

POROVNANIE ŠPANIELSKÉHO A SLOVENSKEHO AZYLOVÉHO ZÁKONA V KONTEXTE POSLEDNÝCH NOVELIZÁCIÍ

SOŇA RAKUŠANOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice, SR

Abstract in original language

Tento článok bude porovnávať problematiku azylového práva Španielskeho kráľovstva a Slovenska v kontexte novelizácií zákonov o azyle. Novelizácie prebehli v dôsledku potreby harmonizovať právne poriadky členských štátov prostredníctvom smerníc. Tak sa zabezpečí vznik Spoločného európskeho azylového systému v Európskej únii.

Článok má predstaviť inštitút azylu vo všeobecnosti, právnu úpravu v medzinárodnom a európskom meradle a následne porovnať úpravy jednotlivých štátov. Cieľom je preskúmať príčiny týchto rozdielov poprípade zistiť postup krajín pri odstránení nedostatkov.

Key words in original language

Azylové právo; harmonizácia; CEAS; španielska azylová politika; zákon o azyle; porovnanie.

Abstract

This article is going to compare asylum policy of Spanish kingdom and Slovak republic in context of the revision of statuses about asylum. Revisions were made due to demand of harmonization member countries' legal order through the directives. This way can be secured creation of the Common(United) European asylum system in European Union.

The article introduces an institution of asylum in general, legal regulation in international and European criterion and consequently compares legal regulations of each state. The main goal is to explore reasons of differences or find out techniques of the countries that try to get rid of the imperfections.

Key words

Asylum law; harmonization; CEAS; Spanish asylum policy; asylum act; comparison.

Úvod

Španielsko sa vďaka svojmu pomerne rýchlemu procesu transformácie na fungujúcu demokraciu, stalo cieľovou stanicou pre tisíce utečencov z rozličných kútov sveta, predovšetkým zo španielsky hovoriacich území, bude mať azylovú politiku upravenú spôsobom čo najviac približujúcim sa pravidlám Európskej únie a samozrejme ďalších vyspelých štátov.

Prekvapením však bola správa Amnesty International, ktorá v roku 2010 kritizovala španielsku vládu ohľadom nedodržiavania ľudských práv utečencov prichádzajúcich do štátu tzv. „morskou cestou“ z Afriky alebo iným spôsobom pričom počet žiadateľov o azyl v Španielsku alarmujúco klesá. V roku 2009 žiadalo o azyl v Španielskom kráľovstve 2999 osôb, čo predstavuje pokles o 34% oproti roku 2008.¹

I. Stručný pohľad na azyl ako pojem medzinárodného práva

Azyl – z hľadiska zamerania tejto práce je potrebné osvetliť azyl ako inštitút, ktorý má svoje miesto v prirodzenoprávnom ponímaní ľudskej existencie. V antickom Grécku mali utečenci možnosť ukryť sa do náboženských svätostánkov v celej krajine a ich ochrana do veľkej miery pripomínala dnešný inštitút azylu. Starí Rimania poznali azyl – „asylum“ ako miesto bezpečné pred lúpežou, ktoré im zabezpečovalo ochranu a útočisko.

Azyl mal už od počiatku okrem politickej aj humanitárnu funkciu pretože poskytnutie napr. dočasného azylu na posvätných miestach poukazovalo na rešpekt k Bohu a cirkvi. Azyl priznaný kráľovi, republike či slobodným miestam, bol jasným prejavom suverenity. S nárastom kráľovskej moci bola postupne oslabovaná náboženská charakteristika.

Azyl ako právo na ochranu sa začalo považovať až začiatkom 20 storočia, pretože aj napriek jeho pojmovému vymedzeniu v roku 1725 sa považoval viac za výsadné právo panovníka. Menovať však všetky medzinárodné právne dokumenty týkajúce sa fungovania udeľovania ochrany utečencov a pod. nie je na tomto mieste prípustné z dôvodu pomerne úzkeho tematického zamerania tejto štúdie, je však potrebné uviesť aspoň tie najvýznamnejšie.

Dohoda o medzinárodnom postavení utečencov (Convention Relating to the international Status of Refugees), ktorá bola prijatá 28. októbra 1933 zjednotila dohody, ktoré boli doposiaľ uzatvorené ako čiastkové a obsahovala predpisy týkajúce sa osobného postavenia azyllanta, možnosťami zamestnania, vzdelávania a iných sociálnych práv, ale aj

¹ Na porovnanie : v tom istom roku stúpol počet žiadateľov o azyl vo Francúzskej republike a v Spolkovej republike Nemecko medziročne o takmer 35% resp. 49 %

obmedzovala možnosť vyhostenia z krajiny. Podobným dokumentom bola Dohoda o postavení utečencov z Nemecka bola prijatá v roku 1938. Pre úplnosť treba povedať, že tieto dohody nemali žiadnu záväznosť a boli upravené vo forme odporúčaní napriek tomu je možné oceniť ich historickú hodnotu.

Všeobecná deklarácia ľudských práv, ktorá v článku 14 deklaruje, že „každý má právo vyhľadať si v inej zemi útočisko pred prenasledovaním a používať tam azyl.“ položila základ záväzného postavenia utečencov a osôb požadujúcich azyl od krajiny do ktorej sa v dôsledku nepriaznivých životných situácií dostali. Druhá svetová vojna vyvolala celý rad humanitárnych otázok, ktoré bolo potrebné súrne riešiť predovšetkým z hľadiska realizácie a zabezpečenia ochrany utečencov a prenasledovaných osôb pred represiami zo strany štátnej moci.

