

» NELEGÁLNA MIGRÁCIA

NA SLOVENSKO-UKRAJINSKEJ SCHENGENSKEJ HRANICI



Ladislav Chabreček (editor)

Partneri:



SFPA
Slovak Foreign Policy Association



Centrum pre strategické
PARTNERSTVO
Центр стратегічного
ПАРТНЕРСТВА

Vydané v rámci projektu „Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie vybavovacieho procesu na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici“ (č. CBC 01017)

Nelegálna migrácia na slovensko-ukrajinskej schengenskej hranici

Ladislav Chabreček
(editor)

Bratislava,
December 2016

NELEGÁLNA MIGRÁCIA NA SLOVENSKO-UKRAJINSKEJ SCHENGENSKEJ HRANICI

Editor: Ladislav Chabreček

Grafická úprava a tlač: ADIN s.r.o., Prešov

Pre RC SFPA, n.o. vydal v roku 2016 ADIN, s.r.o.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti
pre zahraničnú politiku, n.o.
Hlavná 11, 080 01 Prešov, Slovenská republika
www.sfpa.sk

© Autori a Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

Partneri:



SFPA
Slovak Foreign Policy Association



**Centrum pre strategické
PARTNERSTVO**
**Центр стратегічного
ПАРТНЕРСТВА**

Spolufinancovanie:



Vydané v rámci projektu „Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie
vybavovacieho procesu na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici“ (č. CBC 01017)

Výška projektového grantu: 829 180,- EUR. www.norwaygrants.org

Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu
a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

Program SK08 – Cezhraničná spolupráca: „Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“

ISBN 978-80-89540-80-8

OBSAH

PREDSLOV	5
-----------------------	----------

Ladislav Chabreček

NELEGÁLNA MIGRÁCIA – JEJ PODSTATA, ZÁKLADNÉ ČRTY, VÝZNAM A TRENDY V SLOVENSKOM KONTEXTE	6
--	----------

Boris Divinský

RIZIKÁ MIGRÁCIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN.....	14
--	-----------

Štefan Čambora

SÚČASNOSŤ A MOŽNOSTI ĎALŠIEHO ROZVOJA SPOLUPRÁCE POHRANIČNÝCH ORGÁNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY A UKRAJINY V BOJI PROTI NELEGÁLNEJ MIGRÁCII A INEJ PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI SÚVISIACEJ S NELEGÁLNYM PREKRAČOVANÍM SPOLOČNEJ HRANICE	21
---	-----------

Ladislav Chabreček

MECHANIZMY PREDCHÁDZANIA NELEGÁLNEJ MIGRÁCII CEZ UKRAJINSKO-SLOVENSKÚ HRANICU A ŠTANDARDY TOLERANCIE	28
---	-----------

Myroslava Lendel

ODHAĽOVANIE A DOKUMENTOVANIE TRESTNEJ ČINNOSTI PREVÁDZAČSTVA	35
---	-----------

Kamil Pinček

MIGRÁCIA ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV UKRAJINY S VYUŽITÍM FALOŠNÝCH DOKLADOV	39
--	-----------

Adriána Buzová

VÝVOJ OCHRANY ZABEZPEČENIA OSOBNÝCH ÚDAJOV V CESTOVNÝCH DOKLADOCH	45
--	-----------

Ivan Telepčák

UDEĽOVANIE POBYTOV NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY ŠTÁTNYM PRÍSLUŠNÍKOM TRETÍCH KRAJÍN.....	56
--	-----------

Branislav Červenka

AZYLOVÉ KONANIE NA VONKAJŠEJ HRANICI SLOVENSKEJ REPUBLIKY S UKRAJINOU	70
--	-----------

Roman Hronec

DODRŽIAVANIE PRÁV A SLOBÔD OSÔB V ROZHODNUTIACH SPRÁVNÝCH ORGÁNOV SÚVISIACICH SO ZAISTENÍM A ADMINISTRATÍVNYM VYHOSTENÍM CUDZINCOV	81
---	-----------

Dušan Kriško

READMISIA OSÔB NA VONKAJŠEJ HRANICI SLOVENSKEJ REPUBLIKY S UKRAJINOU	93
---	-----------

Roman Hronec

ZAISTENIE ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV	104
--	------------

Emil Semjan

NÚTENÉ NÁVRATY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	112
--	------------

Dominik Oslanec

URČOVANIE VEKU MALOLETÝCH V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	120
---	------------

Milada Bucseková

PREDSLOV

Ladislav Chabreček

Spolupráca členských štátov Európskej únie s tretími krajinami pri zabezpečovaní kontroly vonkajších hraníc schengenského priestoru je jedným z prvkov novej koncepcie Európskeho integrovaného riadenia hraníc. Táto koncepcia bola zapracovaná do nového nariadenia Európskej únie o Európskej pohraničnej a pobrežnej strážii.

Spolupráca s tretími krajinami má slúžiť k posilneniu odhaľovania nelegálneho prekračovania spoločnej hranice a boju proti inej protispoločenskej činnosti súvisiacej s prekračovaním spoločnej hranice na jednej strane a k uľahčovaniu prekračovania tejto spoločnej hranice pre všetkých *bona fide* cestujúcich na strane druhej. Vonkajšia hranica schengenského priestoru nemá byť v súlade s politikou Európskej únie v žiadnom prípade považovaná za prekážku v obchodnej, sociálnej, kultúrnej a regionálnej spolupráce medzi členským štátom a susediacim tretím štátom.

