

Slovensko v čase utečeneckej krízy

Miroslava Mittelmannová

MITTELMANNOVÁ, M.: Slovakia at the Time of Refugee Crisis. *Studia Aloysiana*, 8, 2017, 1, s. 47 – 59.

In 2015, European Union has experienced the greatest influx of refugees since the Second World War. On the other hand, Slovakia is dealing, historically with the lowest numbers of asylum applications in its history. The aim of the study is to identify the approach of the Slovak Republic in the Refugee crises by analyzing the law that is applicable on refugees from the International, European and national perspective. Slovakia as a member state of the European Union participates on so called Common European Asylum System that stipulates the framework of international protection. The study focuses on identification of best practices as well as gaps in relation to refugees on the territory of Slovakia.

Key words: refugees, convention relating to the status of refugees, Common European Asylum System, solidarity

Úvod

Protestovaním proti chudobe, nezamestnanosti, zlým životným podmienkam a najmä proti autoritárskym režimom sa začala v decembri roku 2010 tzv. arabská jar. Po viac ako šiestich rokoch je zrejmé, že síce v niektorých krajinách padli dlhoroční diktátori, veľká časť regiónu sa však neustále zmieta v nepokojoch, či dokonca v občianskych vojnách. V roku 2015 sme zaznamenali najvyšší počet utečencov od konca druhej svetovej vojny. Z údajov Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) vyplýva, že v roku 2015 sa na svete nachádzalo 65,3 milióna násilne vysídlených osôb, z ktorých 21,3 milióna boli utečenci, 40,8 milióna boli vnútorne vysídlené osoby a 3,2 milióna boli žiadatelia o azyl.¹ V dôsledku vážnej humanitarnej situácie a priameho ohrozenia v Sýrii sa množstvo jej obyvateľov rozhodlo

¹ United Nations High Commissioner for Refugees. Global Trends. Forced Displacement in 2015 [online]. Switzerland: UNHCR, 67 [cit. 31. 1. 2017]. <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

hľadať pomoc nielen v okolitých krajinách², ale aj v Európskej únii. Trend zvyšujúceho sa počtu utečencov vo svete sa odzrkadlil aj v počtoch žiadateľov o azyl v členských štátoch EÚ, keď podľa Eurostatu³ žiadalo v EÚ o azyl až 1 255 600 žiadateľov o azyl, ktorí podali svoju vôbec prvú žiadosť o azyl. Každý tretí žiadateľ o azyl pochádzal zo Sýrie.⁴

Počas vrcholu utečeneckej krízy v Európskej únii sme na Slovensku zaznamenali opačný trend. V roku 2015 požiadalo na našom území o udelenie azylu len 330 žiadateľov o azyl, čo v porovnaní s rokom 2004, keď sme zaznamenali až 11 395 osôb žiadajúcich o azyl, bol zanedbateľný počet.⁵ Aj napriek takýmto nízkym číslam žiadateľov o azyl, resp. utečencov na Slovensku, bolo badať nie veľmi veľkú ochotu prijímať ľudí v núdzi. Neochota prijať (pohostiť) cudzinca bola zjavná širokospektrálne; od politických predstaviteľov až po jednotlivcov. V konečnom dôsledku však spoločnosť neostala ľahostajná. Ozvala sa najmä občianska spoločnosť, niektoré cirkvi, školy, ale i jednotlivci ochotní a schopní pomôcť.

Zatiaľ čo jednotlivec môže, ale nemusí mať vôľu pomáhať ľuďom v núdzi, Slovenská republika ako právny štát, vrátane jeho administratívneho aparátu, musí postupovať v súlade s platnou legislatívou. Kľúčovú úlohu v oblasti pomoci utečencom zohráva právo, pričom pri tejto agende sa okrem vnútroštátneho práva aplikuje aj právo medzinárodné a právo Európskej únie. Cieľom tohto príspevku je preto nazrieť na pomoc (pohostinnosť) utečencom z pohľadu práva.