Štáty si uvedomovali potrebu spoločného postupu pri organizovanom riešení tejto problematiky. Organizácia spojených národov intenzívne pracovala v rokoch 1947 – 1950 na zabezpečení lepších podmienok pre danú skupinu osôb, prostredníctvom dočasnej Medzinárodnej organizácie pre utečencov (IRO). Tú v roku 1951 nahradil Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov – UNHCR

Dohovor o právnom postavení utečencov, tiež označovaný aj ako Ženevský dohovor ² - predstavuje jeden z najdôležitejších dokumentov upravujúcich komplexným spôsobom základné otázky života utečencov. Možno však povedať, že jeho základným a najdôležitejším prínosom je vymedzenie a pojmov ako utečenec, definovanie právneho postavenia utečencov a ich práv a povinnosti v hostiacom štáte a zásady non-refoulement,³ zákaz diskriminácie.

Dohovor sa vymedzením pojmu utečenec posunul do individuálnej roviny skúmania statusu každého jedného cudzinca, ktorého štát ako utečenca prijíma. Z dôvodov uvedených v ženevskom dohovore sa osobe udelí alebo neudelí označenie utečenec a štát sa teda musí postarať o definovanie jeho individuálnych práv, ktoré mu z tohto stavu prináležia.

² Bol formálne prijatý na Konferencii splnomocnených zástupcov Spojených národov v Ženeve dňa 28. júla 1951 a vstúpil do platnosti 22. apríla 1954. Pre Českú a Slovenskú federatívnu republiku nadobudol platnosť 24. februára 1992. Dohovor obsahuje preambulu, štyridsaťšesť článkov zaradených v siedmich kapitolách a dodatok.

³ Čl. 33 Ženevského dohovoru - Zákaz vyhostenia alebo vrátenia : 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.

Aj napriek nespornej zaujímavosti a významu ustanovení Dohovoru nie je predmetom tejto štúdie podrobne sa nim zaoberať a preto mu budem venovať len krátku poznámku o jeho časovom a územnom obmedzení pôsobnosti, ktorej ustanovenia boli hlavným nedostatkom Dohovoru.

Bol odstránený Protokolom týkajúcim sa postavenia utečencov, ktorý bol prijatý v roku 1967 v New Yorku a samozrejme ratifikovala ho aj česko-slovenská vláda ako ďalší z dokumentov upravujúcich utečenecké a azylové právo.⁴

Opätovne pre nedostatok priestoru nie je možné venovať sa komplexnej právnej úprave na medzinárodnej úrovni avšak je samozrejme nevyhnutné otvoriť otázku európskeho azylového práva. Tá bude zároveň bližšie spomínaná v nasledujúcich statiach.

II. Európska úprava azylového práva

Až do roku 1986 spadala problematika v oblasti azylovej a imigračnej politiky výhradne do jurisdikcie členských štátov, prijatím Jednotného európskeho aktu a neskôr Maastrichtskou a Amsterdamskou zmluva sa tieto otázky prepracovávali postupne spod „oblasti spoločnej politiky“ až po súčasný stav, kedy je táto otázka takmer prioritnou a je prirodzenou súčasťou právneho poriadku aquis

Európska únia je jedným zo základných pilierov fungovania Európy a preto je len dobré, že sa snaží čoraz viac presadzovať aj v oblasti ľudských práv. Nedá mi na tomto mieste nespomenúť Lisabonskú zmluvu, ktorá mení systém doterajšieho nazerania na túto problematiku v rámci Európske únie. Ľudské práva sa totiž vďaka Charte základných práv a slobôd stanú súčasťou právneho poriadku Európskej únie.

Právo na azyl v čl. 18 a ochrana osôb v prípade vyhostenia alebo vydania sa po platnosti Lisabonskej zmluvy stane súčasťou referenčného rámca právnych úprav jednotlivých štátov. Treba len dúfať, že zámer vytvorenia spoločného azylového systému prispeje ku kvalitatívne lepšiemu uplatňovaniu týchto zatiaľ len teoreticky vyzerajúcich ustanovení Lisabonskej zmluvy.

Stručne sa zmienim o niektorých kľúčových pojmoch, ktoré tvoria piliere azylovej politiky v EU.

⁴ Uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 319/1996 a platnosť nadobudli pre Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku: 26. novembra 1991

Dublinský systém predstavuje označenie pre mechanizmus, ktorým je určený štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl (medzinárodnú ochranu) podanej na území členských štátov EU príslušníkom tretieho štátu- hlavnou podstatou je aby žiadosť azylanta bola preskúmaná len v štáte prostredníctvom ktorého, žiadateľ vstúpil na územie EU. Dublinský systém tvoria nariadenie Dublin II⁵ (ktoré nahradilo tzv. dublinskú zmluvu Dublin I. - tá však naďalej platí v prípade styku EU a Dánska) a špecifikovalo niektoré problémy z pôvodnej úpravy napr. okruh rodinných príslušníkov, v podstate je rozdiel minimálny.

Pre možnosť aplikácie tohto systému do praxe sa prostredníctvom nariadenia 2725/ 2000⁶ vytvoril tzv. EURODAC – systém na povinné snímanie odtlačkov prstov žiadateľov o udelenie azylu a cudzincov nelegálne prekračujúcich vonkajšiu hranicu EU.

Spoločný európsky azylový systém (SEAS) predstavuje veľkolepé plány a dlhodobú víziu do budúcnosti, ktorou sa Európska rada prezentovala na stretnutí lídrov vo fínskom Tampere v roku 1999. Bolo prijaté rozhodnutie podľa ktorého sa do konca roku 2010 vytvorí prostredníctvom harmonizácie právnych predpisov členských štátov zjednotí nazeranie EU na utečencov prichádzajúcich v masovom meradle do členských krajín a postupom času dochádzalo k prijímaniu nových predpisov, ktoré tomu napomáhali. Spomením napr. Haagský program, ktorý plynulo nadviazal na stretnutie v Tampere- tzv.– päťročný plán, s cieľom vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, rozličné komunitárne rozvojové plány (program Aeneas ⁷) a tiež napr. tzv. Zelenú knihu o spoločnom európskom azylovom priestore, ktorú v roku 2007 prijala Európska komisia ako víziu potvrdzujúcu úspešné smerovanie zjednocovania právneho poriadku členských štátov.

