

Lustrované-Nepredchádza
29. MAR. 2012

Pl. ús 8/2010
Rup 2461/2012

Rvp 2661 1/2012

Verejný ochranca práv
Nevädzová 5, P. O. Box 1, 820 04 Bratislava 24

č. 3848/2011/VOP

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Bratislava, 20. marca 2012

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo:	29 -03- 2012 (1)
Podacia číslo: 48/2012	Číslo spisu:
Prílohy: 1	Vybavuje:

Navrhovateľ: Verejný ochranca práv
doc. JUDr. Pavel Kandrác, CSc.
Nevädzová 5
P. O. Box 1
820 04 Bratislava 24

Účastník: Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1
812 80 Bratislava 1

Návrh

podľa ustanovenia čl. 151a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a ustanovenia čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s ustanovením § 18 ods. 1 písm. f) a ustanovením § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

na začatie konania o súlade ustanovení čl. I § 19 ods. 3 a čl. I § 21 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s ustanovením čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením čl. 3 a s ustanovením čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky po predbežnom prerokovaní

prijal

tento návrh na ďalšie konanie a vyniesol tento

nález:

Ustanovenia čl. I § 19 ods. 3 a čl. I § 21 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanovením čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením čl. 3 a s ustanovením čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Odôvodnenie

I.

Ustanovenie čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) znie nasledovne:

Nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

Ustanovenie čl. 13 Dohovoru znie nasledovne:

Každý, koho práva a slobody priznané týmto Dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy pred národným orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností.

Ustanovenie čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky znie nasledovne:

Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Ustanovenie čl. 4 Charty základných práv Európskej únie znie nasledovne:

Nikoho nemožno mučiť ani podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky znie nasledovne:

Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, znevýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Ustanovenie čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky znie nasledovne:

Nikoho nemožno mučiť ani podrobiť krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

Ustanovenie § 19 ods. 1 písm. i) zákona o azyle znie nasledovne:

Ministerstvo konanie o azyle zastaví, ak sa v konaní o azyle už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamieta ako zjavne neopodstatnená, neudeľuje sa azyl, odníma sa azyl,

nepredlžuje sa doplnková ochrana alebo sa zrušuje doplnková ochrana a skutkový stav sa podstatne nezmenil.

Ustanovenie § 19 ods. 3 zákona o azyle znie nasledovne:

*Proti rozhodnutiu o zastavení konania možno podať rozklad na ministerstvo do 7 dní odo dňa doručenia rozhodnutia okrem rozhodnutia podľa odseku 1 písm. i), proti ktorému možno podať rozklad do 20 dní odo dňa jeho doručenia; rozklad však nemožno podať proti rozhodnutiu podľa odseku 1 písm. c) až e). **Rozklad proti rozhodnutiu podľa odseku 1 písm. i) nemá odkladný účinok.***

Ako vyplýva z vyššie citovaných ustanovení zákona o azyle, v prípade zastavenia konania o azyle z dôvodu, že v konaní o azyle sa už právoplatne rozhodlo o tom, že sa žiadosť zamietá ako zjavne neopodstatnená, neudeľuje sa azyl, odníma sa azyl, nepredlžuje sa doplnková ochrana alebo sa zrušuje doplnková ochrana a súčasne sa skutkový stav podstatne nezmenil, je odkladný účinok rozkladu proti rozhodnutiu o zastavení konania vylúčený zo zákona. V prvom stupni rozhoduje Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, a druhostupňovým správnym orgánom na rozhodnutie o rozklade je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Právoplatné rozhodnutie je následne možné napadnúť žalobou v správnom súdnictve podľa ustanovení § 247 až § 250k zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Ustanovenie § 11 ods. 1 zákona o azyle znie nasledovne:

Ministerstvo zamietne žiadosť o udelenie azylu ako neprípustnú, ak:

