokolu a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a Zmluvou o fungovaní Európskej únie. Osoby, ktoré sú oprávnené na azyl, majú právo na uznanie tohto postavenia.

Právo na priznanie postavenia utečenca alebo na doplnkovú ochranu výslovne poskytuje 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 (ďalej len „Smernica 2011/95/EÚ“) vo svojom článku 13 „Priznanie postavenia utečenca“ a v článku 18 „Priznanie doplnkovej ochrany“. Podľa článku 13 členské štáty priznajú postavenie utečenca štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobám bez štátneho občianstva, ktoré sú oprávnené ako utečenci v súlade s Kapitolami II a III uvedenej smernice, upravujúcimi posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu a oprávnenie na postavenie utečenca.

⁸ Bližšie pozri ŠTURMA, P., V. HONUSKOVÁ, eds. et al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopln. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 39. Scripta iuridica, no. 2. ISBN 978-80-87146-68-2.

Smernica 2011/95/EÚ tiež zaručuje doplnkovú ochranu osobám, ktoré nie sú oprávnené na postavenie utečenca, ale ktoré, ak by sa vrátili do svojej krajiny pôvodu alebo predchádzajúceho bydliska, čelili by reálnej hrozbe vážneho bezprávia, ktoré pozostáva „z *testu smrti alebo poravy, alebo z mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo potrestania žiadateľa v krajine pôvodu, alebo z vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu všeobecného násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.*“⁹

Podľa Smernice 2011/95/EÚ sú jednotlivci oprávnení na priznanie postavenia utečenca, ak by mali trpieť prenasledovaním v zmysle článku 1 písm. A Ženevského dohovoru. Článok 9 Smernice 2011/95/EÚ upravuje, čo sa rozumie pod činom prenasledovania – ide o čin, ktorý musí:

- ✚ byť svojou povahou dostatočne vážny alebo opakovaný, tak, aby predstavoval vážne porušovanie základných ľudských práv, na ktoré sa nevzťahuje výnimka podľa článku 15 ods. 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, alebo
- ✚ byť zoskupením rozličných opatrení vrátane porušovania ľudských práv, ktoré sú dostatočne vážne na to, aby mali na jednotlivca rovnaký vplyv ako je vplyv uvedený v predchádzajúcom bode.

Činy prenasledovania môžu nadobúdať rôzne formy – napríklad formy fyzického alebo duševného násillia vrátane činov sexuálneho násillia, zákonných, správnych, policajných a/alebo súdnych opatrení, ktoré sú samotné diskriminačné alebo ktoré sú vykonávané diskriminačným spôsobom, či formy stížania alebo potrestania, ktoré je neúmerne alebo diskriminačné, a ďalšie. Rôzne formy prenasledovania a uvedených činov musia vychádzať z jedného z piatich dôvodov prenasledovania, ktoré sú odvodené zo Ženevského dohovoru – rasa, národnosť, náboženstvo, príslušnosť k určitej sociálnej skupine alebo politický názor.

⁹ Bližšie pozri článok 15 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany. Ú.v. EÚ L 337, 2011-12-20, s. 9-26.

V prípade Bundesrepublik Deutschland proti Y a Z, spojené veci,¹⁰ bol Súdny dvor Európskej únie požiadaný, aby definoval činy, ktoré môžu byť považované za čin prenasledovania v kontexte závažného porušenia náboženskej slobody podľa článku 9 ods. 1 písm. a) Smernice 2011/95/EÚ a článku 10 Charty základných práv Európskej únie. Súdny dvor Európskej únie mal vysvetliť, či definícia činov prenasledovania z náboženských dôvodov zahŕňa zasahovanie do „slobody prejavovať svoju vieru“. Podľa Súdneho dvora Európskej únie čin prenasledovania môže skutočne vyplývať zo zasahovania do vonkajších prejavov náboženskej slobody. Vlastná závažnosť takýchto činov a závažnosť ich dôsledkov pre dotknuté osoby určujú, či porušenie práva zaručeného článkom 10 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie predstavuje podľa článku 9 ods. 1 Smernice 2011/95/EÚ čin prenasledovania. Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že vnútroštátne orgány pri posudzovaní žiadosti o priznanie postavenia utečenca na individuálnom základe nemôžu primerane očakávať, aby sa žiadateľ o azyl vzdal náboženských činností, ktoré môžu ohrozovať jeho život v krajine pôvodu.

Aj vylúčenie z medzinárodnej ochrany je upravené právom Európskej únie, konkrétne v článku 12 a článku 17 Smernice 2011/95/EÚ, pričom sa vychádza z článku 1 písm. F Ženevského dohovoru. Osoby, ktorých sa týkajú doložky o vylúčení, sa nepovažujú za utečencov, ani za osoby oprávnené na doplnkovú ochranu.

Podľa Súdneho dvora Európskej únie členské krajiny Európskej únie môžu odmietnuť udelenie azylu žiadateľovi, ktorý sa podieľal na činnosti niektorej z teroristických sietí, pričom vylúčenie z nároku na priznanie postavenia utečenca nie je obmedzené len na skutočných páchatel'ov teroristických činov, ale môže zahŕňať tiež osoby zaoberajúce sa náborom, organizovaním, prepravou alebo vybavením osôb, ktoré sa presúvajú do iného štátu, ako je štát ich pobytu, s úmyslom spáchať, plánovať alebo pripraviť teroristické činy.¹¹

Právo Európskej únie, rovnako ako medzinárodné právo, zakazuje hromadné vyhostenie. Hromadné vyhostenie môžeme vymedziť ako akékoľvek opatrenie, ktoré jednotlivca donúti opustiť územie alebo krajinu

¹⁰ Bližšie pozri *Case of Bundesrepublik Deutschland v. Y and Z* [2012-09-05]. Judgement of the Court of Justice of the European Union, 2012, C-71/11 a C-99/11.