Rozvoj spolupráce na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici má zároveň pomáhať Ukrajine v jej úsilí pri budovaní kapacít v súlade so štandardami a odporúčaniami Európskej únie v oblasti integrovaného riadenia hraníc. Účinné uplatňovanie európskej koncepcie integrovaného riadenia hraníc je napr. jednou z podmienok na zrušenie vízovej povinnosti pre občanov Ukrajiny pre ich vstup na územia štátov Európskej únie.

Hlavným cieľom tejto publikácie je oboznámiť čitateľa o rôznorodosti činností a plnení úloh, ktoré sú vykonávané na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici alebo s ňou úzko súvisia. Týmito činnosťami sú najmä snahy slovenských a ukrajinských hraničných orgánov smerujúce k eliminácii nelegálnej migrácie a účinnej a efektívnej regulácii legálnej migrácie, tak aby sa táto hranica stala bezpečnejšou a umožňovala rozvoj spolupráce medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou. Autori príspevkov dúfajú, že táto publikácia bude svojim obsahovým zameraním predstavovať obohatenie vedomostí o rôznorodosti oblastí a problémov, ktoré súvisia s problematikou spoločnej slovensko-ukrajinskej hranice.

Vydanie tejto publikácie bolo realizované v rámci projektu CBC01017 *Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie vybavovacieho procesu na slovensko-ukrajinskej hranici* spolufinancovaného z Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

NELEGÁLNA MIGRÁCIA – JEJ PODSTATA, ZÁKLADNÉ ČRTY, VÝZNAM A TRENDY V SLOVENSKOM KONTEXTE

Boris Divinský

Rastúca legálna i nelegálna migrácia je prirodzeným odrazom zvyšujúcej sa priestorovo-sociálnej mobility ľudstva v posledných dvoch-troch desaťročiach. Svojou dynamikou, prejavmi a dopadmi kladie pred spoločnosť – od jednotlivcov až po fungovanie štátnych útvarov – rôzne nové úlohy a potrebu reagovať. Cieľom tohto textu je v jeho vymedzenom rozsahu prezentovať pozíciu, charakter a vývojové trendy na úseku nelegálnej migrácie na Slovensku i v širšom nadnárodnom kontexte. Tento fenomén totiž zostáva nielen jedným z najpálčivejších problémov, ktorým krajiny čelia v rámci medzinárodnej migrácie, ale v ostatnom období sa jeho negatívne aspekty – minimálne v Európe – ešte zintenzívnili.

Nelegálnu migráciu tvoria alebo sa s ňou spájajú mnohé javy, aktivity a procesy nežiaduce ako pre tranzitné/cieľové krajiny a ich spoločnosti, tak aj pre migrantov a ich komunity. Medzi tie obzvlášť závažné možno z pohľadu štátu a domáceho obyvateľstva zaradiť napríklad:

- nekontrolovaný prechod migrantov cez štátne hranice a ich nepovolený vstup na suverénne teritórium;
- činnosť organizovaných (zločineckých) skupín prevádzачov – pašovanie osôb;
- rôzne iné sprievodné formy cezhraničnej kriminality;
- neoprávnený a neregistrovaný pobyt a pohyb migrantov na území štátu;
- nelegálne pracovné aktivity migrantov, ako aj ich nelegálne zamestnávanie, daňové úniky, účasť v tieňovej ekonomike;
- falšovanie či nedovolená manipulácia s cestovnými, identifikačnými, pobytovými a pracovnými dokumentmi a povoleniami;
- rôzne bezpečnostné hrozby, sťažný boj proti terorizmu a ochrana štátu;
- prehlbujúce sa sociálne, etnické, náboženské a politické napätie v spoločnosti, jej radikalizácia a možné násilné strety;
- vysoká ekonomická, technická, personálna a administratívna náročnosť manažmentu nelegálnej migrácie, ochrany hraníc a pracovného trhu.

Pre jednotlivých migrantov, ich rodiny a komunity možno identifikovať nasledovné vybrané negatíva, vyplývajúce z ich nelegálneho vstupu, pohybu, pobytu a zamestnania:

- rôznorodé komplikácie a riziká (zdravotné, bezpečnostné, klimatické a i.) na migračnej trase;
- zvýšené ohrozenie v dôsledku aktivít prevádzkačov a obchodníkov s ľuďmi;
- finančno-profesijné podhodnotenie až pracovné zneužívanie nelegálnych migrantov domácimi zamestnávateľmi;
- nadmerná psychická záťaž z obáv z odhalenia, detencie alebo vyhostenia;
- limitovaný prístup k základným právam či službám, bežne dostupným legálnym migrantom;
- minimálna možnosť participácie nelegálnych migrantov v programoch na ochranu znevýhodnených skupín obyvateľstva;
- vyšší výskyt prejavov xenofóbie, zaujatosti a intolerancie u väčšiny populácie;
- sťažené zaradenie nelegálnych migrantov do spoločnosti, ich výrazné integračné problémy;
- slabá informovanosť o možnostiach legalizácie svojho pobytu a práce v hostiteľskej krajine.