- a) žiadateľovi udelil azyl štát, ktorý nie je členským štátom Európskej únie, a žiadateľ môže efektívne využívať túto ochranu; to neplatí, ak žiadateľa nie je možné do tohto štátu účinne vrátiť,*
- b) žiadateľ prichádza z bezpečnej tretej krajiny; to neplatí, ak v jeho prípade nemožno túto krajinu považovať za bezpečnú tretiu krajinu alebo ak žiadateľa do bezpečnej tretej krajiny nie je možné účinne vrátiť,*
- c) je na konanie o udelenie azylu príslušný iný štát,*
- d) žiadateľovi udelil azyl členský štát Európskej únie alebo*
- e) žiadateľ je občanom členského štátu Európskej únie; to neplatí, ak nastali skutočnosti uvedené v osobitnom predpise.*

Ustanovenie § 12 ods. 1 a ods. 2 zákona o azyle znie nasledovne:

Ministerstvo zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú, ak žiadateľ:

- a) odôvodňuje svoju žiadosť o udelenie azylu inými skutočnosťami alebo dôvodmi, ako tými, ktoré sú uvedené v § 8, 10, 13a alebo § 13b,*

- b) pochádza z bezpečnej krajiny pôvodu; to neplatí, ak v jeho prípade nemožno túto krajinu považovať za bezpečnú krajinu pôvodu, alebo
- c) nesplní povinnosť spolupracovať s ministerstvom podľa tohto zákona, najmä ak sa opakovane a bez vážnych dôvodov nedostaví na pohovor, čím znemožní posúdenie žiadosti (ods. 1).

Ministerstvo zamietne žiadosť o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenú aj vtedy, ak žiadateľ nespĺňa podmienky podľa § 8, 10, 13a alebo § 13b a

- a) neoprávnene vstúpil na územie Slovenskej republiky a bez vážneho dôvodu nepožiadaval o medzinárodnú ochranu bezodkladne po svojom vstupe,
- b) nepodrobil sa odňatiu daktyloskopických odtlačkov podľa § 23 ods. 1,
- c) predložil nepravdivé informácie alebo dokumenty, falšované alebo pozmenené doklady alebo zadržoval podstatné informácie alebo dokumenty dôležité na konanie o udelenie azylu s úmyslom sťažiť posudzovanie žiadosti o udelenie azylu,
- d) zdôvodňuje svoju žiadosť o udelenie azylu nesúvislými, protirečivými, nepravdepodobnými alebo nedostatočnými vyhláseniami, na základe čoho nemožno jeho osobu považovať za dôveryhodnú,
- e) je pravdepodobné, že zničil alebo sa zbavil svojho cestovného dokladu alebo iného dokladu totožnosti s úmyslom vytvoriť si nepravú totožnosť v konaní o azyle alebo inak sťažiť posudzovanie žiadosti o udelenie azylu,
- f) predložil svoju žiadosť o udelenie azylu len z dôvodu odvrátiť bezprostredne hroziace vyhodenie z územia Slovenskej republiky,
- g) bez vážneho dôvodu nepožiadaval o medzinárodnú ochranu bezodkladne po tom, ako sa dozvedel o skutočnostiach odôvodňujúcich medzinárodnú ochranu,
- h) predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky,
- i) predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť,
- j) ide o ďalšiu žiadosť o udelenie azylu a žiadateľ uviedol iné osobné údaje (ods. 2).

Ustanovenie § 21 ods. 2 zákona o azyle znie nasledovne:

*Proti rozhodnutiu, ktorým bola žiadosť o udelenie azylu **zamietnutá ako neprípustná alebo ako zjavne neopodstatnená**, možno podať opravný prostriedok na súd do 20 dní od jeho doručenia; **podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok**, ak súd nerozhodne inak.*

V prípade zamietnutia žiadosti o azyl z dôvodu jej neprípustnosti alebo z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti, je príslušným na rozhodnutie v prvom stupni Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, pričom proti jeho rozhodnutiu je možné podať opravný prostriedok na súd. **Podanie opravného prostriedku na súd nemá v týchto prípadoch automatický**

odkladný účinok, avšak súd môže na návrh odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia podľa ustanovenia § 250n zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“).

Znenie ustanovenia § 250n Občianskeho súdneho poriadku je nasledovné:

Ak to povaha veci nevylučuje, môže ten, kto podáva opravný prostriedok, navrhnúť, aby bola odložená vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia. Ustanovenie § 250c ods. 2 sa použije obdobne. Súd môže tomuto návrhu vyhovieť, ak by vykonaním napadnutého rozhodnutia bol zmarený účel jeho preskúmania.