Organizácia Spojených národov prijala v roku 1951 Dohovor o právnom postavení utečencov (ďalej len „Ženevský dohovor“), ktorý obsahuje definíciu utečenca ako i jeden z dôležitých princípov medzinárodného práva – princíp nenavrátania (*non-refoulement*). Zároveň zahŕňa aj ustanovenia upravujúce zánik medzinárodnej ochrany a vylučujúce ustanovenia, podľa ktorých sa postupuje v prípadoch, keď osoba síce spĺňa podmienky na priznanie medzinárodnej ochrany, avšak existujú okolnosti, na základe ktorých bude z medzinárodnej ochrany vylúčená. Keďže Ženevský dohovor obsahoval územné a časové obmedzenia svojej pôsobnosti, v roku 1967 bol zmenený Protokolom o právnom postavení utečencov (ďalej len „Protokol“). Ten vyššie uvedené obmedzenia zrušil a od vstupu Protokolu do platnosti sa pojem utečenec vzťahuje na ktorúkoľvek osobu spĺňajúcu podmienky definície bez vyššie uvedených obmedzení.

2 Turecko, Jordánsko

3 Eurostat. Asylum in the EU Member States. Record number over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships [online]. Luxembourg: Eurostat Press Office, 2016, 6(1), [cit. 31. 1. 2017]. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>

4 Eurostat. Asylum in the EU Member States. Record number over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships [online]. Luxembourg: Eurostat Press Office, 2016, 6(3), [cit. 31. 1. 2017]. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>

5 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Azyl a migrácia. Štatistiky [online]. Bratislava (Slovensko): Migračný úrad, 1, [cit. 31. 1. 2017]. <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

Európska únia priznáva cudzincom právo na azyl v Charte základných práv Európskej únie.⁶ Ochrana utečencov je ďalej výrazne rozpracovaná v rámci tzv. spoločného európskeho azylového systému (ďalej len „CEAS“⁷), ktorý má významný dosah aj na vnútroštátne právo Slovenskej republiky. V rámci CEAS sa prijímajú právne akty (nariadenia a smernice) vychádzajúce najmä zo Ženevského dohovoru a Protokolu a veľmi zásadne vytvárajú rámec poskytovania medzinárodnej ochrany.

Vnútroštátny právny režim Slovenskej republiky ochrany utečencov vychádza najmä z Ústavy Slovenskej republiky⁸ a Zákona o azyle⁹. Primárne podľa nich postupujú slovenské štátne orgány. Do Zákona o azyle sa transponujú všetky európske smernice.

Závazky vyplývajúce z medzinárodného práva a práva Európskej únie

Na území Slovenskej republiky platí ústavný systém založený na demokratických princípoch, právnom štáte a rešpektovaní základných ľudských práv a slobôd. Od roku 2004 je Slovensko členskou krajinou Európskej únie, preto sa predovšetkým pozrieme na to, ako je nastavený právny systém v rámci tohto spoločenstva a ako tento právny systém vplýva na právny stav na Slovensku. Okrem povinnosti aplikovať právo EÚ vyplývajú Slovenskej republike záväzky aj z medzinárodného práva.

Európska únia je podľa Zmluvy o Európskej únii¹⁰ (ďalej len „ZEÚ“) založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobode, demokracii, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv, vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Európska únia si určila cieľ vytvoriť na svojom území tzv. priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, založený na neexistencii vnútorných hraníc medzi členskými štátmi, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb, ale v ktorom sú zároveň, okrem iného, prijaté opatrenia na kontrolu vonkajších hraníc, azylu a prisťahovalectva. Významnosť tohto cieľa je možné hodnotiť aj na základe jeho uvedenia v jednom z prvých ustanovení v ZEÚ, a to hneď za cieľom presadzovania mieru, svojich hodnôt a blahobytu svojich národov.