Ako dokumentuje aj uvedený prehľad, fenomén nelegálnej migrácie možno vo všeobecnosti považovať za nežiaducu súčasť medzinárodných migračných pohybov. Preto je logické, že štáty aj iné subjekty, ktoré čelia nelegálnej migrácii vo zvýšenej miere, prikladajú boju proti nej patričnú pozornosť s cieľom znižovať jej objem a zmierňovať jej dopady. Potláčanie nelegálneho prisťahovalectva pomocou komplexného, efektívneho a koordinovaného postupu zdôrazňujú tiež vnútroštátne, únijné i medzinárodné právne normy, koncepcie, politiky, iniciatívy, plány, programy a analýzy, týkajúce sa problematiky zahraničnej migrácie.¹

POZNÁMKY K TERMINOLÓGI

Žiaľ, jednoznačná celosvetovo platná definícia nelegálnej migrácie neexistuje. Podstatou väčšiny národných definícií je pohyb migrantov cez hranice iného štátu

¹ Pozri detailnejšie napríklad *Study on smuggling of migrants – Characteristics, responses and cooperation with third countries*, Európska komisia, 2015; Divinský, B.: *Chapter 25 Slovakia*. In: Triandafyllidou, A., Gropas, R. (eds): *European immigration. A sourcebook*, 2. vydanie, Ashgate: Aldershot, 2014; Bolečeková, M.: *Ochrana hraníc Slovenskej republiky pred nelegálnou imigráciou*. In: *Zborník vedeckých prác Bezpečnostné fórum 2013*. 2. zväzok, Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2013, s. 566 – 75; Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020. In: *Uznesenie vlády SR č. 574/2011*; Mrlianová, A., Ulrichová, N., Zollerová, M.: *Praktické opatrenia v boji proti nelegálnej migrácii v Slovenskej republike*, Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (EMN), Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2011; Divinský, B.: *Slovakia: irregular migration – from old challenges to new*. In: Triandafyllidou, A. (ed.): *Irregular migration in Europe – myths and realities*, Ashgate: Farnham, 2010; a iné

a/alebo ich pobyt či práca na území iného štátu v rozpore s jeho zákonmi.² Ako je zjavné, nelegálna migrácia sa skladá z dvoch zložiek – neoprávneného prekročenia štátnej hranice a neoprávneného pobytu (resp. práce).

Kompetentné autority SR (Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR) aktuálne charakterizujú *neoprávnené prekročenia štátnej hranice* ako konania cudzincov, ktorí neoprávnenne prekročili alebo sa pokúsili neoprávnenne prekročiť hranicu SR bez ohľadu na smer prekročenia. Druhá zložka nelegálnej migrácie – *neoprávnený pobyt na území SR* – zahŕňa konania cudzincov, ktorí sa v krajine zdržiavajú v rozpore so zákonom bez ohľadu na skutočnosť, či predtým vstúpili alebo sa zdržiavali na teritóriu SR oprávnenne, alebo neoprávnenne. Nelegálnym migrantom je tak osoba zadržaná za neoprávnené prekročenie štátnej hranice SR alebo neoprávnený pobyt na jej území.³

V zahraničí je evidentná snaha vyhýbať sa prívlastku „nelegálny“, považované mu za nevhodný, keďže je často asociovaný s trestnou činnosťou. Z tohto dôvodu sa nielen v anglofónnych krajinách používa výraz „irregular (undocumented, unauthorized, non-authorized, non-compliant alebo clandestine) migration/migrants“. Obdobne korektnejší termín sa zatiaľ v našej literatúre ani praxi neujal. Preto v tomto príspevku používam už zavedené termíny, zrozumiteľnejšie pre slovenského čitateľa – „nelegálna migrácia/nelegálni migranti“. Tieto sú zároveň totožné so slovenskými výrazmi, uvádzanými v zahraničných slovníkoch⁴ či v domácich výskumoch, analýzach, praktických príručkách a štatistikách.⁵

MEDZINÁRODNÝ KONTEXT

V roku 2015 dosiahol počet medzinárodných migrantov na svete podľa odhadov renomovaných inštitúcií 244 miliónov;⁶ oproti roku 2000 je to nárast o vyše 40 %.

² *Asylum and migration glossary 3.0*, Európska komisia a Európska migračná sieť, 2014; Glossary on migration 2nd edition. In: *International Migration Law* No. 25, Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2011; Divinský, B. *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004–2008)*, Bratislava: Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2009.

³ Pre vyčerpávajúcejšie definície pozri *Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike*, Bratislava: Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, 2001 – 2016.

⁴ *Asylum and migration glossary 3.0*, c. d.

⁵ Štatistický prehľad ..., c. d.; Bolečeková, M.: c. d., Mrlianová, A., Ulrichová, N., Zollerová, M.: c. d., Divinský, B. *Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004–2008)*, c. d., *Terminológia v činnosti hraničnej a cudzineckej polície*, Bratislava: Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR, 2007; Brychta, J., Frkáňová, A., Kubovičová, K.: *Osvedčená prax pri návratoch a reintegrácii nelegálnych migrantov: zákazy vstupu a využívanie readmisných dohôd Slovenskou republikou. Malá tematická štúdia pre Európsku migračnú sieť (EMN)*, Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2014.

⁶ *Pozri International Migration Report 2015 Highlights*, Organizácia Spojených národov, 2016; IOM – UNDP Global joint programme: mainstreaming migration into national development strategies, In: Newsletter No. 1, IOM – SDC – UNDP, 2016.

Z uvedeného súhrnu môže podľa nás tvoriť podiel nelegálnych migrantov v súčasnosti okolo 15 %, čo je v absolútnych číslach približne 40 miliónov osôb.