Do platnosti už totiž vstúpili základné smernice⁸, ktoré stanovujú kritéria a mechanizmy na vytváranie SEAS, všetky však majú formu minimálnych

⁵ Nariadenie Rady (ES) č. 343 / 2003, ktorým sa stanovujú kritéria a postupy pre určenie členského štátu príslušného na posudzovanie žiadostí o azyl podané štátnym príslušníkom tretieho štátu v niektorom z členských štátov EU

⁶ Nariadenie Rady (ES) č. 2725/ 2000 o zriadení systému EURODAC

⁷ Nariadenie EP a Rady (ES) č. 4911/2004 o zavedení programu finančnej a technickej pomoci tretím krajinám v oblasti migrácie a azylu

⁸ Smernica Rady 2001/ 55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov.

štandardoch čo v praxi znamená, že ak má štát určitý inštitút upravený prijateľnejšie pre subjekty tohto práva, bude platiť táto úprava.

Smernica Rady 2001/55/ES

Smernica Rady 2003/9/ES – recepčná smernica

Smernica Rady 2003/86 – zlúčenie rodinných príslušníkov

Smernica Rady 2004/83/ES- kvalifikačná smernica

Smernica Rady 2005/85/ES- procedurálna smernica

Vyššie uvedený termín však nebude možné dodržať- podľa správy EP⁹-

„ vzhľadom na zmeny právneho základu, ktorý nastane v dôsledku nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy čím sa plánuje odsunúť dátum dokončenia druhej fázy SEAS, ktorou sa mali odstrániť nezdravé rozdiely medzi azylovými systémami členských štátov, na rok 2012“.

V tej istej správe sú konštatované pretrvávajúce rozdiely medzi členskými štátmi v počte odmietnutých žiadateľov o azyl aj napriek postupujúcej harmonizácii práva jednotlivých štátov. Práve týmto rozdielom má zabrániť precíznejšia úprava spoločnej azylovej politiky, ktorá sa viaže aj na už fungujúce zavedenie schengenského systému na vonkajších hraniciach Európskej únie napr. aj na východnej hranici Slovenskej republiky.

Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle zo 16. októbra 2008

V tomto právnom dokumente je deklarované, že cieľom EU je taká organizácia legálneho prisťahovalectva, ktorá zohľadňuje priority a

Smernica Rady 2003/9/ES ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl.

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

Smernica Rady 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca

⁹ Uznesenie Európskeho parlamentu z 10.3 2009 o budúcnosti spoločného európskeho azylového systému (2010/C 87 E/03)

potreby každého členského štátu a podporuje integráciu. Zefektívni sa kontrola vonkajších hraníc EU prostredníctvom organizácie Frontex.¹⁰

III. Právna úprava azylového práva na Slovensku

Táto časť článku sa bude venovať zákonu o azyle¹¹, ktorý je v súčasnosti platnou právnou úpravou rozoznávaný ako jeden zo zákonov upravujúcich postavenie cudzincov resp. azylantov teda osôb žiadajúcich o azyl v Slovenskej republike. Azylové právo je na SR poznačené ponovembrovým vývojom, ktorý sa odrazil predovšetkým v prijímaní právnej úpravy, ktorá by zodpovedala demokratickým požiadavkám Európskej únie.

Predovšetkým je potrebné sa na slovenské azylové právo pozrieť z hľadiska ústavného práva, ktoré sa azylom zaoberá ako subjektívnym právom jednotlivca na ochranu, nie je však nárokovateľné z hľadiska povinnosti štátu udeliť azyl, jedná sa skôr o všeobecné právo osoby na ochranu – v podobnom duchu sa nesie aj ustanovenie čl. 53 Ústavy SR - hovorí o azyle ako o zároveň jediné právo, ktoré je priznané výlučne cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Musí existovať príčinná súvislosť medzi prenasledovaním a uplatnením týchto práv. Právo na azyl sa priznáva každému cudzincovi, ktorý spĺňa ústavou určenú podmienku, pričom taxatívne vymedzené práva budú v 2. oddiele Druhej hlavy Ústavy.

Pre SR tu vyvstáva povinnosť rozhodovať o každom prípade jednotlivo, zároveň dôkazné bremeno o tom, že uchádzač o azyl konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami zaťažuje SR, ak táto negatívna podmienka uvedená v druhej vete čl. 53 nebola splnená, azyl jej nemožno odoprieť.

Je ho potrebné sledovať v kontexte medzinárodných úprav, ktoré chápu právo na azyl ako právo na nevyhnutnú ochranu pred prenasledovaním v krajine svojho pôvodu. S medzinárodnou úpravou súvisí aj fakt, že tak ako v iných štátoch aj u nás platí, že dôvody pre poskytnutie azylu sú týmto zákonom prísne vymedzené a teda sa nebudú demonštratívny spôsobom vzťahovať na všetky ľudské práva a slobody, ktoré sú upravené v rozličných chartách a dokumentoch. Podobne sa vyslovil Ústavný súd SR v rozhodnutí z roku 2002.¹²

¹⁰ http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sk.htm

¹¹ zákon č. 480/ 2002 o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹² II. ÚS 7/02-25.

V SR je okrem Ústavy zakotvené azylové právo aj v Listine základných práv a slobôd v čl. 43, ktorá je však v súčasnosti skôr historickou právnou normou a na rozdiel od českej úpravy je Ústava nadradeným právnym dokumentom a preto sú jej ustanovenia z hľadiska tohto článku bezpredmetné.

Spomínaný zákon o azyle (ďalej „ zákon“) ten tvorí spolu s tzv. cudzineckým zákonom¹³ právnú úpravu postavenia cudzincov v slovenskom právnom poriadku. Jeho prijatím sa v roku 2002 splnili požiadavky ES/ES pre vstup Slovenska do Európskej únie.