¹¹ Bližšie pozri napríklad *Case of Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides v. Mostafa Lounani* [2017-01-31]. Judgement of the Court of Justice of the European Union, 2017, C-573/14.

v rámci skupiny, pričom takéto rozhodnutie nevychádza z primeraného a objektívneho preskúmania konkrétneho prípadu každého jednotlivca. Hromadné vyhostenia sú v rozpore s článkom 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý vyžaduje, aby boli *acquis* v oblasti azylovej politiky v súlade s „ostatnými relevantnými zmluvami“. Zakazuje ich tiež článok 19 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie: „*Hromadné vyhostenie je zakázané.*“ Uvedené ustanovenie má rovnaký význam a rozsah ako článok 4 Protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý sa týka hromadného vyhostenia. Jeho 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. Vo veci *Hirsi Jamaa a i. proti Taliansku*¹² *odopreli talianske orgány potenciálnym žiadateľom o azyl povolenie vystúpiť z lode na breh, čím porušili článok 4 Protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.* Európsky súd pre ľudské práva zastáva názor, že zákaz vyhostenia sa vzťahuje aj na opatrenia prijaté na šírom mori.

Právo na azyl v slovenskom právnom poriadku

Uplatnenie práva na azyl zakladá Slovenskej republike povinnosť rozhodnúť, či azyl poskytne. Ústava Slovenskej republiky vo svojom článku 53 uvádza, že Slovenská republika „*poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.*“ Podrobnosti o práve na azyl ustanovuje zákon. Ústava Slovenskej republiky teda viaže priznanie azylu na splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, pričom medzi prenasledovaním a uplatňovaním politických práv a slobôd musí existovať príčinná súvislosť. V Komentári k Ústave Slovenskej republiky je uvedené, že politické práva a slobody sú jediné zo základných práv, ktorým sa práve na základe článku 53 Ústavy Slovenskej republiky poskytuje ochrana prostredníctvom práva na azyl.¹³

Ústavný súd Slovenskej republiky sa vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal právom na azyl minimálne. Ako však uviedol vo svojom uznesení z roku 1998, „*z ustanovenia článku 53 Ústavy Slovenskej republiky nie je možné odvodiť záver, že cudzinec má „absolútnu“ a ničím neobmedzenú*

¹² Bližšie pozri *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [2012-02-23]. Judgement of the European Court of Human Rights, 2012, Application No. 27765/09.

¹³ Bližšie pozri Čič, M. et al. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 1. vyd. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 366-368. ISBN 978-80-89447-93-0.

právo na poskytnutie azylu, nakoľko jeho priznanie „možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.“¹⁴ Každý cudzinec má však na území Slovenskej republiky právo domáhať sa poskytnutia azylu spôsobom, v lehotách a u orgánov určených zákonom, existenciu čoho predpokladá i článok 53 Ústavy Slovenskej republiky formuláciou „podrobnosti ustanoví zákon.“ Osobitným zákonom, na ktorý článok 53 Ústavy Slovenskej republiky odkazuje, je Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o azyle“).

Podľa § 8 písm. a) Zákona o azyle udelí azyl Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky žiadateľovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do daného štátu. Takéto podmienky pre udelenie azylu sú plne v súlade s definíciou utečenca podľa článku 1 písm. A Ženevského dohovoru. Podľa § 8 písm. b) Zákona o azyle udelí Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky azyl žiadateľovi, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Tu ide o právo na azyl, ktoré zaručuje Ústava Slovenskej republiky vo svojom článku 53. Azyl možno udeliť tiež z humanitných dôvodov,¹⁵ ktoré môže zvážiť správny orgán. Na tento druh azylu však nie je právny nárok. Zákon o azyle predmetnú formu ochrany udeľuje aj na účel zlúčenia rodiny. K zákonnému vymedzeniu dôvodov poskytnutia azylu sa Najvyšší súd Slovenskej republiky vyjadril v jednom zo svojich rozhodnutí takto: „Dôvody pre poskytnutie azylu sú zákonom vymedzené pomerne úzko a nepokrývajú celú škálu porušovania ľudských práv a slobôd, ktoré sú tak v medzinárodnom, ako aj vnútroštátnom kontexte uznávané. Inštitút azylu je aplikovateľný v obmedzenom rozsahu, a to len pre prenasledovanie zo zákonom uznaných dôvodov, kedy je týmto inštitútom chránená len najvlastnejšia existencia ľudskej bytosti a práva a slobody s ňou spojené, pričom udelenie azylu podľa § 8 Zákona o azyle je viazané objektívne na prítomnosť prenasledovania ako skutočnosti definovanej v § 2 písm. d) Zákona o azyle alebo na odôvodnené obavy z tejto skutočnosti, a to v oboch prípá-

¹⁴ Bližšie pozri *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. 2. 1998, sp. zn. I. ÚS 12/98.*