Situácia v oblasti nelegálnej migrácie sa v poslednom období mimoriadne zdramatizovala predovšetkým na území Európskej únie. Od začiatku 21. storočia do roku 2013 pritom odhadované toky i početné stavy nelegálnych migrantov, ako aj objem reálne zadržaných osôb klasifikovaných ako nelegálni migranti v Únii pozvoľna klesali. Ešte pred rokom 2010 sa odhadovalo, že v EÚ sa zdržiavali neoprávnene cca dva až štyri milióny migrantov a ročné prítoky nelegálnych migrantov sa postupne znižovali.⁷ Aj podľa oficiálnych údajov inštitúcií zaoberajúcich sa (o. i.) odhaľovaním nelegálnej migrácie či jej výskumom⁸ ročné počty osôb zadržaných pri neoprávnenom prekračovaní vonkajších hraníc EÚ či neoprávnene pobývajúcich na jej teritóriu naznačovali do roku 2013 určitú stabilizáciu, resp. klesajúci trend. Napríklad podľa údajov agentúry Frontex sa počet odhalených nelegálnych prekročení štátnej hranice v období 2007 – 2013 podstatne znížil a pohyboval na úrovni okolo 100 tisíc ročne. Podobne počet odhalených neoprávnených pobytov migrantov na území členských krajín EÚ sa v tom istom období mierne zredukoval a ustálil na úrovni približne 350 tisíc ročne.⁹

Radikálny negatívny obrat v kvantitatívnom vývoji nelegálnej migrácie v Európskej únii so závažnými kvalitatívnymi dopadmi nastal v rokoch 2014 – 2015, a to v súvislosti s bezprecedentným náporom migrantov z Blízkeho a Stredného východu i severnej Afriky cez Stredozemné more a Turecko. V roku 2015 dosiahol podľa Frontexu celkový počet odhalených neoprávnených prekročení vonkajších hraníc EÚ až rekordných 1,83 milióna. Počet migrantov, ktorí prešli nedovolené tieto hranice, činil fyzicky „len“ 1,047 milióna,¹⁰ pretože niektorí z nich boli v danej špecifickej situácii zaregistrovaní do databázy Frontexu na viacerých miestach. V každom prípade prítok migrantov do krajín Únie bol v priebehu roka 2015 historicky najväčší od skončenia druhej svetovej vojny. K týmto číslam je potrebné pre zmienený rok zaradiť ešte zhruba 500 tisíc zadržaných migrantov s neoprávneným pobytom v EÚ. Náš expertný odhad je, že aj v dôsledku opísaných skutočností sa na území Európskej únie dnes nachádza približne 5 miliónov nelegálnych migrantov.

⁷ Pozri Triandafyllidou, A. (ed.): *Irregular migration in Europe – myths and realities*, c. d., ako aj výstupy projektu Európskej komisie CLANDESTINO.

⁸ Napr. Agentúra Frontex, Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky ICMPD, Medzinárodná organizácia pre migráciu IOM, Európska komisia a pod.

⁹ *Annual risk analysis 2010 – 2015*, Varšava: Frontex, 2015.

¹⁰ *Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond: compilation of available data and information – reporting period 2015*, Medzinárodná organizácia pre migráciu, 2016.

VÝVOJ NELEGÁLNEJ MIGRÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Staršie vývojové trendy na úseku nelegálnej migrácie – od vzniku samostatnej SR až po vstup krajiny do Európskej únie – sme podrobnejšie charakterizovali už dávnejšie.¹¹ Stručne možno uviesť, že do roku 1998 bol význam a objem nelegálnej migrácie v SR viac-menej minimálny. Potom však začal vzrastať a v rokoch 2001 – 2002 nadobudol alarmujúci rozsah s vyše 15 tisíc zadržanými osobami ročne (sedemnásobne viac ako v roku 1993). Na počiatku 21. storočia sa tak Slovensko stalo významným regionálnym koridorom pre nelegálnych migrantov presúvajúcich sa z východu kontinentu smerom na západ. Tento fakt bol jedným z najväčších problémov manažmentu zahraničnej migrácie v SR v predmetnom čase. Príčinou tohto vývoja boli jednak vonkajšie okolnosti (migračný nápor z niektorých krajín Ázie, množstvo nelegálnych migrantov v Rusku a na Ukrajine, zablokovanie readmisnej dohody ukrajinskou stranou), jednak vnútorné činitele (oneskorená reakcia kompetentných orgánov, nedostatočná ochrana štátnych hraníc, aktivity rozsiahlej siete prevádzáčov a i.).

Po vstupe Slovenskej republiky do EÚ sa kvantitatívne trendy v nelegálnej migrácii citelne zmenili. Súhrnný počet osôb neoprávnene prekračujúcich štátnu hranicu a neoprávnene pobývajúcich v SR, vyjadrený v ročných tokoch zadržaných, sa v období 2004 – 2012 podstatne znížil – v absolútnom vyjadrení 7,4-krát (tabuľka 1); v rokoch 2004 – 2013 dokonca až 10 násobne. Tento vývoj znovu odrážal celý rad faktorov. Patrili medzi ne napríklad realizácia reforiem týkajúcich sa vstupu krajiny do schengenského priestoru a budovanie vonkajšej schengenskej hranice, implementácia Dublinského nariadenia so systémom Eurodac a transpozícia iných relevantných právnych predpisov Únie, energetickejšie potieranie organizovaných prevádzáčskych gangov a sprísňovanie trestných postihov za prevádzáčstvo, dôraznejšie pôsobenie polície pri odhaľovaní migrantov neoprávnene sa v SR zdržiavajúcich či pracujúcich, sfunkčnenie readmisnej dohody s Ukrajinou, oslabenie východoeurópskych migračných trás a i. K zvratu dovtedajšieho trendu, teda k opätovnému rastu nelegálnej migrácie došlo na Slovensku – podobne ako inde v Európe – v rokoch 2014 – 2015 z už opísaných dôvodov. Podľa nášho odhadu objem nelegálnej migrácie v SR nebude v roku 2016 príliš odlišný od objemu v roku 2015.