Pri jeho tvorbe sa začalo s implementáciou právnych aktov Európskych spoločenských a Európskej únie v oblasti azylu, a to napr. akceptovaním Rezolúcie o minimálnych zárukách pri azylovom konaní, Rezolúcie o zjavne neopodstatnených žiadostiach o azyl a Rezolúcie o maloletých bez sprievodu, čím sa v súlade s európskou úpravou nanovo vymedzili pojmy súvisiace s azylovou procedúrou.

Slovensko je na rozdiel od iných európskych štátov len tranzitnou krajinou čo znamená, že utečenci resp. žiadatelia o azyl, ktorých príslušníci Hraničnej a cudzineckej polície prichytia pri nelegálnom prechode hraníc a sú umiestňovaní do záchytných stredísk, nemajú tendenciu požiadať o azyl.

Tento fakt potvrdzuje aj správa Slovenského národného strediska pre ľudské práva z roku 2009¹⁴, v ktorej sa konštatuje, že v roku 2009 zaznamenal Migračný úrad klesajúci počet osôb žiadajúcich o azyl – v roku 2009 požiadalo o azyl 822 osôb pričom azyl bol získalo 14 žiadateľov (1, 7 %), 98 osôb dostalo tzv. doplnkovú ochranu (11, 92 %). Ako uvádza správa najviac žiadateľov pochádzalo z Pakistanu, Gruzínska, Moldavska, Ruskej Federácie, Indie a Vietnamu.

Azylový zákon v platnom znení bol od svojho prijatia v roku 2002 pomerne často novelizovaný čo súvisí predovšetkým s už spomínaným vplyvom európskeho práva na harmonizáciu práva členských štátov v rámci SEAS. Tieto novelizácie sú v podstate priamym odrazom povinnosti transponovať do slovenského právneho systému smernice EU, ktoré sme uviedli vo všeobecnej časti tejto štúdie. Spomenieme len tie najdôležitejšie (prvé novelizácie sa týkali napr. zavedenia pravidiel pre zabezpečenie fungovania už spomínaného Dublinského systému).

- novela zákona 1/2005 Z.z s účinnosťou od 1.2.2005 začala proces implementácie rozhodujúcich smerníc- v tomto prípade tzv. recepcnej

¹³ zákon č. 48/ 2002 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁴ <http://www.snspl.sk/files/sprava-dodrziavanie-lp-2009.pdf>

smernice do právneho poriadku SR, pričom sa splnila povinnosť transponovať ju do 6.2. 2005

Cieľom novely bolo precíznejšie upraviť minimálne podmienky na prijatie žiadateľov o azyl.

- novela zákona 696/ 2006 Z.z prostredníctvom ktorej sa do nášho právneho poriadku zaviedla tzv. doplnková ochrana ako nová forma medzinárodnej ochrany cudzinca. V tomto prípade hovoríme o transponovaní tzv. kvalifikačnej smernice do azylového práva SR, čím sa začal proces zosúlad'ovania právnych poriadkov.

- novela zákona č. 643/ 2007 Z.Z, ktorá nadobudla účinnosť 1.januára 2008 – táto priniesla transponovanie smernice označovanej aj v tomto článku ako tzv. procedurálna smernica. Cieľom tejto novely bolo upraviť dôvody zamietnutia žiadosti o udelenie azylu ako neprípustnej a zjavne neopodstatnenej, zamerala sa na postup pri pohovore so žiadateľom a tiež nanovo stanovila pravidlá pre bytie azylanta na území SR.

Úprava postupu podľa par. 19 zákona pri ktorom štátny orgán zastaví preskúmavanie podstaty prípadu, ak žiadateľ o azyl neposkytne presné a ucelené informácie vyvolali značnú kritiku zo strany Vysokého komisára OSN pre utečencov.

- novela zákona 451/ 2008 Z.z – najnovšia novela, ktorá nadobudla účinnosť 1.12.2008 zabezpečila transponovanie čl. 15 zo spomínanej procedurálnej smernice

- Právo na právnu pomoc a zastúpenie- inštitút ktorý zabezpečil žiadateľom o azyl možnosť získať bezplatnú právnu pomoc v prípade opravného konania. Právne služby v tomto prípade zabezpečuje Centrum právnej pomoci na ktoré sa žiadatelia obracajú formou podania žiadosti na predpísanom tlačive.

IV. Právna úprava azylového práva v Španielskom kráľovstve

Historicky zažili obidve krajiny – Španielsko aj Slovensko obdobia totalitných režimov, ktoré určili ďalší vývoj ich právnych poriadkov. Hovoríme o období socialistického vládnutia na našom území v rokoch 1948 – 1989 a v prípade Španielska sa samozrejme jedná o éru diktátora Francisca Franca, ktorá trvala bez prestávky od občianskej vojny v 1939 až do roku 1975 kedy sa moci ujal demokraticky orientovaný kráľ Juan Carlos I. a z pohľadu vývoja spoločnosti, znamenal začiatok jeho vlády zmenu krajiny na jeden zo štátov s kľúčovou pozíciou v EU.

Španielsko je z pohľadu utečeneckého a azylového práva krajinou s omnoho väčšou zodpovednosťou z hľadiska počtu žiadateľov o azyl, problémy prináša obrovské množstvo utečencov z Afriky a Ázie, ktorí sa chcú

najčastejšie prostredníctvom tzv. južnej cesty po mori dostať za hranice krajiny a vstúpiť tak do EÚ, problematickou je tiež silná migrácia prisťahovalcov z Latinskej Ameriky a pod. To všetko súvisí predovšetkým s výhodnou geografickou polohou štátu, s jeho kultúrou a tiež výhodným jazykovým ekvivalentom pre utečencov a žiadateľov o azyl z južnej časti amerického kontinentu.