¹⁵ Bližšie pozri § 9 Zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

*doch v dobe podania žiadosti o azyl, teda spravidla v dobe bezprostredne nasledujúcej po odchode z krajiny pôvodu.*¹⁶

Doplňkovú ochranu poskytne Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky podľa § 13a Zákona o azyle žiadateľovi, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia, ak Zákon o azyle neustanovuje inak. Aj doplnkovú ochranu je možné poskytnúť na účel zlúčenia rodiny za podmienok ustanovených v § 13b Zákona o azyle. Vážne bezprávie definuje Zákon o azyle v § 2 písm. f) ako uloženie trestu smrti alebo jeho výkon, mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násilia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu. K doplnkovej ochrane Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí uviedol: *„Zmyslom a účelom doplnkovej ochrany je poskytnúť subsidiárnu ochranu a možnosť legálneho pobytu na území Slovenskej republiky tým žiadateľom o medzinárodnú ochranu, ktorým nebol udelený azyl, ale u nich by bolo (z dôvodov taxatívne uvedených v Zákone o azyle) neúnosné, neprimerané, či inak nežiaduce požadovať ich vycestovanie. Hoci sa aplikácia tohto inštitútu doplnkovej ochrany viaže k objektívnym hrozbám po prípadnom návrate žiadateľa do krajiny pôvodu, teda čiastočne k iným skutočnostiam nastávajúcim v odlišnom čase ako v prípade aplikácie inštitútu azylu, sú pri rozhodovaní o udelení či neudelení doplnkovej ochrany do značnej miery určujúce tvrdenia samotného žiadateľa a z nich je potrebné vychádzať.*¹⁷ K dôvodom poskytnutia doplnkovej ochrany sa Najvyšší súd Slovenskej republiky vyjadroval viackrát, napríklad: *„Doplnková ochrana sa poskytuje vtedy, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol (žiadateľ o udelenie azylu) v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia, pričom vážnym bezpráviom sa podľa § 2 písm. f) Zákona o azyle rozumie uloženie trestu smrti alebo jeho výkon, mučenie či neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násilia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.*¹⁸

¹⁶ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. 8. 2009, sp. zn. 8 Sža 41/2009.*

¹⁷ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 2. 2009, sp. zn. 1 Sža 36/2008.*

¹⁸ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 10. 2010, sp. zn. 1 Sža 86/2010.*

Podstatným rozdielom pri udeľovaní azylu a poskytovaní doplnkovej ochrany je čas, na ktorý sa ochrana udeľuje. V prípade azylu ide o trvalý pobyt cudzinca na území Slovenskej republiky (s výnimkou azylu udeľeného na účel zlúčenia rodiny, kedy sa azyl po prvýkrát udeľuje na tri roky a až po uplynutí troch rokov sa azyl na žiadosť udeľí na dobu neurčitú, ak sú splnené podmienky uvedené v Zákone o azyle a nie sú dôvody na jeho neudelenie), v prípade doplnkovej ochrany ide o prechodný pobyt na dobu jedného roka, ktorý je možné predĺžiť vždy o dva roky na základe žiadosti, ak sú splnené podmienky vyžadované Zákonom o azyle.

Prístup cudzincov k azylu v Slovenskej republike obmedzuje Ústava Slovenskej republiky v článku 53 v druhej vete: „Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.“ Zákon o azyle upravuje bližšie dôvody neudelenia azylu vychádzajúce z uvedeného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky. Podľa jeho § 13 ods. 2 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky neudelí azyl, ak je dôvodné podozrenie, že žiadateľ sa dopustil trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov,¹⁹ alebo sa dopustil závažného nepolitického trestného činu mimo územia Slovenskej republiky predtým, ako požiadal o udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany, alebo je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov. Podľa § 13 ods. 5 Zákona o azyle Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky neudelí azyl ani vtedy, ak žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky alebo ak bol odsúdený za obzvlášť závažný zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť. Podobne sú upravené v Zákone o azyle aj dôvody neposkytnutia doplnkovej ochrany, dôvody pre odňatie azylu či zrušenie doplnkovej ochrany.

S účinnosťou od 1. januára 2007 bolo do Zákona o azyle zavedené ustanovenie § 19a ods. 7²⁰ (v súčasnosti ods. 9), na základe ktorého si správny orgán na posúdenie žiadosti o udelenie azylu vyžiada vyjadrenie Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva. Cieľom získavania podkladov kazylovému konaniu i z utajovaných skutočností spravodajských služieb je zvýšenie ochrany bezpečnostných záujmov

¹⁹ Bližšie pozri *Dohovor Organizácie Spojených národov o právnom postavení utečencov z roku 1951*.

²⁰ Bližšie pozri *Zákon č. 692/2006 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.