Od roku 2004 boli kvantitatívne zmeny v oblasti nelegálnej migrácie v krajine sprevádzané súbežnými štrukturálnymi zmenami.¹² Okrem iného sa čoraz

¹¹ Divinský, B.: *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike: vývojové trendy od roku 2000*, Bratislava: Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, 2007. (Analýza pre potreby MZV SR).

¹² Pozri Divinský, B.: Slovakia: irregular migration – from old challenges to new, c.d.; Divinský, B. *Undocumented migration: counting the uncountable. Data and trends across Europe. Country report – The Slovak Republic*, CLANDESTINO international research consortium, Athens: ELIAMEP, 2008.

viac dostával do popredia relatívny počet (t. j. podiel) migrantov s neoprávneným pobytom v štáte. Kým v roku 2004 netvoril ani štvrtinu zo sumárneho počtu zadržaných nelegálnych migrantov v SR, v roku 2008 po prvýkrát prekročil hodnotu 50 % a v roku 2015 dokonca presiahol 90 % (tabuľka 1). Možno preto s opatrnosťou tvrdiť, že Slovenská republika je už nelegálnymi migrantmi považovaná nielen za tranzitnú krajinu, ale stále častejšie aj za cieľovú krajinu. Práve tento fakt sa ale v budúcnosti môže stať dosť závažným problémom, keďže po roku 2020 očakávame výraznejšie imigračné toky do SR obzvlášť z tretích krajín.

Tabuľka 1. Dynamika počtu zadržaných nelegálnych migrantov v SR v období 2000 – 2015

Ukazovateľ / Rok	2000	2004	2008	2012	2015
Počet nelegálnych migrantov spolu	6 062	10 946	2 355	1 479	2 535
Medziročný vývoj celkovo (v %)	-24,7	-12,4	-65,2	+21,3	+94,4
Neoprávnené prekročenia ŠH abs.	-	8 334	1 034	658	222
Neoprávnené prekročenia ŠH (v %)	-	76,1	43,9	44,5	8,8
Neoprávnené pobyty abs.	-	2 612	1 321	821	2 313
Neoprávnené pobyty (v %)	-	23,9	56,1	55,5	91,2

Zdroj: ÚHCP (2001 – 2016) a vlastné výpočty

Vývoj štruktúry nelegálnych migrantov v Slovenskej republike v období 2004 – 2015 podľa pohlavia vykazuje tiež určité modifikácie. Počas celého tohto časového úseku bol síce medzi zadržanými nelegálnymi migrantmi evidentný vyšší podiel mužov ako žien (tabuľka 2), avšak podiel žien sa pozvoľna zvyšoval predovšetkým po roku 2010 (s maximom v roku 2014 – vyše 26 % zo súhrnného počtu). Tento proces zodpovedá trendom v rámci medzinárodných migračných pohybov, kde všeobecne hovoríme o feminizácii – rýchlo rastúcom zastúpení žien medzi legálnymi i nelegálnymi migrantmi.

Priebeh zmien v zložení nelegálnych migrantov v SR v období 2004 – 2015 podľa veku už nie je tak jednoznačný. Jednotlivé podiely maloletých, dospelých aj seniorov zo všetkých zadržaných osôb v uvedenom období pomerne dosť kolísali. V každom roku však bezkonkurenčne dominovali migranti v produktívnom veku (tabuľka 2), čo korešponduje s realitou aj v iných krajinách EÚ.

Iné štruktúrne charakteristiky týkajúce sa nelegálnych migrantov v SR (napríklad stupeň dosiahnutého vzdelania, materinský jazyk, rodinný stav, posledné zamestnanie a pod.) nie sú, žiaľ, doteraz zisťované.

Tabuľka 2. Pohlavné a vekové zloženie zadržaných nelegálnych migrantov v SR v období 2004 – 2015 (v %)

Kategória / Rok	2004	2008	2012	2015
Muži	82,4	82,8	75,7	77,2
Ženy	17,6	17,2	24,3	22,8
0 – 18 roční	14,6	13,5	19,3	16,7
19 – 59 roční		85,4	78,5	81,6
60+ roční	85,4	1,1	2,2	1,7

Zdroj: interné štatistiky Úradu hraničnej a cudzineckej polície a vlastné výpočty