Ako rýchlo rozvíjajúca sa ekonomika, stalo Španielsko pred rozhodujúcou úlohou – upraviť právne postavenie imigrantov resp. žiadateľov o azyl a zabezpečiť ochranu ich ľudských práv v rámci všetkých medzinárodných dokumentov. Je dôležité si uvedomiť, že vďaka zmene systému a relatívnej otvorenosti hraníc, sa krajina stala cieľom masívneho prílevu utečencov a zažila koncom 80-tych a začiatkom 90-tych rokov silnú migračnú vlnu. Dovoľujem si preto tvrdiť, že vývoj španielskeho právneho poriadku má oproti nášmu poriadku výhodu skúsenosti a prepojenosti s praxou.

V rámci rozsahu tejto štúdie nie je možné rozobrať podrobne spôsob prijímania právnych aktov v Španielskom kráľovstve, je však potrebné predstaviť právnu úpravu azylového práva, ktoré predstavuje paralelu k slovenskej legislatíve.

Legislatíva upravujúca azyl v Španielsku

Tak ako v SR, je základným zákonom štátu Ústava z roku 1978¹⁵, ktorá upravuje právo na azyl v čl. 13 ods.4 pod oddielom s názvom O Španieloch a cudzincoch takto „Zákon určí podmienky za ktorých môžu obyvatelia iných štátov a bezdomovci (apatridi) užívať azylové právo v Španielsku.

Zákon 12/2009¹⁶ – odborníci sa zhodujú, že táto kontroverzná norma priniesla mnoho negatívnych ustanovení a že pozitíva napr. ustanovenie o rozšírení právnej pomoci nevyvažujú celkovo reštriktívny charakter zákona. Ten nahradil doterajší právny predpis 5/ 1984¹⁷ ktorý zostal v platnosti až do novembra 2009.

Tento zákon bol síce viackrát novelizovaný avšak bol v predchádzajúcom znení liberálnym a progresívnym právnym predpisom. Prvá rozsiahla novelizácia zákona 5/ 1984, ktorá sa uskutočnila v roku 1994, mala vyriešiť časté zneužívanie systému a vysoký počet nelegálnych prisťahovalcov, avšak naďalej zostala v platnosti doterajšia právna úprava. Podarilo sa však

¹⁵ Ústava z roku 1978 publikovaná v Úradnom vestníku Štátu (BOE) 29. decembra 1978 kedy zároveň vstúpila do platnosti

¹⁶ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

¹⁷ La Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condicion de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

presadiť výslovné uznanie právneho nároku na udelenie azylu, aj keď obmedzil okruh subjektov, ktoré oň môžu požiadať.

Ďalšie čiastočné zmeny sa udiali v nasledujúcich rokoch v prípade transponovania smerníc EU. Treba poznamenať, že v prípade harmonizácie práva EU so španielskou legislatívou, zostávalo Španielsko dlho na čele zoznamu nezodpovedných štátov a s prijímaním opatrení na transponovanie smerníc sa veľmi oneskorilo.

Výsledkom bola napr. žaloba¹⁸ zo strany EK z 24. júna 2008 za nesplnenie termínu prijatia kvalifikačnej smernice, na rozdiel od Slovenska, ktoré všetky smernice zakomponovalo do svojho právneho poriadku v súlade s termínmi v smernici.

Týmto s dovoľujem tvrdiť, že napriek prepracovanejšiemu systému orgánov a úradov zaoberajúcich sa touto problematikou, malo Španielsko omnoho väčšie problémy so splnením podmienok EU a tým bránilo k dovŕšeniu prvej etapy SEAS.

Dôvodom tohto oneskorenia bola široká diskusia, ktorá sa v krajine strhla najmä kvôli pripravovanej, kontroverznej zmene v zákone, ktorá napokon prešla hlasovaním v Senáte - zrušenie možnosti žiadať o azyl v Španielskom kráľovstve aj na ambasádach a konzulátoch mimo územia štátu, čím sa podľa viacerých odborníkov zmarí možnosť žiadať azyl predovšetkým azylantom zo štátov Latinskej Ameriky – prevažne z Kolumbie a Ekvádoru.

Súčasný zákon 12/2009 predstavuje novú úpravu pretože ako uvádza dôvodová správa k zákonu, bolo dôležité miesto doterajších čiastkových novelizácií pristúpiť ku komplexnej zmene azylového zákona prostredníctvom prijatia nového, čo je výhodné hlavne po legislatívno – technickej stránke.

Hlavným cieľom bolo konečné začlenenie normatívnych aktov EU do španielskeho právneho poriadku a zároveň reflektovať nové doktríny a výklad nadštátnych orgánov typu Súdneho Dvora Európskych Spoločenstiev alebo Európskeho súdu pre ľudské práva. Právo EU sa do zákona premieta prostredníctvom komplexnej inkorporácie smernice 2004/83 a smernice 2005/85.

Neskorá a nedostatočná harmonizácia práva medzi členskými štátmi mohla spôsobiť asymetriu v rámci poskytovania minimálnych štandardov na ochranu práv žiadateľov o azyl. Zákomom 12/ 2009 sa učinilo zadosť tomuto nedostatku a smernice ukončujúce prvú etapu vytvorenia

¹⁸ Rozsudok ESD C- 59/07 a rozsudok ESD C- 58/ 07

Spoločného európskeho azylového systému boli zákonným spôsobom transponované do právneho poriadku aj tohto štátu.

Jediným sekundárnym aktom, ktorého komplexné prijatie sa nevzťahuje na tento zákon je tzv. recepčná smernica, pretože jej inkorporácia sa uskutočnila Kráľovským dekrétom 2393/2004 – vykonávací právny predpis k Organickému zákonu 4/ 200 o právach a slobodách cudzincov v Španielsku a ich sociálnej integrácii – táto skutočnosť nebola šťastným riešením aj napriek tomu, že novelizácia zákona na cudzincoch nebola na španielske pomery tak dlho odkladanou záležitosťou.