Slovenskej republiky, ale aj možnosť na základe takto získaných informácií kvalitatívne vyhodnotiť skutočnosti potrebné pre rozhodnutie v azylovom konaní. Jedným z dôvodov neudelenia azylu je podľa § 13 ods. 5 písm. a) Zákona o azyle tiež skutočnosť, že žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Na dosiahnutie účelu uvedeného ustanovenia postačuje, aby boli v azylovom konaní zistené skutočnosti, z ktorých je možné odvodiť úvahu správneho orgánu o nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť štátu. Takáto úvaha musí byť odôvodnená tak, že „*žadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky.*“ Ešte prísnejšie je upravené neposkytnutie doplnkovej ochrany v § 13c ods. 2 písm. d) Zákona o azyle, kde postačuje „*dôvodné podozrenie*“, že žiadateľ predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Zákon o azyle obsahoval v § 52 ods. 2 povinnosť v negatívnych rozhodnutiach vychádzajúcich z týchto dôvodov uviesť v odôvodnení „*iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.*“ Podľa Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. decembra 2018, sp. zn. ÚS 8/2016-131, predmetné ustanovenie nie je v súlade s článkom 46 ods. 1 a 2, článkom 47 ods. 3, článkom 48 ods. 2 v spojení s článkom 1, článkom 12 ods. 1 a 2 a článkom 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie.

Dôvody neudelenia azylu podľa Zákona o azyle korešpondujú s dôvodmi vylúčenia z medzinárodnej ochrany utečencov podľa Ženevského dohovoru. Ústava Slovenskej republiky pritom vo svojom článku 53 uvádza len možnosť (nie povinnosť) odoprieť azyl tomu, kto konal v rozpore so základnými právami a slobodami. „*Dokonca ani splnenie v Ústave určenej podmienky nevyklučuje poskytnutie azylu. Dôkazné bremeno o tom, že uchádzač o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, zaťažuje Slovenskú republiku. Ak sa nepreukáže splnenie negatívnej podmienky článku 53, Slovenská republika nemá Ústavou priznanú možnosť azyl odoprieť.*“²¹

Zákon o azyle teda ustanovuje podmienky udelenia a neudelenia azylu v súlade so Ženevským dohovorom. Ústava Slovenskej republiky však stanovuje v článku 53 podmienku pre udelenie azylu, aby osoba bola prenasledovaná „*za uplatňovanie politických práv a slobôd.*“ Aj ak by sme uvedené slovné spojenie vykladali čo najširšie, zrejme by uplatňovanie

²¹ Bližšie pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky: Komentár*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 882. ISBN 978-80-89122-73-8.

politických práv a slobôd zahŕňalo uplatňovanie práv podľa článkov 26 až 32 Ústavy Slovenskej republiky, a teda by *nezahŕňalo prenasledovanie z rasových alebo náboženských dôvodov, či z dôvodov príslušnosti k určitej sociálnej skupine*. Na druhej strane, pri odopretí azylu je Ústava Slovenskej republiky k žiadateľom „zhovievavejšia“ – ustanovuje odopretie azylu len z jedného dôvodu, aj to nie ako povinnosť, ale len ako možnosť.

Uplatnenie práva na azyl cudzincom teda zakladá Slovenskej republike povinnosť rozhodnúť, či azyl cudzincovi udelí. Orgán verejnej správy príslušný na rozhodovanie o žiadostiach o azyl podaných cudzincami na území Slovenskej republiky však nemá neobmedzenú možnosť úvahy o azyle.²² Kľúčovým pojmom samotného udeľovania azylu je pojem „prenasledovanie“. Pod prenasledovaním sa podľa § 2 písm. d) Zákona o azyle rozumie závažné alebo opakované konanie spôsobujúce vážne porušovanie základných ľudských práv²³ alebo súbeh rôznych opatrení, ktorý postihuje jednotlivca podobným spôsobom, spočívajúcich najmä v použití fyzického alebo psychického násillia vrátane sexuálneho násillia, zákoných, správnych, policajných alebo súdnych opatrení, ktoré sú diskriminačné alebo sú vykonávané diskriminačným spôsobom, v odmietnutí súdnej ochrany, ktoré vedie k neprimeranému alebo diskriminačnému potrestaniu, v neprimeranom alebo diskriminačnom trestnom stíhaní alebo treste, trestnom stíhaní alebo treste za odmietnutie výkonu vojenskej služby v čase konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal trestné činy alebo činy uvedené v § 13 ods. 2 Zákona o azyle, v konaní namierenom proti osobám určitého pohlavia alebo proti deťom.

Prenasledovaniu sa Najvyšší súd Slovenskej republiky venoval vo svojej rozhodovacej činnosti niekoľkokrát. Doposiaľ nezaujal stanovisko k otázke všeobecnej definície prenasledovania, ktorá by svojou prepracovanosťou išla výrazne nad rámec definície uvedenej v Zákone o azyle. Vyjadril sa však k zákonnému vymedzeniu dôvodov poskytnutia azylu a k niektorým otázkam týkajúcim sa opodstatnenosti strachu, náboženských dôvodov, odôvodnenosti nebezpečenstva prenasledovania, vylúčenia hrozby prenasledovania, a tak ďalej.

Posúdenie, ktoré situácie sú prenasledovaním žiadateľa v jeho krajine pôvodu podľa § 8 Zákona o azyle a či zakladajú dôvodnú obavu z nich,

²² Bližšie pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky: Komentár*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 883. ISBN 978-80-89122-73-8.