Pokiaľ ide o najvýznamnejšie krajiny pôvodu zadržaných nelegálnych migrantov v SR, ich štruktúra sa menila v súlade s globálnymi trendmi. Už pred koncom 20. storočia nahradili utečencov hlavne z balkánskych krajín utečenci pochádzajúci zo Stredného východu (Afganistan, Irak), ale najmä ekonomickí migranti z najľudnatejších štátov južnej a juhovýchodnej Ázie (India, Čína, Vietnam, Pakistan, Bangladéš). Od rokov 2003 – 2004 sa začal na Slovensku manifestovať nový trend – relatívne prudký rozmach nelegálnej migrácie z niekdajších republík Sovietskeho zväzu (Ruská federácia, Ukrajina, Moldavsko, Gruzínsko). V období 2005 – 2011 občania menovaných štyroch krajín tvorili medzi zadržanými nelegálnymi migrantmi vždy nadpolovičnú väčšinu (v roku 2008 dokonca dosiahli 63 % z úhrnu neoprávnených prekročení hranice i neoprávnených pobytov v SR). Od roku 2012 ich podiel síce postupne poklesol na 37 % (rok 2015), ale samotná Ukrajina stále výrazne dominuje ako zdrojová krajina nelegálnych migrantov v SR (stabilne produkuje štvrtinu až tretinu ich celkových ročných tokov). Po roku 2010 sa začali popri ekonomických migrantoch z Európy a Ázie čoraz viac presadzovať utečenci z krajín zmiatanych konfliktmi – najprv z Afganistanu a Somálska, neskôr aj z iných afrických krajín (Eritrea, Kongo, Líbya, Sudán) a od roku 2013 predovšetkým zo Sýrie, prípadne Iraku (tabuľka 3). Z hľadiska motívu má tak nelegálna migrácia v súčasnosti na Slovensku zmiešaný charakter; dobrovoľných ekonomických migrantov rovnocenne dopĺňajú utečenci pred vojnou a násilím.

Tabuľka 3. Nelegálni migranti v SR podľa 10 najdôležitejších krajín pôvodu v rokoch 2000 – 2015

Ukazovateľ / Rok	2000	2004	2008	2012	2015
Krajiny pôvodu zadržaných nelegálnych migrantov	Afganistan	India	Ukrajina	Ukrajina	Ukrajina
	India	Rusko	Moldavsko	Somálsko	Sýria
	Rumunsko	Čína	Gruzínsko	Moldavsko	Afganistan
	Srí Lanka	Moldavsko	Pakistan	Afganistan	Irak
	Čína	Gruzínsko	Rusko	Gruzínsko	Kosovo
	Vietnam	Pakistan	Afganistan	Rusko	Pakistan
	Poľsko	Bangladéš	India	Kongo	Srbsko
	Slovensko	Afganistan	Bangladéš	Eritrea	Rusko
	Moldavsko	Ukrajina	Čína	Kongo-Zair	bez štát. príslušnosti
	Česká rep.	Slovensko	Južná Kórea	Srbsko	Bangladéš

Zdroj: ÚHCP (2001 – 2016), interné štatistiky
Úradu hraničnej a cudzineckej polície P-PZ

ZÁVER

Cieľom tohto príspevku bolo priblížiť čitateľovi pozíciu nelegálnej migrácie všeobecne ako jednu z neoddeliteľných zložiek medzinárodných migračných pohybov, teda aj ako súčasť zahraničnej migrácie v rámci Slovenskej republiky. Ešte dôležitejšie však bolo predstaviť viacrozmernú podstatu tohto javu, jeho rôzne črty, charakteristiky, vývojové trendy, závažnosť a dopady na spoločnosť. Je potrebné si uvedomiť, že objem, smerovanie, dynamiku a zloženie tokov nelegálnych migrantov je takmer nemožné predvídať a veľmi komplikované regulovať. Navyše nelegálna migrácia spravidla prináša pre prijímajúce krajiny len výzvy negatívnej povahy, ktoré musia príslušní aktéri promptne, komplexne, profesionálne a humánne riešiť. Preto je dôležité aj v SR rozširovať poznatkovú bázu o nelegálnej migrácii, podporovať vzájomnú výmenu aktualizovaných informácií, spolupracovať pri rozvoji nástrojov, systémov, koncepcií, zákonov a politík, budovať inštitucionálnu sféru a posilňovať operatívnu prax. Týmto prístupom možno signifikantne napomôcť zabezpečiť úlohy pri ochrane tranzitného či cieľového štátu, domácich populácií a spoločností, ale aj samotných migrantov a ich komunít.

RIZIKÁ MIGRÁCIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN

Štefan Čambora

Najjednoduchšie môžeme pojem migrácia definovať ako premiestňovanie, sťahovanie jednotlivcov alebo skupín v priestore, pričom sa môže jednať o prechodný alebo trvalý stav. Migrácia tu je prítomná od zrodu ľudstva a v prvopočiatku bolo jej hlavným dôvodom uspokojenie základných ľudských potrieb, spočívajúcich v zabezpečení si obživy. S vývojom spoločnosti sa dôvody migrácie menili a uspokojovanie základných ľudských potrieb prestávalo byť postupne jej dominantným podnetom. Ľudia začali opúšťať svoje bydliská aj z dôvodu ochrany vlastných životov pred náboženským prenasledovaním, vojnovými výpadmi, hladomorom a pod. Migrácia sa teda v čase dynamicky menila a s ďalším rozvojom spoločnosti sa vyformovala do súčasnej podoby, keď v spoločnosti prevažuje najmä ekonomicky motivovaná migrácia.

V súčasnosti sa čoraz viac dostáva do popredia otázka, ako sa v dôsledku migrácie môže meniť spoločnosť, aký dopad bude mať na vnútornú bezpečnosť a celkový rozvoj. Pre vytvorenie komplexného obrazu je nevyhnutné jednotlivo a vo vzájomných súvislostiach posúdiť všetky aspekty migrácie, identifikovať hrozby a zdefinovať riziká z nej vyplývajúce. Tento prístup je jedným zo súborov opatrení, ktoré je nutné vykonať za účelom dosiahnutia bezpečného života a zlepšenia životnej úrovne každého človeka, spoločnosti.