Rozhodnutie, ktoré sa napáda opravným prostriedkom na súde, nie je právoplatné. **Zákon o azyle síce pripúšťa opravný prostriedok proti správne rozhodnutiu, zároveň však ustanovuje, že jeho podanie nemá odkladné účinky, a preto vykonateľnosť nastáva bez ohľadu na použitie opravného prostriedku.**

I keď súdy môžu priznať odkladný účinok, v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, nemá byť rozhodovanie o odkladnom účinku ponechané na ľubovôli orgánu, nakoľko judikatúra požaduje **automatický** odkladný účinok.

Cudzinci, ktorí požiadali o azyl a v konaní o azyle boli vydané procesné rozhodnutia o zastavení konania o azyle, príp. o zamietnutí ich žiadostí, čelia následne vyhosteniu z územia Slovenskej republiky, nakoľko obyčajne ich pobyt na území Slovenskej republiky nie je oprávnený (nevedia preukázať oprávnenosť pobytu na území Slovenskej republiky predložením cestovného dokladu alebo dokladu o pobyte). Jedným z dôvodov pre administratívne vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny, uvedeným v ustanovení § 82 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), je totiž skutočnosť, že má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2012 a podrobnejšie oproti zákonu č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov upravil, aký následok má podanie žiadosti o azyl počas konania o administratívnom vyhostení.

Ustanovenie § 77 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov znie nasledovne:

Ak cudzinec, proti ktorému sa vedie konanie o administratívnom vyhostení alebo konanie o zákaze vstupu podľa tohto zákona, podá žiadosť o udelenie azylu, policajný útvar vydá rozhodnutie o prerušení konania o administratívnom vyhostení až do rozhodnutia o jeho žiadosti o udelenie azylu a ďalej postupuje podľa osobitného predpisu; konanie o zákaze vstupu policajný útvar rozhodnutím zastaví. Ak sa cudzincovi neudelí azyl alebo neposkytne doplnková ochrana, policajný útvar, ktorý konanie o administratívnom vyhostení prerušil, pokračuje v konaní o administratívnom vyhostení.

Ustanovenie § 77 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov znie nasledovne:

Ak cudzinec podá žiadosť o udelenie azylu po nadobudnutí vykonateľnosti rozhodnutia o jeho administratívnom vyhostení alebo rozhodnutia o zákaze vstupu, policajný útvar

rozhodnutie nevykoná až do rozhodnutia o jeho žiadosti o udelenie azylu. Ak bola v rozhodnutí o administratívnom vyhostení určená lehota na vycestovanie, táto lehota začne plynúť znova po vykonateľnosti rozhodnutia o jeho žiadosti o udelenie azylu.

Uvedenými ustanoveniami sa precizovala situácia u cudzincov, ktorí až počas konania o administratívnom vyhostení požiadajú o azyl, príp. oň požiadajú po nadobudnutí vykonateľnosti rozhodnutia o jeho administratívnom vyhostení. **Nerieši sa však situácia u tých cudzincov, ktorí po vydaní negatívneho rozhodnutia v azylovom konaní môžu byť následne administratívne vyhostení, a to bez toho, aby súd rozhodol o ich oprávnom prostriedku.**

II.

Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva právo na azyl a právo nebyť vyhostený a vydaný nie sú samy osebe zahrnuté medzi práva a slobody, ktoré sú obsiahnuté v texte Dohovoru, ale vyhostenie z krajiny alebo vydanie osoby môže napriek tomu za určitých výnimočných okolností nastoliť problém podľa Dohovoru, najmä podľa ustanovenia čl. 3.

Vyhostenie žiadateľa o azyl zmluvným štátom môže nastoliť otázky vo vzťahu k ustanoveniu čl. 3 a založiť zodpovednosť štátu podľa Dohovoru, ak existujú vážne a preukázané dôvody vedúce k presvedčeniu, že daná osoba je vystavená v krajine návratu reálnemu riziku mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. V takomto prípade článok 3 ukladá povinnosť nevyhostiť danú osobu do takejto krajiny. Článok 3 sa môže aplikovať, aj keď nebezpečenstvo pochádza z osôb alebo skupiny osôb, ktoré nevykonávajú verejnú funkciu.¹

Ustanovenie článku 13 Dohovoru smeruje k založeniu vnútroštátneho kontrolného mechanizmu, určeného k náprave porušenia práv zaručených Dohovorom a jeho protokolmi. Článok 13 má procesný charakter, ktorý zaručuje všeobecné právo na účinný opravný prostriedok pred vnútroštátnym orgánom každému, kto sa dovoláva práv a slobôd uvedených v Dohovore alebo jeho protokoloch.