V. Novelizácia španielskeho zákona a porovnanie niektorých inštitútov

1) Terminológia

Je zrejmé, že obidva spomínané kľúčové zákony majú spoločný základ, predovšetkým vďaka ich v súčasnosti už kompletnej naviazanosti na európske právo a teda rozdiely budú spočívať predovšetkým v rozdielnom kultúrnom nazeraní na utečencov resp. na žiadateľov o azyl.

Reštriktívnejšie opatrenia v španielskom zákone, kritizované Amnesty international sú výsledkom celkovej zmeny klímy v EU, ktorá považuje nelegálnu migráciu a prechod cez hranice členských štátov za jednu z hrozieb svojej bezpečnosti. Médiami často propagované príbehy utečencov uviaznutých v záchytných strediskách, odrážajú realitu existencie programov ako Frontex na ochranu vonkajších hraníc EU a pod. Vďaka zosilnenej kontrole hraníc a programom na urýchlené deportácie osôb do štátov pôvodu sa viaceré organizácie na ochranu utečencov zhodujú, že Európska únia stavia bezpečnosť svojich hraníc nad dodržiavanie práv utečencov.

Tento odsek slúži ako príklad na rozdiel medzi problematikou azylu v týchto krajinách. Ten spočíva nielen v rozdielnom ponímaní právnej úpravy, ale aj v kvantite a kvalite odborníkov, ktorí sa tejto téme venujú. Španielska verejnosť sa o tento problém intenzívne zaujíma a tak aj prijímanie právnych predpisov je časovo a ľudsky náročnejším procesom.

U nás je azylová problematika ešte neprebádanou oblasťou a z toho dôvodu je aj právna úprava pomerne skromná. V nasledujúcej stati sa pokúsím poukázať na základné zmeny, ktoré obohatili alebo naopak ochudobnili právnu úpravu v Španielskom zákone.

Azyl – vo vyššie uvedenom zákone 12/2009 je v čl. 2 tento pojem vymedzený ako ochrana poskytovaná príslušníkom tretích krajín (

nekomunitárnym príslušníkom) a osobám bez národnosti, ktoré splňajú podmienku na uznanie statusu utečenca v súlade s týmto zákonom, v súlade so Ženevským dohovorom o právnom postavení utečencov z roku 1951 a Newyorského protokolu z roku 1967.

Podobným, menej precíznym spôsobom, je tento inštitút vymedzený aj v slovenskom zákone o azyle - ten definuje azyl ako ochranu cudzinca pred prenasledovaním z dôvodov uvedených v medzinárodnej zmluve alebo v osobitnom predpise. Rozdiel v novelizovaných právnych úpravách je viditeľný napr. v počiatočných ustanoveniach, pretože slovenský právny predpis explicitne nevyjadruje pojem UTEČENEC- v prechodných ustanoveniach je uvedené, že tam kde sa vo všeobecne záväzných predpisoch používa slovo azylant., rozumie sa tým utečenec. Podľa môjho názoru je citelným nedostatkom novelizovaného zákona o azyle, že tento pojem nie je podobne ako v španielskom zákone (čl.3 zákona) presne vymedzený.

Myslím si, že práve toto chýbajúce pojmové vymedzenie je jasnou ukážkou nízkeho prepojenia slovenskej právnej úpravy na medzinárodne právne dokumenty, pretože nerozlišuje vo svojich ustanoveniach osoby, ktoré žiadajú o azyl v dôsledku zúfalej situácie a prenasledovania štátnou mocou, naopak ich postavenie generalizuje spoločne s osobami, ktoré žiadajú o azyl v dôsledku ekonomického nedostatku. Na Slovensku je pojem utečenec spájaný len s ustanoveniami Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov¹⁹

2) Dôvody poskytnutia azylu

¹⁹ Utečencom podľa kritérií Ženevského dohovoru je osoba, “ktorá má opodstatnené obavy z prenasledovania z

- *rasových,*
- *náboženských,*
- *národnostných,*
- *politických dôvodov alebo*
- *z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine*

a z dôvodu týchto obáv sa nemôže alebo nechce vrátiť do krajiny pôvodu, ani využiť ochranu tejto krajiny”.

(Článok 1A Ženevského dohovoru o právnom postavení z roku 1951)

Počas štúdia právnych dokumentov k tejto problematike sa ukázala jedna odlišnosť, ktorá je elementárnou z hľadiska uplatňovania základných práv a slobôd ale aj z hľadiska procesu odstraňovania diskriminácie. Zmluva o fungovaní EU – Únia sa zameriava na boj proti diskriminácii z dôvodu pohlavia, rasy alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.

Je zaujímavé sledovať ako sa s touto podmienkou vyrovnali dva odlišné štáty ako Španielsko a Slovensko.

Naša právna úprava stanovuje poskytnutie azylu z dôvodov sexuálnej orientácie len na základe pomerne vágneho výkladu pojmu sociálna skupina – ten je obsiahnutý v smernici 2004/ 83- čo môže, ale prakticky nemusí znamenať možnosť poskytnúť azyl osobe, ktorá vyhlási, že je prenasledovaná z dôvodu príslušnosti k určitej sexuálnej orientácii alebo pohlaviu. Je zrejmé, že žena ako príslušníčka pohlavia by sa mohla uchádzať o azyl na základe tohto ustanovenia len preto, že považuje svoje ďalšie zotrvanie v krajine pôvodu za ohrozujúce jej telesnú integritu, je to ale výlučne na štátnom orgáne, ktorý môže ale ani nemusí subsumovať svoje rozhodnutie pojmom „sociálna skupina“.