Aby bolo možné riziko komplexne hodnotiť, musíme vziať do úvahy dva kľúčové termíny; bezpečnosť a jej protiklad nebezpečenstvo. Termínom bezpečnosť označujeme stav, v ktorom sa jednotlivec alebo spoločnosť, necíti byť ohrozená a má pocit istoty. Naopak, nebezpečenstvo je skrytá vlastnosť systému, obsahujúca určité hrozby, schopná narušiť bezpečnosť, stabilitu a je zdrojom potencionalnej škody.

Hladina bezpečnosti jednotlivca či spoločnosti je modelovaná širokým rozpätím rôznorodých činiteľov, ktoré ovplyvňujú procesy a činnosti neodmysliteľné na splnenie stanovených cieľov. Bezpečnosť môže byť ovplyvnená napríklad: politickými činiteľmi, právnymi činiteľmi, vnútorno-bezpečnostnými činiteľmi, ekonomickými činiteľmi, sociálnymi činiteľmi a pod.

Bezpečnosť v širšom zmysle vyjadruje stabilitu, poriadok, určitosť, spoľahlivosť, rovnováhu a teda existenciu bez hrozieb. Nie je to stav, ktorý dosiahneme

raz a navždy. Je to neustále sa vyvíjajúci proces, interakcia medzi bezpečnostnými hrozbami, rizikami a výzvami na strane jednej a príslušnými odpoveďami na strane druhej.

MIGRÁCIA A RIZIKÁ

Slovenská republika, rovnako ako aj ostatné krajiny Európskej únie, vo svojej novodobej histórii vychádza pri hodnotení migrácie z dvoch pohľadov. Prvý pohľad je orientovaný na legálnu migráciu (regulovanú – žiadanú) a druhý je orientovaný na nelegálnu migráciu (neregulovanú – nežiadanú). Pri oboch vznikajú určité riziká, ktoré nemôže žiadna z krajín ignorovať, keďže významne ovplyvňujú každý štátny systém a prinášajú výzvy pre všetky oblasti spoločenského života. O riziku môžeme uvažovať ako o tenkej hrane, rozdeľujúcej rovinu na dve strany, stranu zisku alebo straty. Riziko v zmysle očakávania straty môže byť vnímané ako určitý destabilizačný prvok, ktorý negatívne ovplyvňuje plánované smerovanie. Na druhej strane môže byť riziko vnímané ako možnosť zisku, ktoré je potrebné na riešenie otázok v oblastiach, ktoré dlhodobo upadajú, resp. ich progres stagnuje. Aj z tohto dôvodu je migrácia nástrojom, ktorý prináša so sebou nie len možnosť straty ale aj zisku. Ak by sme určovali riziká podľa oblastí, ktorých sa dotýkajú mohli by sme ich rozdeliť na sociálne, hospodárske, kriminálne, zdravotné, etnické a náboženské.

RIZIKÁ A UKRAJINA, POSTAVENIE UKRAJINY A SLOVENSKA

Migrácia štátnych príslušníkov Ukrajiny na území Slovenska má svoje historické korene, ktoré siahajú do dávnej minulosti. Kultúrno-historické väzby a geografická poloha oboch krajín predurčuje Ukrajinu, aby bola zdrojom najpočetnejšej skupiny migrantov tretích krajín na slovenskom území. Medzi významné faktory podporujúce túto migráciu musíme zaradiť aj blízkosť jazykov a početné ukrajinské komunity a menšiny, žijúce najmä v pohraničných oblastiach na východe Slovenska.

Potvrdzujú to aj údaje o legálnej a nelegálnej migrácii na území Slovenskej republiky. Ukrajinci sú dlhodobo na prvých miestach v štatistikách zverejňovaných Úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Pri pohľade na štatistiky legálnej migrácie môžeme pozorovať, že počet Ukrajincov s povoleným pobytom na území Slovenskej republiky každoročne stúpa. Kým na konci roku 2007¹ bolo evidovaných celkom 3 833 Ukrajincov s pobytom na území Slovenskej republiky, na konci roku 2015 ich bolo evidovaných až 10 706. Pre túto skupinu je Slovensko cieľovou krajinou. Ďalšiu významnú skupinu v legálnej

¹ Porovnávam základné štatistické ukazovatele zverejnené Úradom od roku 2007, teda od obdobia, keď sa SR stala súčasťou schengenského priestoru.

migrácii tvoria Ukrajinci, ktorí vstupujú na územie schengenského priestoru na základe schengenských víz udelených zastupiteľskými úradmi SR. S ročný priemerom 45 000 udelených víz vysoko prekračujú priemerné hodnoty v počte udelených víz príslušníkom ostatných vízových krajín. Tu je však nutné podotknúť, že pre Ukrajincov nemusí byť SR cieľovou krajinou a vízum im slúži len ako nástroj pre vstup do schengenského priestoru. Poslednú skupinu legálne migrujúcich Ukrajincov tvoria tí, ktorí vstupujú na slovenské územie na základe povolenia na malý pohraničný styk.² Ich pobyt na území SR je však teritoriálne obmedzený výlučne na pohraničnú oblasť.