Účinnosť prostriedkov nápravy vyžadovaných ustanovením čl. 13 Dohovoru predpokladá, že môžu zabrániť výkonu opatrení, ktoré sú v rozpore s Dohovorom a ktorých dôsledky sú potenciálne nezvratiteľné. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva musí ísť o opravný prostriedok, ktorého prostredníctvom je možné dosiahnuť účinnú nápravu situácie porušenia a musí byť dostatočne nezávislý na orgáne, proti ktorému úkon či rozhodnutie smeruje.

V danej súvislosti poukazujem na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Diallo proti Českej republike** (sťažnosť č. 20493/07) zo dňa 23. júna 2011, ktorým bolo rozhodnuté o porušení ustanovenia čl. 13 Dohovoru v spojení s ustanovením čl. 3 Dohovoru.

Sťažovatelia, pochádzajúci z Guiney, pricestovali v priebehu roku 2006 letecky s prestupom v Lisabone do Českej republiky, kde požiadali o azyl. Svoju žiadosť podložili tvrdením, že sa zúčastnili generálneho štrajku, ktorý bol vládou násilne potlačený a následne

¹ Pirošíkova M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s. 216 a 217.

boli z dôvodu svojho postavenia hľadani políciou. Prvý sťažovateľ bol učiteľom, druhý predsedom Únie pre zamestnanosť mládeže, ktorá udržiavala kontakty s členmi opozície a podporovala odbory. Ministerstvo vnútra Českej republiky ich žiadosti zamietlo ako zjavne neopodstatnené, nakoľko do Českej republiky pricestovali z Portugalska, ktoré je nutné považovať za bezpečnú krajinu. Podanie žaloby proti týmto rozhodnutiam nemalo v ich prípade odkladný účinok, preto boli v decembri 2006 vydané rozhodnutia o ich vyhostení. V máji 2007 boli sťažovatelia deportovaní späť do Guiney.

Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že sťažovatelia neboli povinní predtým, než sa na Európsky súd pre ľudské práva obrátili, uplatniť svoju námietku neexistencie účinného prostriedku nápravy pred vnútroštátnymi súdmi, nakoľko by tým nedosiahli zároveň aj prieskum svojej hlavnej námietky spočívajúcej v riziku, že sa stanú obeťami zlého zaobchádzania, ak sa vrátia späť do Guiney.

S ohľadom na dostupné informácie o vážnom a hromadnom porušovaní ľudských práv v Guiney v rokoch 2006 a 2007 Európsky súd pre ľudské práva dospel k záveru, že obavy sťažovateľov boli subjektívne opodstatnené a nepredstierané. Mali mať preto k dispozícii prostriedok nápravy, ktorý by mal zo zákona odkladný účinok vo vzťahu k ich vyhosteniu, pomocou ktorého by sa domohli starostlivého posúdenia svojich obáv.

Európsky súd pre ľudské práva ďalej v uvedenom rozsudku konštatoval, že správne žaloby sťažovateľov proti rozhodnutiam o neudelení azylu nemali automatický odkladný účinok, nakoľko ich azylové žiadosti boli považované za zjavne neopodstatnené. Rovnako ani ústavná sťažnosť by nemala automatický odkladný účinok a v predmetnom kontexte teda nespĺňa požiadavky článku 13 Dohovoru. Na základe uvedených skutočností, Európsky súd pre ľudské práva **mal za to, že azylové konanie neposkytlo sťažovateľom účinný vnútroštátny prostriedok nápravy v zmysle článku 13 Dohovoru.**

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva určila požiadavky, ktoré by mal spĺňať účinný prostriedok nápravy. V rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Diallo proti Českej republike uviedol nasledovné:

„Súd opakuje, že **v prípade extradície alebo vyhostenia** a tvrdenia týkajúceho sa čl. 3 Dohovoru pojem účinného prostriedku nápravy podľa čl. 13 s ohľadom na nezvratnú povahu ujmy, ktorá môže nastať, ak sa naplní tvrdené riziko mučenia alebo zlého zaobchádzania, a s prihliadnutím k významu, ktorý Súd článku 3 pripisuje, vyžaduje (i) starostlivé a dôkladné skúmanie tvrdenia o existencii podstatných dôvodov domnievať sa, že existuje skutočné riziko zaobchádzania rozporného s článkom 3 v prípade vyhostenia sťažovateľa do krajiny určenia, a (ii) **automaticky odkladný účinok prostriedku nápravy** (viď M.S.S proti Belgicku a Grécku, č. 30696/09, veľký senát, 21. januára 2011, § 387; Baysakov a ďalší proti Ukrajine, č. 54131/08, 18. februára 2010, § 71, § 387; § 71; a Gebremedhin proti Francúzsku, č. 25389/05, § 66, ESLP 2007-V).“²

Rovnako si dovoľujem poukázať na významný rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **M.S.S proti Belgicku a Grécku**, č. 30696/09. V uvedenom rozsudku Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že z pohľadu dôležitosti, ktorú súd prikladá čl. 3 Dohovoru a nezvratnému charakteru ujmy, ktorá môže nastať, ak sa nebezpečenstvo mučenia alebo zlého zaobchádzania zmaterializuje, účinnosť prostriedku nápravy v zmysle čl. 13

² <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=390&d=317984>

Dohovoru imperatívne vyžaduje dôkladné preskúmanie vnútroštátnym orgánom, **nezávislé** a starostlivé preskúmanie akéhokoľvek tvrdenia, že existujú skutočné dôvody pre obavy z nebezpečenstva zaobchádzania v rozpore s čl. 3 Dohovoru, a vyžaduje sa aj hlavne promptná reakcia; **tiež sa vyžaduje, aby osoba, ktorej sa to týka, mala prístup k opravnému prostriedku s automatickým odkladným účinkom** (bod 293 rozsudku).

S odkazom na vyššie uvedený bod rozsudku Európsky súd pre ľudské práva znova zdôrazňuje, tak ako je ustálené v jeho judikatúre, že akákoľvek sťažnosť, že vyhostenie do inej krajiny, vystaví jednotlivca zaobchádzaniu zakázanému ustanovením čl. 3 Dohovoru, vyžaduje dôkladné a prísne preskúmanie, a že s výhradou určitej voľnej úvahy ponechanej štátom, súladnosť s čl. 13 Dohovoru vyžaduje, aby príslušný orgán bol schopný preskúmať podstatu sťažnosti a poskytnúť náležitú nápravu.

Do pozornosti Ústavného súdu Slovenskej republiky dávam taktiež aktuálne rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Hirsi Jamaa a ostatní proti Taliansku**, č. 27765/09, zo dňa 23. februára 2012. Podstatné a relevantné časti rozsudku sú označené pod bodmi č. 197 až č. 207.

Obdobným prípadom sa zaoberal aj **Súdny dvor Európskej únie**, v rozsudku v spojených veciach **C-411/10 a C-493/10**, ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania.

V tlačovom komuniké č. 140/11 zo dňa 21. decembra 2011, ktoré Súdny dvor Európskej únie poskytol k rozsudku v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, sa uvádza, že spoločná azylová politika je súčasťou cieľa Európskej únie spočívajúceho v postupnom vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvorenej pre ľudí, ktorí donútení okolnosťami oprávnene hľadajú ochranu v Európskej únii. Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (ďalej len „Nariadenie č. 343/2003“), stanovuje kritériá, ktoré umožňujú určiť členský štát, ktorý má právomoc rozhodnúť o žiadosti o azyl predloženej v Európskej únii, pričom v zásade má takúto právomoc len jeden štát. Keď štátny príslušník tretieho štátu požiada o azyl v členskom štáte, ktorý nie je určený týmto nariadením ako štát s takouto právomocou, toto nariadenie upravuje konanie o odovzdaní žiadateľa o azyl do členského štátu s takouto právomocou.