Ako je vymedzený priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a čo si možno pod ním predstaviť? Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je podrobnejšie upravený v druhej dôležitej zmluve, na ktorej je založená Eu-

6 článok 18 Charty základných práv Európskej únie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=SK>

7 Common European Asylum System

8 Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

9 Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov

10 Kapitola I, článok 2 Zmluvy o Európskej únii

rópska únia, a to v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).¹¹ Táto zmluva ustanovuje, že priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je založený na rešpekte základných práv, rozličných právnych systémov a tradícií v rámci Európskej únie a na absencii kontrol osôb na vnútorných hraniciach, pričom táto politika sa zakladá na solidarite medzi členskými štátmi a spravodlivosti voči štátnym príslušníkom tretích krajín. Práve v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa vykonáva politika Európskej únie vo veciach azylu, ktorá je úzko spätá s ďalšími dvomi politikami, a to hraničnými kontrolami a prisťahovalectvom. Tieto politiky vychádzajú z toho, že každá osoba prekračujúca vonkajšie hranice Európskej únie bude kontrolovaná a účinne zmonitorovaná. Po prekročení vonkajšej hranice sa už s ďalšou kontrolou nepočíta.

Členské štáty sa ešte v roku 1999¹² dohodli na tom, že začnú vytvárať spoločný európsky azylový systém, v rámci ktorého sa mali stanoviť pravidlá týkajúce sa priznávania postavenia utečenca, ako aj doplnkovej formy ochrany pre tých, ktorí potrebujú ochranu, ale nespĺňajú podmienky pre priznanie štatútu utečenca. Východiskom práce na spoločnom európskom azylovom systéme sa stal Ženevský dohovor a Protokol, na ktorých je postavený medzinárodný právny režim ochrany utečencov. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby osoby, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu, mali prístup ku spravodlivému a kvalitnému azylovému konaniu a zároveň, aby osoby, ktoré majú opodstatnené obavy z prenasledovania, neboli vrátené do krajín pôvodu alebo ich obvyklého pôvodu, ale aby sa im poskytla ochrana a dôstojné podmienky v konaní i v ďalšej integrácii v členských krajinách.

V rámci CEAS boli prijaté viaceré právne predpisy, najvýznamnejšie z nich sú:

- Smernica o podmienkach prijímania¹³,
- Smernica o konaní o azyle¹⁴,
- Kvalifikačná smernica¹⁵,
- Dublinské nariadenie¹⁶,
- Nariadenie EURODAC¹⁷.

11 Porov. článok 67 ods. 1 a 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

12 na tzv. osobitnom zasadnutí Európskej rady v Tampere 15. a 16. októbra 1999

13 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie)

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

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

16 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)

17 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

Rovnako, v rámci spoločného európskeho azylového systému, prijíma Európska únia¹⁸ opatrenia, ktoré sa týkajú spoločného európskeho azylového systému, zahŕňajúce:¹⁹

- jednotný štatút azylu pre štátnych príslušníkov tretích krajín v celej únii,
- jednotný štatút doplnkovej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí bez toho, že by získali európsky azyl, potrebujú medzinárodnú ochranu,
- spoločný systém dočasnej ochrany pre odídencom v prípade hromadného prílevu,
- spoločné postupy udeľovania a odnímania jednotného štatútu azylu alebo doplnkovej ochrany,
- kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu príslušného pre posúdenie žiadosti o azyl alebo o doplnkovú ochranu,
- normy týkajúce sa podmienok prijímania žiadateľov o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany a
- partnerstvo a spoluprácu s tretími krajinami na účely riadenia prílevov žiadateľov o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany alebo dočasnú ochranu.

Ako je uvedené vyššie, európske pravidlá poskytovania medzinárodnej ochrany sa odvolávajú na medzinárodné právo, konkrétne na Ženevský dohovor a Protokol. Medzinárodná ochrana sa poskytuje tým osobám, ktoré utekajú pred prenasledovaním alebo pred vážnym bezpráviem.