²³ Napríklad článok 15 ods. 2 *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950*.

je jednou z najčastejšie riešených otázok, s ktorými sa Najvyšší súd Slovenskej republiky stretáva. Aby určité konanie mohlo byť označené za prenasledovanie podľa Zákona o azyle, musí nastať jeden z taxatívne ustanovených dôvodov uvedených v § 8 Zákona o azyle. To znamená, že žiadateľ má v zmysle § 8 písm. a) Zákona o azyle v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu, alebo v zmysle § 8 písm. b) Zákona o azyle je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd. Rozhodovacia prax Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky ako správneho orgánu vecne príslušného na posudzovanie a rozhodovanie o žiadostiach o udelenie azylu v procese hodnotenia splnenia podmienok pre udelenie azylu striktno nerozlišuje medzi dôvodmi pre udelenie azylu uvedenými v § 8 písm. a) a písm. b) Zákona o azyle. Pôvodcom prenasledovania pritom môžu byť štátni aj neštátni aktéri. Najvyšší súd Slovenskej republiky k odôvodnenosti prenasledovania zaujal aj takéto stanovisko: „*Za prenasledovanie v zmysle § 8 Zákona o azyle je nutné považovať len také ohrozenie života či slobody, ktoré je trpené, podporované či prevádzané štátnou mocou, pričom problémy so súkromnými osobami nemôžu byť dôvodom pre udelenie azylu, pokiaľ politický systém v krajine pôvodu dáva občanom možnosť domáhať sa ochrany svojich práv pred štátnymi orgánmi.*“²⁴

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa k prenasledovaniu z dôvodu náboženstva vyjadril v niekoľkých rozsudkoch, napríklad v rozsudku z roku 2009: „... *tvrdenia navrhovateľa o prenasledovaní z náboženských dôvodov (krajina pôvodu Vietnam) bolo potrebné považovať za nepreukázané, nielen pre nedostatok tvrdení (keď sám uvádzal, že osobne nebol nikdy zaistený pre usporadúvanie náboženských akcií), ale aj pre rozpornosť jeho tvrdení s poukazom na informácie o krajine pôvodu, ktoré potvrdzujú slobodu vierovyznania, pričom práve budhistické vierovyznanie, ktorého vyznávačom je navrhovateľ, je oficiálne uznané v krajine pôvodu. Budhizmus vyznáva približne polovica vietnamskej populácie, pričom informácie o krajine pôvodu, ktoré odporca použil v napadnutom rozhodnutí, potvrdzujú všeobecný rešpekt k náboženskej slobode, ktorý sa v priebehu roku*

²⁴ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 2. 2010, sp. zn. 1 Sža 2/2010.*

2007 zvýšil.²⁵ V ďalšom rozhodnutí z roku 2015 Najvyšší súd Slovenskej republiky k otázke prenasledovania z náboženských dôvodov (konvertovanie na kresťanstvo) uviedol: „Keďže príslušnosť k náboženstvu je otázkou vnútorného presvedčenia, môže byť určená len na základe výpovede žiadateľa a ďalej hodnotením vonkajších prejavov jeho konania, ktoré môžu byť vodidlom k odhaleniu tohto vnútorného presvedčenia. V súlade s článkom 10 ods. 1 písm. b) kvalifikačnej smernice tak nemožno urobiť závery ohľadom konvertovania na kresťanstvo iba na základe znalostných testov, ktoré overujú encyklopedické vedomosti, ktoré je ale možné ľahko nadobudnúť aj bez náboženského vyznania. Predmetom hodnotenia konvertovania na kresťanstvo musí byť totiž úplnosť vnútorného presvedčenia k vyznávaniu určitého náboženstva a s ním spojená identita a spôsob života.“²⁶

Slovenská republika udeľuje azyl aj z dôvodu prenasledovania za uplatňovanie politických práv a slobôd. Pri vymedzení politických práv a slobôd je potrebné vychádzať z vnútornej systematiky Listiny základných práv a slobôd, zatiaľ čo pri spojení „zastávanie politických názorov“ je nutné vychádzať zo samotného pojmu „politické názory“, ktorý zahŕňa predovšetkým zastávanie názorov, myšlienok alebo presvedčenia ohľadne potenciálnych pôvodcov prenasledovania. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa k uvedenému vyjadril v jednom zo svojich rozhodnutí nasledovne: „Samotná existencia navrhovateľových politických názorov, odlišných od vládnych, nie je sama osebe dostatočným dôvodom na udelenie azylu, pretože navrhovateľ nepreukázal, že má dôvod sa obávať prenasledovania za svoje politické názory; tieto v konaní pred odporcom, rovnako ani v konaní pred súdom totiž nešpecifikoval. Keďže nebola splnená podmienka poznania jeho politických názorov zo strany štátnych orgánov v krajine jeho pôvodu, pretože v prípade navrhovateľa tieto neboli verejne proklamované, nebolo možné za daných okolností sa domnievať, že došlo k prenasledovaniu navrhovateľa za politické názory zo strany štátnych orgánov.“²⁷ K prisudzovanému politickému presvedčeniu sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky nasledovne: „Pokiaľ žiadateľ o azyl má podobný profil ako osoby uvedené v Príručke UNHCR „Posudzovanie žiadostí

²⁵ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 5. 2009, sp. zn. 1 Sža 13/2009.*

²⁶ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 8. 2015, sp. zn. 10 Sža 32/2015.*

²⁷ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 2. 2010, sp. zn. 1 Sža 3/2010.*

žiadateľov o azyl z Afganistanu“, t.j. je bývalým spolupracovníkom armády či medzinárodných síl, dokonca je bývalým tlmočníkom, správny orgán musí posudzovať takéhoto žiadateľa o azyl z hľadiska spôsobilosti na poskytnutie medzinárodnej ochrany vo forme azylu za jeho (imputované) politické presvedčenie.“²⁸