Vo veci C-411/10, N. S., afganský štátny príslušník, na svojej ceste do Spojeného kráľovstva prechádzal najmä cez Grécko, kde bol v roku 2008 zaistený. Grécke orgány ho štyri dni na to prepustili a súčasne mu doručili príkaz opustiť grécke územie v lehote 30 dní. N. S. nepodal žiadosť o azyl. Tvrdil, že v čase, keď sa pokúšal opustiť Grécko, bol zaistený políciou a vrátený do Turecka, kde bol počas dvoch mesiacov umiestnený v zariadení pre cudzincov v hrozných podmienkach. Zo zariadenia pre cudzincov utiekol a cestoval až do Spojeného kráľovstva, kam prišiel v januári 2009 a kde podal žiadosť o azyl. V júli 2009 bolo N. S. oznámené, že na základe Nariadenia č. 343/2003 bude v auguste odovzdaný do Grécka. Proti tomuto rozhodnutiu sa odvolal, pričom tvrdil, že v prípade, že bude vrátený do Grécka, hrozí, že jeho základné práva budú porušené. Vnútroštátny súd totiž uvádza, že azylové konania v Grécku majú závažné nedostatky, množstvo udelených azylov je extrémne nízke, možnosti súdneho preskúmania sú nedostatočné a veľmi ťažko prístupné a podmienky prijatia žiadateľov o azyl sú neprimerané.

Vec C-493/10 sa týka piatich osôb, medzi ktorými neexistuje nijaké spojenie, pôvodom z Afganistanu, Iránu a Alžírsku. Cestovali cez grécke územie a boli zaistené za nezákonný vstup naň, pričom však nepožiadali o azyl. Následne sa dostali do Írska, kde požiadali o azyl. Namietali proti svojmu vráteniu do Grécka a tvrdili, že konania a podmienky pre žiadateľov o azyl sú v tejto krajine neprimerané.

V tomto kontexte sa tak Court of Appeal of England and Wales (Spojené kráľovstvo), ako aj High Court (Írsko) pýtali Súdneho dvora Európskej únie, či vzhľadom na zahltenie gréckeho azylového systému a jeho účinky na zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl a na posudzovanie ich žiadostí musia orgány členského štátu, ktoré by mali uskutočniť odovzdanie žiadateľov do Grécka (štátu, ktorý je podľa Nariadenia č. 343/2003 zodpovedný za posúdenie žiadosti), vopred preskúmať, či tento štát skutočne dodržiava základné práva. Taktiež sa pýtali, či v prípade, že tento štát nedodržiava základné práva, sú tieto orgány povinné prevziať zodpovednosť a sami posúdiť žiadosť o azyl.

Účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, považovali za nesporné, že Grécko bolo v roku 2010 vstupným miestom pre skoro 90 % nezákonných migrantov, takže bremeno znášané týmto štátom je neporocionálne v porovnaní s bremenom znášaným ostatnými členskými štátmi, a že grécke orgány sú z materiálneho hľadiska nespôsobilé mu čeliť.

Vo svojom rozsudku Súdny dvor Európskej únie v prvom rade pripomína, že spoločný európsky azylový systém bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, rešpektujú základné práva a že členské štáty si v tomto ohľade vzájomne dôverujú. Práve na základe tejto zásady vzájomnej dôvery prijal normotvorca Európskej únie Nariadenie č. 343/2003, ktorého hlavným cieľom je zrýchliť posudzovanie žiadostí o azyl tak v záujme žiadateľov, ako aj zúčastnených štátov.

Na základe tejto zásady Súdny dvor Európskej únie skúmal, či vnútroštátne orgány, ktoré by mali uskutočniť odovzdanie do štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl určeného na základe Nariadenia č. 343/2003, musia vopred preskúmať, či sa v tomto štáte dodržiujú základné práva osôb.

Súdny dvor Európskej únie tvrdí, že akékoľvek porušenie noriem upravujúcich právo na azyl nestačí na zabránenie odovzdaniu žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorému za normálnych okolností prináleží právomoc posúdiť jeho žiadosť, pretože by to zbavilo štáty záväzkov v spoločnom európskom azylovom systéme a spochybnilo by to cieľ, ktorým je rýchlo určiť členský štát majúci uvedenú právomoc.