V rámci Európskej únie rozoznávame dve formy medzinárodnej ochrany: azyl a doplnkovú ochranu. Právo na azyl (právo na priznanie štatútu utečenca) je základné právo; jeho poskytnutie predstavuje medzinárodný záväzok podľa Ženevského dohovoru.²⁰ Pojem „utečenec“ sa vzťahuje na ktorúkoľvek 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, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť.²¹

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 porovnávanie 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 (prepracované znenie)

18 Európsky parlament a Rada

19 Článok 78 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

20 Európska komisia. Spoločný európsky azylový systém [online]. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014, 10 [cit. 31. 1. 2017]. ISBN 978-92-79-34641-5. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sk.pdf

21 Článok 1A2 Ženevského dohovoru

Pokiaľ ide o pojem utečenec, medzinárodné právo aj právo EÚ sa zhodujú na jeho obsahu. Na základe vyššie uvedenej definície je možné uviesť:

- utečencom sa osoba stáva ihneď, ako splní podmienky uvedené v Ženevskom dohovore v znení Protokolu; a priznanie postavenia utečenca má preto deklaratórny charakter,
- všetci utečenci boli raz žiadateľmi o azyl, pričom nie všetci žiadatelia o azyl sú aj utečencami,
- definícia utečenca pozostáva z piatich častí:
 1. nachádzanie sa mimo krajinu pôvodu/doterajšieho pobytu,
 2. opodstatnený strach,
 3. prenasledovanie,
 4. dôvody (rasa, národnosť, náboženstvo, príslušnosť k určitej sociálnej skupine, politické názory) a
 5. nemožnosť alebo odmietnutie ochrany krajiny pôvodu/doterajšieho pobytu.

Doplnková ochrana sa poskytuje podľa ustanovení tzv. Kvalifikačnej smernice²², ak by bola osoba v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavená vážnemu bezpráviu. Vážne bezprávie pozostáva:

- z trestu smrti alebo popravy, 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.

Podmienky poskytovania medzinárodnej ochrany stanovené Európskou úniou platia v plnej miere aj na území Slovenska. CEAS upravuje celý postup aplikovateľný na žiadateľov o azyl v azylovom konaní, a to od ich príchodu, podmienok, za akých sú prijímaní, podmienok ich umiestňovania v azylových zariadeniach, kritérií na udelenie azylu a poskytnutie doplnkovej ochrany, postup udeľovania azylu a doplnkovej ochrany, ako aj kritéria zodpovednosti za posúdenie žiadosti o azyl konkrétnym členským štátom. Slovenská republika môže prijímať aj výhodnejšiu vnútroštátnu právnu úpravu pre štátnych príslušníkov tretích krajín.

Vnútroštátna legislatíva Slovenskej republiky

Udelenie medzinárodnej ochrany v podmienkach Slovenskej republiky je upravené Ústavou Slovenskej republiky a Zákonom o azyle. Táto právna

²² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie)

úprava vychádza zo znenia Ženevského dohovoru a je s ním takmer identická, s jedným rozdielom, a to, že podľa slovenského zákona sa udeľuje azyl a podľa Ženevského dohovoru sa priznáva právne postavenie utečenca. Obsah oboch ochrán je však identický. Pri aplikácii Ženevského dohovoru sa uplatňuje tzv. zásada prednosti záväzkov medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Táto prednosť vychádza z Ústavy SR. Ženevský dohovor bol pre SR záväzný už pred nadobudnutím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., t. j. pred 1. júlom 2001, preto má prednosť pred zákonmi SR podľa článku 154c ods. 1 Ústavy SR. Podľa tohto článku „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd“.

Podľa Zákona o azyle²³ sa azyl udeľí 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 tohto štátu“.

Zákon o azyle obsahuje aj ustanovenie, podľa ktorého sa azyl udeľí žiadateľovi, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd, čo je odvolanie sa na právnu úpravu uvedenú v Ústave Slovenskej republiky.²⁴

Druhá forma medzinárodnej ochrany, doplnková ochrana, sa na území Slovenskej republiky poskytuje od roku 2007, po tom, ako bola do vnútroštátneho poriadku transponovaná tzv. Kvalifikačná smernica.