Prenasledovanie z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine spôsobovalo v aplikačnej praxi problémy najmä do prijatia novely Zákona o azyle účinnej od 1. januára 2007,²⁹ ktorá, okrem iného, zaviedla definíciu pojmu „určitá sociálna skupina“. Podľa § 19a ods. 4 písm. e) Zákona o azyle, „skupina tvorí určitú sociálnu skupinu najmä vtedy, ak príslušníci skupiny zdieľajú vrodené charakteristické črty alebo spoločný pôvod, ktoré nemožno zmeniť, alebo zdieľajú charakteristiku alebo presvedčenie, ktoré sú tak závažné pre ich identitu alebo svedomie, že daná osoba by nemala byť nútená, aby sa ich zriekla a okolitou spoločnosťou je vnímaná ako odlišná; v závislosti od okolností v krajine pôvodu určitá sociálna skupina môže predstavovať skupinu založenú na spoločnej charakteristickej črte sexuálnej orientácie, pričom túto orientáciu nemožno chápať tak, že zahŕňa činy považované za trestné podľa osobitného predpisu.“ V rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa stretávame najmä s negatívnym vymedzením predmetného pojmu; napríklad z Rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. októbra 2008, sp. zn. 1 Sža 20/2008, vyplýva, že Najvyšší súd Slovenskej republiky odmietol označiť za určitú sociálnu skupinu ženy prenasledované zo strany manželov či partnerov nielen pre preukázanú nedôveryhodnosť tvrdení navrhovateľky, prípadne z Rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. marca 2009, sp. zn. 1 Sža 3/2009, vyplýva, že o určitú sociálnu skupinu podľa Zákona o azyle nejde ani v prípade žiadateľa o udelenie azylu z Pakistanu, ktorý tvrdil, že sociálnu skupinu tvoria ľudia žijúci v Pakistane, ktorí majú problémy súvisiace s vlastníctvom pozemkov, alebo podľa Rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 3. novembra 2009, sp. zn. 1 Sža 38/2009, nešlo o príslušnosť k určitej sociálnej skupine ani v prípade žiadateľa o udelenie azylu, ktorý tvrdil, že patrí k sociálnej skupine obyvateľov, ktorí vykonávajú podnikateľskú činnosť v súlade

²⁸ Bližšie pozri *Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 2. 2015, sp. zn. 1 Sža 52/2014.*

²⁹ Bližšie pozri *Zákon č. 692/2006 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.*

s právnym poriadkom svojho štátu a vydiera ich mafia, respektíve polícia a musia jej platiť za ochranu.

Možnosť požiadať o azyl v krajine Európskej únie

Hoci článok 18 Charty základných práv Európskej únie zaručuje právo na azyl, *v práve Európskej únie sa neuvádzajú spôsoby uľahčenia príchodu žiadateľov o azyl do prijímajúcej krajiny*. Jednotlivci, ktorí chcú požiadať o azyl v niektorej z krajín Európskej únie, sú predovšetkým štátni príslušníci krajín, ktorých občania potrebujú na vstup do Európskej únie víza. Keďže takíto jednotlivci často nespĺňajú podmienky na vydanie bežných víz, prekračujú hranice nezákonným spôsobom.³⁰ Významným rozhodnutím v tejto oblasti je rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-638/16 PPU X a X/Belgicko zo 7. marca 2017, ktorý sa zaoberal prejudiciálnymi otázkami v nasledovnom prípade.

Rodina z mesta Aleppo v Sýrii si v októbri 2016 podala na belgickom veľvyslanectve v Bejrúte (Libanon) na základe článku 25 ods. 1 písm. a) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (ďalej len „Vízový kódex“), žiadosti o udelenie víz s obmedzenou územnou platnosťou. Ako dôvod pre udelenie víz žiadateľa uviedli, že chcú opustiť obliehané mesto Aleppo s cieľom podať v Belgicku žiadosť o azyl. Tvrdili, že sa nemohli zaregistrovať ako utečenci v susedných krajinách, najmä z dôvodu, že hranice medzi Libanom a Sýriou boli uzavreté. Belgickému veľvyslanectvu v Libanone predložili žiadosti o udelenie víz z humanitárnych dôvodov na základe článku 25 Vízového kódexu, a to s cieľom požiadať v Belgicku o azyl ihneď po svojom príchode do tohto členského štátu a následne získať povolenie na pobyt, ktorého dĺžka platnosti by nebola obmedzená na 90 dní.

Cudzinecký úrad v Belgicku im žiadosť zamietol z dôvodu, že navrhovatelia mali v úmysle zdržiavať sa v Belgicku viac ako 90 dní, ďalej z dôvodu, že článok 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd neukladá štátom, ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru, povinnosť povoliť vstup na svoje územie „každému, kto zažíva katastrofickú situáciu“, a tiež z dôvodu, že belgické diplomatické

³⁰ Bližšie pozri *Príručka o európskom práve v oblasti azylu, hraníc a imigrácie* [online]. 1. vyd. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015, s. 33 [cit. 2019-12-16]. ISBN 978-92-871-9926-3. Dostupné na: <https://doi.org/10.2811/74783>.

úradu nepatria medzi orgány, na ktoré môže cudzinec podať žiadosť o azyl.