Súdny dvor Európskej únie sa však domnieva, že **právo Európskej únie bráni nevyvrátiteľnej domnienke, podľa ktorej členský štát, ktorý Nariadenie č. 343/2003 určí ako zodpovedný, dodržiava základné práva Európskej únie. Členským štátom, vrátane vnútroštátnych súdov, totiž prislúcha, aby neodovzdali žiadateľa o azyl do štátu určeného ako zodpovedný, pokiaľ nemôžu ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v tomto členskom štáte predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty základných práv Európskej únie.** Súdny dvor Európskej únie sa domnieva, že členské štáty disponujú primeranými nástrojmi pre posúdenie dodržiavania základných práv, a teda aj skutočných nebezpečenstiev, ktorým by bol vystavený žiadateľ o azyl v prípade, že by bol odovzdaný do zodpovedného členského štátu.

Ďalej Súdny dvor Európskej únie uvádza, že s výhradou možnosti vlastného posúdenia žiadosti musí členský štát, ktorý by mal odovzdať žiadateľa do členského štátu zodpovedného podľa Nariadenia č. 343/2003 a nemôže tak urobiť, preskúmať ostatné kritériá Nariadenia č. 343/2003 s cieľom overiť, či niektoré z nasledujúcich kritérií umožňuje identifikovať iný členský štát ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl.

V tejto súvislosti **musí dbať o to, aby nezhoršil situáciu porušenia základných práv tohto žiadateľa neprimerane dlhým konaním o určenie zodpovedného členského štátu. V prípade potreby mu prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť.**

III.

Súčasne navrhujem, **aby na základe dôvodov uvedených v I. a II. časti tohto návrhu Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o pozastavení účinnosti namietaných zákonných ustanovení** podľa ustanovenia čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a ustanovenia § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky“).

Podľa ustanovenia § 38 ods. 2 zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne Ústavný súd bez zbytočného odkladu.

Z vyššie uvedenej argumentácie vyplýva, že súčasná právna úprava zákona o azyle nerešpektuje Ústavu Slovenskej republiky a medzinárodnoprávnú úpravu ľudských práv a slobôd, tak ako je vykladaná stabilnou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Za dôvod pre uplatnenie právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 38 ods. 2 zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky označujem ohrozenie základného práva priznaného čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ustanovenia čl. 3 Dohovoru nebyť mučený ani podrobený krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu a práva priznaného čl. 13 Dohovoru na účinné právne prostriedky nápravy pred národným orgánom. Uvedené základné práva môžu byť ohrozené u cudzincov, ktorí v rámci dostupných opravných prostriedkov využijú možnosť preskúmať rozhodnutie o neudelení azylu v správnom súdnictve, a napriek tomu budú vyhodení zo Slovenskej republiky bez posúdenia ich námietok, že s nimi bude zle zaobchádzané v krajine pôvodu, nezávislým orgánom.

Ďalšie zotrvanie označených ustanovení zákona o azyle v účinnosti by mohlo spôsobiť zásah do základných práv a slobôd osôb.

Skutočnosť, že ďalšie uplatňovanie napadnutých ustanovení právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, odôvodňujem nasledovne:

Podľa štatistiky Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky za obdobie do roku 2003 do roku 2011 bolo zamietnutých 1675 žiadostí o azyl ako zjavne neopodstatnených, za obdobie od roku 2007 do roku 2011 bolo 139 žiadostí o azyl zamietnutých ako nepripustných.

Podľa štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru v roku 2011 je evidovaných celkom 10 cudzincov vyhostených z územia Slovenskej republiky, ktorí zároveň boli v minulosti žiadateľmi o azyl; z toho 9 na základe rozhodnutia o administratívnom vyhostení a 1 na základe rozhodnutia o súdnom vyhostení. Zároveň uvádzam, že Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru nezhrmažďuje údaje, v akom štádiu procesu bolo konanie o azyle na Migračnom úrade Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k vyhost'ovanému cudzincovi.

Z vyššie uvedených štatistík vyplýva, že mnoho konaní mohlo byť poznačených porušením ľudských práv v zmysle uvedených rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva.

doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc.
verejný ochranca práv