Doplnková ochrana sa, podľa zákona o azyle, poskytne žiadateľovi, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia²⁵. Pod vážnym bezpráviom sa rozumie:²⁶

- uloženie trestu smrti alebo jeho výkon,
- mučenie alebo neludské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo
- vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násillia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.

Všetky právne systémy čitateľom tohto textu približujeme najmä z dôvodu poskytnutia predstáv o ich základných kontúrach. Tie by mali stačiť na to, aby bolo zrejmé, ako je systém nastavený a čo je jeho obsahom.

²³ § 8 zákona o azyle

²⁴ článok 53 Ústavy SR: „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.“

²⁵ § 13a zákona o azyle

²⁶ § 2 písm. f) zákona o azyle

Postoje a prístupy k riešeniu utečeneckej krízy

Ako je zrejmé z vyššie uvedeného, Európska únia vytvorila spoločný európsky azylový systém, ktorý uplatňujú členské štáty v konaniach s osobami, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu, resp. s osobami, ktorým už bola udelená. Záleží na zodpovednosti jednotlivých štátov, aby tento systém fungoval riadne a jednotne. Do roku 2015 sa viac-menej zdalo, že systém je funkčný a, až na určité výnimky²⁷, sa nezdalo, že by mohlo dôjsť k veľkému zlyhaniu. V dôsledku značného prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie v roku 2015 však došlo k úplnému kolapsu azylového systému napr. v Grécku. Viacerí rešpektovaní odborníci²⁸ kritizovali nefunkčnosť systému a zdôrazňovali nevyhnutnosť jeho prepracovania. Zároveň apelovali na politických predstaviteľov, aby spolupracovali pri nachádzaní politických riešení vzniknutej humanitarnej krízy a dôraznejšie bojovali proti rasizmu, xenofóbii a prejavom nenávisťi. Bolo len otázkou času, kedy sa Sýrčania, ktorí sa nachádzajú v utečeneckých táboroch v Jordánsku, v Turecku a v iných okolitých štátoch, rozhodnú vycestovať do Európskej únie. Utečenecké tábory totiž nedávali Sýrčanom nijakú perspektívu smerom do budúcnosti. Obrovské množstvo ľudí najprv vkročilo na územie Grécka, ktoré však nebolo pripravené prijať také počty ľudí. Po tom, ako sa balkánskou cestou dostali utečenci a migranti do Maďarska a uviazli na vlakovej stanici v Budapešti, sa Nemecko a Rakúsko rozhodli utečencov prijať na svojich územiach. Politickú reakciu (najmä nemeckej kancelárky Angely Merkelovej) hodnotili niektorí politici (predovšetkým z krajín strednej Európy), ako aj niektorí obyvatelia Európskej únie negatívne. Otázkou však zostáva, čo by sa stalo s utečencami a ďalšími migrantmi v Maďarsku? Ako by maďarská vláda zvládla, bez pomoci Nemecka a Rakúska, ten obrovský nápor na jej azylový systém?

Postup Nemecka bol vyjadrením solidarity vo vzťahu k tým členským krajinám, ktoré sa v dôsledku utečeneckej krízy ocitli v núdzovej situácii a ktoré nevyhnutne potrebovali pomoc ostatných členských štátov. V tejto súvislosti je potrebné sa opäť vrátiť k Zmluve o fungovaní Európskej únie, kde upriamime pozornosť na ustanovenie²⁹, podľa ktorého „ak sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín, môže Rada na návrh Komisie prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého, respektíve dotknutých členských štátov. Uznáva sa po porade s Európskym parlamentom“. Rovnako relevantným je aj ustanovenie článku 80 ZFEÚ v znení: „Politiky Únie uvedené v tejto kapitole a ich vykonáva-

27 napr. v Grécku, porov. Amnesty International. Annual Report. Greece 2016/2017. [online]. [cit. 31. 1. 2017]. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/greece/report-greece/>

28 napr. špeciálny spravodajca OSN pre ľudské práva migrantov, François Crépeau: United Nations. Europe's response to migrant crisis is not working, warns UN rights expert [online]. [cit. 31. 1. 2017] <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51713#.WJEGwz13bwc>