V konaní pred vnútroštátnym súdom navrhovateľa vo veci samej tvrdili, že článok 18 Charty základných práv Európskej únie ukladá členským štátom pozitívnu povinnosť zaručiť právo na azyl a že poskytnutie medzinárodnej ochrany je jediný prostriedok na zamedzenie rizika porušenia článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a článku 4 Charty základných práv Európskej únie.

Belgicko uviedlo, že ani na základe článku 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ani na základe článku 33 Ženevského dohovoru nemá povinnosť vpustiť na svoje územie štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom jediná povinnosť, ktorú v predmetnej súvislosti má, spočíva v povinnosti dodržať zákaz vyhostenia alebo vrátenia.

Rada pre cudzinecké spory v Belgicku sa obrátila na Súdny dvor Európskej únie s prejudiciálnymi otázkami týkajúcimi sa toho, či sa pojem „medzinárodné záväzky“, ktorý je uvedený v článku 25 ods. 1 písm. a) Vízového kódexu, týka všetkých práv zaručených Chartou základných práv Európskej únie, a to najmä práv zaručených článkami 4 a 18, a či zahŕňa aj záväzky, ktoré vyplývajú členským štátom z Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a z článku 33 Ženevského dohovoru, či je členský štát, ktorému bola predložená žiadosť o vízum s obmedzenou územnou platnosťou, povinný udeliť požadované vízum, ak sa preukáže riziko porušenia článku 4 a/alebo článku 18 Charty základných práv Európskej únie alebo iného medzinárodného záväzku, ktorým je tento štát viazaný a či má na odpoveď na túto otázku vplyv existencia väzieb medzi žiadateľom a členským štátom, ktorému bola predložená žiadosť o vízum.

Súdny dvor Európskej únie vo svojom rozsudku zo 7. marca 2017 vo veci C-638/16 PPU uviedol, že: „Článok 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex), zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013, sa má vykladať v tom zmysle, že žiadosť o vízum s obmedzenou územnou platnosťou, ktorú na zastupiteľstve cieľového členského štátu nachádzajúcom sa na území tretej krajiny podal štátny príslušník tretej krajiny z humanitárnych dôvodov na základe článku 25 tohto kódexu so zámerom podať po svojom príchode do tohto členského štátu žiadosť o medzinárod-

nú ochranu a následne sa zdržiavať v uvedenom členskom štáte dlhšie ako 90 dní v rámci 180-dňového obdobia, nepatrí do pôsobnosti uvedeného kódezu, ale v súčasnom stave práva Európskej únie sa na ňu uplatní výlučne vnútroštátne právo.“

Súdny dvor Európskej únie v uvedenom rozsudku tiež uviedol, že Vízový kódex neumožňuje štátnym príslušníkom tretích krajín podať žiadosť o medzinárodnú ochranu na zastupiteľstvách členských štátov nachádzajúcich sa na území tretej krajiny a z práva Európskej únie vyplýva, že členské štáty majú povinnosť posúdiť každú žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú *na území ktoréhokolvek z nich, ako aj na hranici alebo v tranzitnom priestore*. Podľa Súdneho dvora Európskej únie, ak by sa štátnym príslušníkom tretích krajín umožnilo podávať žiadosti o vízum s cieľom získať medzinárodnú ochranu v členskom štáte podľa svojej voľby, narušilo by to všeobecnú štruktúru systému zavedeného Európskou úniou, ktorého účelom je určiť členský štát, ktorý je zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu (Dublinské nariadenie).

Rodina zo Sýrie, ktorá mala obavy z prenasledovania z náboženských dôvodov a ktorá chcela požiadať o azyl, nemala teda možnosť legálne sa dostať do bezpečnej krajiny, v ktorej by o azyl požiadala. Sýria má hranice s Libanom, Tureckom, Irakom, Jordánskom a Izraelom. Napríklad Slovenská republika ani jednu z týchto krajín nepovažuje za bezpečnú tretiu krajinu a bezpečnú krajinu pôvodu.³¹

Záver

Právo na azyl má svoje pevné miesto v medzinárodnom práve aj v práve Európskej únie. Status utečenca znamená pre osobu možnosť požívať práva a výhody garantované Ženevským dohovorom a právnymi predpismi Európskej únie. Právo na azyl spolu s princípom non-refoulement sú základným nástrojom ochrany osôb pred prenasledovaním z dôvodu svojej rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Ide teda o právo, ktoré má aj v modernej Európe svoj nezastupiteľný význam. Demokratické a právne štáty by mali byť bezpečnými prijímajúcimi krajinami, kde každý žiadateľ o medzinárodnú ochranu bude mať možnosť byť vypočutý a v prípade splnenia podmienok mu medzinárodná ochrana aj bude poskytnutá.

³¹ Bližšie pozri *Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 716/2002 Z.z., ktorým sa vydáva zoznam bezpečných tretích krajín a bezpečných krajín pôvodu*.

V posledných rokoch však v dôsledku zvýšenej migrácie do Európy nastáva situácia, kedy skutoční utečenci zanikajú v mase ekonomických migrantov, v utečeneckých táboroch v nepriaznivých sociálnych, hygienických a ekonomických podmienkach prežívajú roky, riskujú svoje životy nebezpečnou plavbou po Stredozemnom mori a celý svoj majetok neraz odovzdávajú prevádzáčom. Krajiny Európskej únie, ktoré sú najviac zasiahnuté náporom migrantov, nevládajú preverovať a vyhodnocovať žiadosti o azyl.