Španielska úprava poskytuje týmto omnoho pevnejšie záruky a smeruje nad rámec komunitárnej právnej úpravy pretože poskytuje statusu utečenca širšie a presné vymedzenie. V ustanovení čl. 3 vyslovene explicitne vyjadruje ako podmienku získania statusu utečenca aj príslušnosť k určitej sexuálnej skupine alebo pohlaviu. Podľa nášho názoru je toto ustanovenie silnou možnosťou na ochranu, ktorá je v slovenskom právnom poriadku len neisto vyjadrená, aj napriek tomu, že fakticky prebrala ustanovenie zo smernice 2004/83. Španielska právna úprava šla v tomto smere nad rámec európskeho ustanovenia.

3) Doplnková ochrana

Nový zákon priniesol do španielskeho zákona aj nové inštitúty. Ako príklad možno uviesť inštitút tzv. doplnkovej ochrany (*protección subsidiaria*).

Doplnková ochrana – čl.4 zákona ŠP - spočíva v tom, že medzinárodná pomoc sa poskytne aj v prípadoch ak existuje skutočné nebezpečenstvo vážnych útrap v dôsledku odsúdenia na trest smrti alebo jeho výkon, mučenie alebo tresty a neľudské a ponižujúce zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v krajine svojho pôvodu, alebo vážne hrozby proti životu alebo telesnej integrite občana v dôsledku svojvoľného násillia v situáciách ozbrojeného medzinárodného alebo vnútroštátneho konfliktu.

Doplnková ochrana sa bude poskytovať osobe ak bude spĺňať všetky tieto uvedené podmienky a zároveň jej nebude priznaný status utečenca alebo nebude možnosť aby podľa podmienok podľa zákona získala azyl.

Španielsky zákon má v názve „ zákon o azyle a doplnkovej ochrane. Všetky práva poskytované žiadateľom azyl sa poskytujú aj osobám s doplnkovou ochranou. Doplnková ochrana bola do novelizácie zákona zakomponovaná explicitne v Kapitole I., pretože doteraz nebola zakotvená, ale v azylovej problematike fungovala ako inštitút sui generis bez definovania jej vlastných ústavných atribútov. Tento zákon nedostatok odstraňuje.

V slovenskom zákone (par. 13a) je doplnková ochrana uvedená ako tradičná ochrana takejto osoby - Ministerstvo poskytne doplnkovú ochranu žiadateľovi, ktorému neudelilo azyl, ak sú vážne dôvody domnievať sa, že by bol v prípade návratu do krajiny pôvodu vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia, ak tento zákon neustanovuje inak. Jej znenie bolo výlučne prebraté zo spomínanej smernice.

4) Vymedzenie predmetu zákona ŠP.

V španielskom zákone (čl. 2) je uvedené, že azyl sa poskytuje osobám no comunitarias – voľne preložené ako osoby ktoré sú príslušníkmi tretích krajín (čiže nie sú európskymi občanmi) ...občania Európskej únie teda a contrario nemajú v tomto prípade právo požiadať o azyl. Je to dôsledkom toho, že sa predpokladá, že v EU nie sú porušované základné práva a slobody? V nasledujúcich odsekoch sa ukáže, že práve táto premisa je rozhodujúcou v nasledujúcich krokoch EU pri riešení spoločnej azylovej politiky.

Je zrejmé, že nový zákon vymenil pôvodne ustanovenie o „osobách s obavami“ za termín, ktorý je plne v súlade s kvalifikačnou smernicou a tiež s Protokolom o azyle avšak s menšími problémami – protokol totiž neobmedzuje štát v možnosti opierať sa o ustanovenia medzinárodných dohovorov, naopak predstavuje len spôsob ako upraviť svoju legislatívu. Španielsko v čl. 20 uviedlo, že „žiadosť o azyl bude neprípustná ak osoba žiadateľ a je príslušníkom členského štátu EU v súlade s Protokolom....“

Európska legislatíva EU vychádza z domnienky, že EU tvoria demokratické štáty, ktoré sa nedejú žiadne neprávosti a prenasledovania. Táto premisa je vyjadrená v Protokole č. 29 pripojenom k zmluve o fungovaní EU. Je to však v priamom rozpore s čl.14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.

Analýza problému

Kvalifikačná smernica hovorí v čl. 2 o utečencovi ako o príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátnej príslušnosti– európske právo teda opäť predpokladá, že Ženevský dohovor (konkrétne čl. 1 A) tu bude obmedzený na príslušníkov tretích krajín a tým vlastne vylučuje občanov EU z možnosti žiadať o ochranný charakter azyl v členských krajinách EU.

Smernica však len kopíruje ustanovenie Protokolu o azyle príslušníkov členských štátov EU²⁰, ktorý vo svojom ustanovení jediného článku hovorí, že všetky členské štáty EU sú štátmi bezpečnými.

Podľa toho je možné brať do úvahy, resp. pokladať za prípustnú žiadosť o azyl podanú štátnym príslušníkom členského štátu iba v prípadoch výnimiek, ktoré sú pre túto štúdiu rozhodujúce – protokol totiž ponecháva na štáte možnosť splniť svojich medzinárodnoprávných záväzkov vyplývajúcich preňho zo Ženevskej konvencie – konkrétne čl.3 o nediskriminácii z dôsledku národnosti. Rovnako existuje možnosť prehodnotiť žiadosť každého príslušníka členského štátu jednotlivo.

Preto vylúčenie osôb z členských štátov v par.1,2, 16 španielskeho zákona je neprípustným obmedzením komunitárneho práva a teda podľa CEAR²¹ v priamom rozpore s čl. 56 Ústavy Španielska, ktorý ustanovuje, že predpisy komunitárneho práva sú súčasťou práva španielskeho a obmedzovať sa môže len prostredníctvom presne určených medzinárodných pravidiel. Aj napriek spomínanému ustanoveniu čl.20 zákona nie je možnosť výnimočných situácií a prijatia žiadosti vyjadrená priamo v zákone a teda je na pováženie, či by nebolo vhodné dané ustanovenie pretransformovať.