29 článok 78 ods. 3 ZFEÚ

nie sa spravujú zásadou solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi, vrátane finančných dôsledkov. Právne akty Únie prijaté podľa tejto kapitoly, obsahujú vždy, keď je to potrebné, vhodné opatrenia na uplatnenie tejto zásady.“

Jednou z primárnych úloh štátu, pokiaľ ide o oblasť migrácie a azylu, je mať efektívne nastavenú migračnú a azylovú politiku. Obe tieto politiky by mali vychádzať z platnej medzinárodnej, európskej a vnútroštátnej legislatívy, zároveň by mali odzrkadľovať možnosti krajiny a v neposlednom rade by mali byť schopné, najmä pokiaľ ide o azylovú politiku, pružne reagovať na vývoj, napríklad v čase humanitárnej krízy, keď je prílev utečencov väčší, ako sa očakával. Humanitárna kríza je sprevádzaná núdzovými riešeniami a zároveň je aj lakmusovým papierikom funkčnosti systému. Členské štáty, vrátane Slovenska, sa síce zaviazali, že vo vzťahu k ostatným členským štátom budú v núdzových situáciách postupovať solidárne, spravodlivo a spoločne znášať bremeno. V konečnom dôsledku sme boli skôr svedkami toho, že princíp solidarity si členské štáty vykladali po svojom a neboli schopné nájsť konsenzuálne riešenie vzniknutej situácie. Dočasné opatrenia v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Grécka a Talianska, ani iné navrhované riešenia sa zatiaľ úspešne nezrealizovali.

Ak sa v určitom čase a v určitom priestore, ktorým sa myslí Európska únia (a teda po reálnom vstupe na územie), ocitne množstvo ľudí v núdzi medzinárodnej ochrany, neexistuje zatiaľ iné efektívnejšie riešenie³⁰ a teda solidárnejší prístup ako prerozdelenie týchto ľudí do jednotlivých členských štátov. Ponúkané riešenia, ako je napr. poskytnutie ubytovacích zariadení alebo príslušníkov hraničnej polície inému členskému štátu môžu byť určite nápomocné, nemožno ich však pokladať za efektívne solidárne riešenie. Je zrejmé, že ak v súčasnosti najviac volajú o pomoc členské štáty, ktoré majú morské hranice, rovnaký postup by zrejme zvolila aj Slovenská republika v prípade, ak by sa prílev utečencov uskutočňoval cez slovensko-ukrajinskú hranicu. Jedným z inšpiratívnych riešení situácie utečencov v núdzi sú tzv. presídľovacie programy. Štáty väčšinou pri presídľovaní spolupracujú s UNHCR, ktorý vedie databázu utečencov. Štát má možnosť určiť si počet ľudí, ktorých je ochotný a schopný prijať na svojom území. Zoznam takto referovaných utečencov sa poskytuje vláde daného štátu, pričom jedným z prvých krokov vlád je uskutočnenie tzv. bezpečnostných previerok príslušnými národnými bezpečnostnými úradmi.³¹ Pri utečencoch sa bezpečnostné previerky vykonávajú ešte dôkladnejšie ako pri bežných turistoch.³² Dôkladné bezpečnostné previerky môžu slúžiť na prelomenie ďalšieho dôvodu, a to nechoty štátov prijímať

³⁰ pokiaľ nehovoríme o legálnych cestách utečencov

³¹ Napr. program v USA: U.S. Department of State. The Refugee Processing and Screening System. How Refugee cases are processed and screened before refugees are resettled in the United States. Security Checks Begins (02) [online]. [cit. 31. 1. 2017] <https://www.state.gov/documents/organization/266671.pdf>