Skutoční utečenci sa často nemajú ako legálne dostať do bezpečnej prijímajúcej krajiny, ako bolo poukázané na príklade rodiny zo Sýrie. Keďže požiadať o azyl môže osoba len na území prijímajúcej krajiny, na hraniciach alebo v tranzitnom priestore, jediná možnosť, ktorá pre nich zostáva, je riskovať nelegálnu cestu do Európy za pomoci prevádzáčov. Európskej únii by uvedený fakt nemal zostať ľahostajný a v rámci opatrení na zvládnutie migrácie do Európy by mala prijať účinné opatrenia, aby osoby, ktoré sú v zmysle Ženevského dohovoru utečencami, mali účinnú, legálnu a bezpečnú možnosť požiadať o azyl v niektorej z krajín Európskej únie.

V stredoveku poskytovali azyl najmä kostoly, kedy stačilo, aby sa prenasledovanej osobe podarilo dostať aspoň k ich dverám a zaklopať na špeciálne klopadlo. V podstate ten istý princíp funguje aj dnes, v 21. storočí. Európska únia sa síce môže hrdiť vyspelým azylovým systémom, avšak stále veľmi ťažko prístupným pre mnohých skutočných utečencov.

Zoznam bibliografických odkazov

BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law* [online]. 1st ed. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 688 s. [cit. 2019-12-16]. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, vol. 8. ISBN 978-90-47-40942-7. Dostupné na: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004150874.i-689>.

Case of Bundesrepublik Deutschland v. Y and Z [2012-09-05]. Judgement of the Court of Justice of the European Union, 2012, C-71/11 a C-99/11.

Case of Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides v. Mostafa Lounani [2017-01-31]. Judgement of the Court of Justice of the European Union, 2017, C-573/14.

- Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [2012-02-23]. Judgement of the European Court of Human Rights, 2012, Application No. 27765/09.
- Case of M. S. S. v. Belgium and Greece* [2011-01-21]. Judgement of the European Court of Human Rights, 2011, Application No. 30696/09.
- Case of X and X v. État belge* [2017-03-07]. Judgement of the Court of Justice of the European Union, 2017, C-638/16 PPU.
- ČIČ, M. et al. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 1. vyd. Žilina: Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- Dánsko navrhuje prehodnotiť Ženevský dohovor o utečencoch. In: *Euractiv.sk* [online]. 2015-12-29 [cit. 2019-12-16]. Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/vonkajsie-vztahy/news/dansko-navrhujeprehodnotit-zenevsky-dohovor-o-utečencoch-024697/>.
- DAVID, V., P. SLADKÝ a F. ZBOŘIL. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2008. 427 s. ISBN 978-80-87212-08-0.
- Dohovor Organizácie Spojených národov o právnom postavení utečencov z roku 1951*.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky: Komentár*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. 1620 s. ISBN 978-80-89122-73-8.
- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950*.
- Charta základných práv Európskej únie*.
- Kritériá a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z r. 1951 a podľa Protokolu z r. 1967 o postavení utečencov*. 2. vyd. Ženeva: Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov, 1992. 95 s.
- Listina základných práv a slobôd*.
- MACALISTER-SMITH, P. a G. ALFREDSSON, eds. *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy*. 1st ed. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. 462 s. ISBN 90-411-1493-9.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. 12. 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2016-131*.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex)*. Ú.v. EÚ L 243, 2009-09-15, s. 1-58.

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 716/2002 Z.z., ktorým sa vydáva zoznam bezpečných tretích krajín a bezpečných krajín pôvodu.

Príručka o európskom práve v oblasti azylu, hraníc a imigrácie [online]. 1. vyd. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015. 263 s. [cit. 2019-12-16]. ISBN 978-92-871-9926-3. Dostupné na: <https://doi.org/10.2811/74783>.

Protokol č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Resolution No. 2312 (XXII) [Declaration on Territorial Asylum] [1967-12-14]. Rezolúcia Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, 1967, UN Doc. A/RES/2312 (XXII).

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 21. 10. 2008, sp. zn. 1 Sža 20/2008.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 2. 2009, sp. zn. 1 Sža 36/2008.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. 3. 2009, sp. zn. 1 Sža 3/2009.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 5. 2009, sp. zn. 1 Sža 13/2009.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. 8. 2009, sp. zn. 8 Sža 41/2009.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 3. 11. 2009, sp. zn. 1 Sža 38/2009.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 2. 2010, sp. zn. 1 Sža 2/2010.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 2. 2010, sp. zn. 1 Sža 3/2010.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 10. 2010, sp. zn. 1 Sža 86/2010.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. 2. 2015, sp. zn. 1 Sža 52/2014.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 8. 2015, sp. zn. 10 Sža 32/2015.

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. Ú.v. EÚ L 337, 2011-12-20, s. 9-26.

ŠTURMA, P., V. HONUSKOVÁ, eds. et al. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. doplň. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. 253 s. Scripta iuridica, no. 2. ISBN 978-80-87146-68-2.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. 2. 1998, sp. zn. I. ÚS 12/98.

Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948.


Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zmluva o Európskej únii.

Zmluva o fungovaní Európskej únie.

JUDr. Miriam Odlerová, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava 35
Slovenská republika
miriam.odlerova@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-7280-7776>