Preto som toho názoru, že úprava v našom aj španielskom zákone ohľadom definície utečenca resp. ohľadom preskúmania žiadosti reštriktívna a vo svojej podstate smeruje proti záväzkom medzinárodného zmluvného práva o nevyhlásení osôb z azylového práva v dôsledku národnosti.

U nás zákon o cudzincoch 48/2002 určuje v ods. 2) Cudzincom je každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky. Na toto ustanovenie nadväzuje ods. (3). Tento zákon sa vzťahuje aj na cudzincov, ktorí požiadali o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ktorým bol udelený azyl na území Slovenskej republiky, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana na území Slovenskej republiky, ktorí požiadali o poskytnutie dočasného útočiska na území Slovenskej republiky alebo ktorým bolo poskytnuté dočasné útočisko na území Slovenskej republiky, ak osobitný zákon¹) neustanovuje inak.

²⁰ Protokol o azyle príslušníkov členských štátov EU²⁰ č. 29 z roku 1998 čl. 1 „Berúc do úvahy úroveň ochrany základných práv a slobôd členskými štátmi Európskej únie, považujú sa členské štáty za bezpečné krajiny pôvodu vo vzájomných vzťahoch pri všetkých právnych a praktických dôvodoch týkajúcich sa záležitostí azylu“

²¹ Comision española de ayuda al refugiado (CEAR) La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2010 pag. str.272, návrh na Ústavný súd Španielskeho kráľovstva nebol v čase písania práce zatiaľ podaný

Aj napriek celkovo povzbudzujúcemu zneniu prvotných ustanovení zákona, neobišla ani nášho zákonodarcu chuť do bodky sledovať právnu úpravu EU a dôvodoch pre zamietnutie azylu hovorí o zamietnutí žiadosti ako neprípustnej pokiaľ ide o občana EU. Ale oproti španielskemu ustanoveniu je naša právna úprava vo korektnejšia a plne sleduje dôležitú výnimku protokolu.

Zamietnutie žiadosti o udelenie azylu ako neprípustnej je síce povinne dané v prípade štátneho príslušníka členského štátu EU, ale existuje výnimka prijatia žiadosti ak nastanú skutočnosti uvedené v spomínanom Protokole.

5) Strata možnosti žiadať o azyl na ambasáde resp. zastupiteľstve

V španielskom zákone bola vypustená kapitola o možnosti cudzinca požiadať o azyl mimo španielskeho územia čím sa vlastne osoba prinúti dostaviť sa fyzicky na územie Španielska. Článok 39 síce umožňuje možnosť domáhať sa ochrany na veľvyslanectve alebo inom zastupiteľskom úrade občanovi tretieho štátu, rozhodnutie o prijatí jeho žiadosti na pôde konzulátu je výlučne na rozhodnutí veľvyslancov, aj to len v prípade ak je ohrozená fyzická integrita osoby. Ostatné veci určí vykonávací právny predpis- kontroverzné ustanovenie, ktoré je najviac kritizované zo strany mimovládnych organizácií.

Ďalšie novelizácie, ktoré nový španielsky zákon priniesol

- možnosť priznať status utečenca aj členovi rodiny, právo na bezplatnú právnu pomoc a na tlmočníka, odklad procesu navrátenia, právo na zdravotnú službu, právo obrátiť sa na Úrad vysokého komisára pre utečencov a jeho účasť v konaní.

Záver

Azylové zákony v Španielsku a na Slovensku sú súčasťou súčasného stavu, odrazom európskej reality vytvárania spoločného azylového systému, ktorý by mal priniesť jednotné pravidlá pre fungovanie prijímania azylantov spoza hraníc EU. Podľa môjho názoru je však potrebné mať na zreteli, že jednotné pravidlá nemusia znamenať pre každú kultúru rovnaký výsledok.

Tak ako má každý štát svoj vlastný právny poriadok ovplyvnený rozličnými faktormi vyplývajúcimi z historických, kultúrnych, jazykových a iných špecifik, tak je potrebné k týmto odlišnostiam pristupovať. Španielsko a Slovenská republika sú štátmi s odlišnou mentalitou a právnou kultúrou, ale ako súčasť EU majú dnes svoje zákony týkajúce sa azylového práva odlišné len v určitých ustanoveniach a tak je výsledkom tejto štúdie hodnotenie, že vytvorenie spoločného azylového systému EU je na dobrej ceste.

Literature:

- Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR)- La situación de las personas refugiadas en España. Madrid Informe 2009, ISBN : 790-10-139-7
- Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR)- La situación de las personas refugiadas en España. Madrid Informe 2010, ISBN : 978-84-8198-828-4
- Polák, P.: K některým aspektům transpozice recepční, kvalifikační a procedurální směrnice do právního řádu Španělského království. In: Sborník stanovisek veřejného ochrance práv - Společný evropský azylový systém: transpozice směrnic, Praha: ASPI, 2008, pages 194, ISBN : 9788025436158
- Hosnedlová, R; Lucena Piquero, D: Regularizace nelegální migrace ve Španělsku: (Vývoj, dopad a ohlas ze strany Evropské unie). Migraceonline.cz [online]. prosinec 20007 Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/RHosnedlovaDLPiquero_RegularizacenelegalnimigraceveSpanelsku_2.pdf>.
- Gil- Bazo, M.T, Refugee Status, Subsidiary Protection and the Right to be Granted Asylum Under EC Law, In: New Issues in Refugee Research, research Paper No. 136- Working Paper No. 54 / 2006, University of Oxford Faculty of Legal Studies Research Paper Series, pages November 2006, pages 30, ISSN: 1020- 7473
- Divinský, B.: Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 - 2008), IOM Bratislava 2009, 109 strn, ISBN: 978-80-970274-2-1

Contact – email

sonia_rakusanova@hotmail.com