³² U.S. Department of State. The Refugee Processing and Screening System. How Refugee cases are processed and screened before refugees are resettled in the United States. Security Checks Begins (02) [online]. [cit. 31. 1. 2017]. <https://www.state.gov/documents/organization/266671.pdf>

utečencov na svoje územia pre strach z prípadného hroziaceho nebezpečenstva zo strany utečencov. Otázka bezpečnosti, prípadne otázka hroziaceho terorizmu je jednou z kľúčových súčastí diskusie o migrácii a utečencoch. Asi každý bude súhlasiť s tvrdením, že legitímnym očakávaním občanov od štátu je zabezpečenie ich bezpečnosti. V súvislosti s migráciou a utečencami sa do popredia spoločenskej diskusie dostala práve otázka bezpečnosti. Je potrebné uviesť, že právo EÚ, ako aj medzinárodné a vnútroštátne právo Slovenskej republiky obsahujú tzv. vylučujúce ustanovenia. Podľa nich sa medzinárodná ochrana neudelí, ak sa žiadateľ o azyl dopustil (alebo ak existuje podozrenie, že sa dopustil) trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti, závažného nepolitického trestného činu mimo územia Slovenskej republiky predtým, ako požiadal o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany alebo je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami OSN.³³

Efektívnu pomoc utečencom môžeme dosiahnuť zodpovedným a profesionálnym dialógom medzi štátom, odborníkmi a utečencami. Štát je primárne zodpovedný za legislatívne opatrenia (zákony a politiky). Tie musia byť v súlade s medzinárodnými a európskymi záväzkami štátu a nesmú byť diskriminačné. Štát má zároveň ďalšiu dôležitú úlohu, a to vyškoliť svojich zamestnancov tak, aby ich rozhodnutia boli zákonné, spravodlivé, objektívne, nediskriminačné, nezaujaté. Utečenecké právo kladie jasné pravidlá, kedy sa osoba pokladá za utečenca, a zároveň jasné pravidlá, kedy sa vylučuje z priznania postavenia utečenca, prípadne, kedy jej postavenie utečenca zaniká. A záleží len na schopnom zamestnancovi, v prípade Slovenska zamestnancovi Migračného úradu Ministerstva vnútra, aby vedel rozpoznať, či žiadateľ o azyl skutočne utečencom je, alebo nie.

Štát by mal viesť vzájomne otvorenú diskusiu s odborníkmi na utečeneckú tému a spoločenstvami ochotnými a schopnými pomáhať. Vzájomnou koordináciou práce v prospech utečencov je možné efektívnejšie a pružnejšie riešiť najmä situácie náhleho vysokého prílevu utečencov, ako aj dosahovanie najlepšieho možného trvalého riešenia integrácie utečencov. Humanitárna kríza v roku 2015 ukázala, že Slovensko disponuje veľkým potenciálom ľudí³⁴ schopných sa rýchlo zmobilizovať a ochotných pomáhať. Viaceré mimovládne organizácie, prípadne jednotlivci, stále, aj s odstupom času, dobrovoľne pomáhajú utečencom na Slovensku, ale aj v utečeneckých táboroch mimo Európskej únie, kde je umiestnené veľké množstvo osôb, cieľom ktorých je Európska únia.

V prípade utečencov, ktorým bol udelený azyl alebo poskytnutá doplnková ochrana, je potrebné začať integračnú pomoc čo najskôr po doručení pozitívneho rozhodnutia. Ovládanie jazyka hostiteľskej krajiny, vstup na pracovný trh hostiteľskej krajiny a vzdelávanie sú kľúčovými prvkami integrácie.

33 napr. § 13 ods. 2 zákona o azyle

34 napr. Výzva k ľudskosti, Iniciatíva kto pomôže?, Pokoj a dobro, cirkvi, mimovládne organizácie, školy a pod.

Štát preto musí s každým, komu bola udelená medzinárodná ochrana, viesť dialóg, v ktorom sa utečenec nielen oboznamuje so svojimi právami a povinnosťami, ale zároveň je vypočutý vo veciach svojich očakávaní a potrieb. Všetky tieto výstupy musí štát spracovať tak, aby výsledkom bola úspešná integrácia utečenca do spoločnosti a čo najnižšia miera závislosti utečenca od štátu³⁵.

Záver

Slovenská republika udelila v roku 2015 len 8 azylov a poskytla 41 doplnkových ochrán. Štatistické údaje za rok 2016 sú už oveľa priaznivejšie, keď sa azyl udelil 164 osobám, pričom však treba upozorniť na fakt, že až 149 azylantov bolo zo skupiny irackých kresťanov, ktorí prišli na Slovensko vďaka projektu Občianskeho združenia Pokoj a dobro.

Zatiaľ čo sa niektoré štáty Európskej únie zaoberajú posudzovaním historicky najvyššieho počtu podaných žiadostí o azyl, Slovenská republika zažíva presne opačnú situáciu. V roku 2015 bolo na Slovensku podaných 330 žiadostí o azyl a v roku 2016 dokonca len 127, pričom menej podaných žiadostí o azyl bolo len počas prvého roku samostatného Slovenska v roku 1993, keď bolo podaných len 96 žiadostí o azyl. Takéto nízke počty podaných žiadostí o azyl je možné využiť na doškolovanie a ďalšie vzdelávanie aktérov uskutočňujúcich jednotlivé úkony v azylovom konaní.

Úlohu štátu v oblasti pomoci utečencom možno zosumarizovať takto: Štát by mal predovšetkým dodržiavať medzinárodné právo, právo Európskej únie a vnútroštátne právo, mal by zamestnávať kvalifikovaných úradníkov so znalosťami azylového a cudzineckého práva a v neposlednom rade so schopnosťami zákonne, spravodlivo a nestranné rozhodovať. Ďalej by mal byť schopný spájať úradníkov s občianskou spoločnosťou, cirkvami, školami, spolkami a utečencami. Formálna pomoc utečencom vyplýva z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky, ale tá ľudská, osobná je vysoko závislá od konkrétnych ľudí, či už politikov, ktorí formujú politiku a myslenie ľudí, ale najmä od ľudí, ktorí vykonávajú svoju dennodennú prácu s utečencami. Aj na základe ich prístupu a postupu možno prispieť k úspešným prípadom integrácie.

Použitá literatúra

Dohovor o právnom postavení utečencov.
 Protokol o právnom postavení utečencov.
 Charta základných práv Európskej únie.
 Zmluva o Európskej únii.

35 Okrem prípadov utečencov, ktorí dlhodobo potrebujú pomoc, napríklad pre svoj zdravotný stav.

Zmluva o fungovaní Európskej únie.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie).

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

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

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).

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 Eurovalu o porovnávanie 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 (prepracované znenie).

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

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

United Nations High Commissioner for Refugees. Global Trends. Forced Displacement in 2015, [online]. Switzerland: UNHCR, 67 [cit. 31. 1. 2017]. <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

Eurostat. Asylum in the EU Member States. Record number over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships [online]. Luxembourg: Eurostat Press Office, 2016, 6(1), [cit. 31. 1. 2017]. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Azyl a migrácia. Štatistiky [online]. Bratislava (Slovensko): Migračný úrad, 1, [cit. 31. 1. 2017]. <http://www.minv.sk/?statistiky-20>

Európska komisia. Spoločný európsky azylový systém [online]. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014, 10, [cit. 31. 1. 2017].

- ISBN 978-92-79-34641-5. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sk.pdf
- Amnesty International. Annual Report. Greece 2016/2017. [online]. [cit. 31. 1. 2017]. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/greece/report-greece/>
- United Nations. Europe's response to migrant crisis is not working, warns UN rights expert [online]. [cit. 31. 1. 2017]. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51713#.WJEGwzI3bwc>
- U.S. Department of State. The Refugee Processing and Screening System. How Refugee cases are processed and screened before refugees are resettled in the United States. Security Checks Begins (02) [online]. [cit. 31. 1. 2017]. <https://www.state.gov/documents/organization/266671.pdf>

JUDr. Miroslava Mittelmannová
advokátka
Drotárska cesta 16
811 02 Bratislava
e-mail: miroslava@mittelmannova.sk