Nelegálna migrácia Ukrajincov čiastočne kopíruje vývoj celkovej nelegálnej migrácie na území Slovenska. Tá mala od roku 2007, s výnimkou roku 2012, až do roku 2015 klesajúcu tendenciu. V roku 2015 sa však, v dôsledku migračnej krízy spôsobenej migrantmi na západobalkánskej trase, vrátila na hodnoty zaznamenané v roku 2008. Obdobná situácia nastala aj pri nelegálnej migrácii Ukrajincov. Ich počty sa však v roku 2014 priblížili a v roku 2015 prekročili počty zadržaných, ktoré boli evidované v roku 2008. Vývoj v rokoch 2014 a 2015 bol však expertmi očakávaný a vyplynul z vízovej politiky Európskej únie voči Ukrajine. Zjednodušenie vízového režimu spôsobilo v roku 2013 nárast udelených víz takmer o 100 %, čo zároveň s určitým časovým oneskorením prinieslo aj vyššie počty nelegálne migrujúcich Ukrajincov, ktorí sa po uplynutí doby stanovenej vo víze vracajú do domovskej krajiny. Ukrajinci teda preferujú legálny vstup do schengenského priestoru a sú teda aj najpočetnejšou skupinou tzv. *overstayers*.³ Menej preferovaný spôsob vstupu je nelegálny, či už cez hraničný priechod alebo aj mimo hraničného priechodu. Kým na hraničných priechodoch sa pokúšajú o vstup najmä s použitím falošných alebo pozmenených dokladov, mimo hraničných priechodov vstupujú zväčša s úmyslom pašovania tovaru alebo prevedenia osôb. Tradičná nelegálna migrácia je už ojedinelá.

RIZIKÁ LEGÁLNEJ MIGRÁCIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV UKRAJINY

Vo všeobecnosti sa považujú ohrozenia bezpečnosti štátu z legálnej migrácie za menej nebezpečné formy ohrozenia SR, pričom so zreteľom na nízku pôrodnosť, absenciu vysokokvalifikovaných pracovníkov a iné sa legálna migrácia považuje za žiadanú. Podmienkou tejto migrácie je, aby príliv cudzincov, a teda aj Ukrajincov, bol systematicky regulovaný. Pre blízkosť kultúrno-spoločenských hodnôt sa legálna migrácia Ukrajincov, ako slovanského národa, dá považovať za najvhodnejšiu

² Povolenie udelené SR pre časté prekračovanie slovensko-ukrajinskej hranice, vydávané štátnym príslušníkom Ukrajiny z rodinných dôvodov, kultúrno-spoločenských dôvodov, sociálnych dôvodov alebo hospodárskych dôvodov.

³ Cudzinec zdržujúci sa na území štátu nad dobu povolenú vo víze, po ukončení doby určenej v povolení na pobyt, alebo na dobu určenú bezvízovou dohodou

(zo všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín). Avšak, aj keď je tento druh migrácie regulovaný a kontrolovaný, prináša so sebou určité bezpečnostné riziká, ktoré nemôžeme ignorovať. Najčastejšími rizikami v legálnej migrácii Ukrajincov sú:

- zneužitie účelu pobytu;
- vstup a pobyt na základe falošných podporných dokladov;
- páchanie trestnej činnosti;
- vytváranie šedej ekonomiky;
- zaťažovanie sociálneho systému.

Vstup a pobyt na území SR je daný jasnými pravidlami, ktoré upravujú platné zákony. Je zjavné, že nie každý Ukrajinec vstupuje na slovenské územie s úmyslom porušovať zákony, no na druhej strane si musíme uvedomiť, že nie všetci Ukrajinci prichádzajú s účelom, aký uvádzajú či už pri žiadostiach o vízum alebo pri žiadostiach o udelenie pobytu.

Zneužitie účelu pobytu je najfrekvencovanejším dôvodom na represívne a preventívne opatrenia vykonávané voči Ukrajincom. V mnohých prípadoch deklarovaný účel neplnia, ale vykonávajú hlavne zárobkové činnosti, pričom si sami neuvedomujú, že v nejednom prípade sa stávajú obeťmi vykorisťovania alebo obchodovania s ľuďmi.

Nezamestnanosť na Ukrajine, nízka životná úroveň vytvárajú predpoklady na to, aby sa ľudia z oblastí s vysokou nezamestnanosťou stali obeťmi podvodov. Pod zámienkou práce v EÚ sú lákaní organizovanými skupinami osôb, pôsobiacich na územiach viacerých štátov, ktoré im zároveň poskytujú kompletný servis pri vybavovaní víz, alebo povolení na pobyt. K žiadostiam o víza prikladajú falošné doklady ako napr. doklady fiktívnej firmy, falošné pozvania, potvrdenie o rezervácii ubytovania a v prípade, že im je vízum udelené, vstúpia na územie SR. Tento vstup na základe podvodne získaných víz však za legálny považovať nemožno.

Protispoločenské konania jednotlivcov alebo aj skupín ľudí, ktorých podstata je definovaná v trestnom zákone sú činmi, ktoré sú posudzované ako konania najnebezpečnejšie pre spoločnosť, obzvlášť ak sú páchané organizovane. V legálnej migrácii sú najčastejšie páchané latentné trestné činy, avšak nie každý trestný čin spáchaný cudzincom priamo súvisí s migráciou. Príkladom takého trestného činu, aj keď nie práve latentného, je trestný čin „ohrozenie pod vplyvom návykovej látky“ (nemá súvislosť s migráciou, hoci sa ho dopustí cudzinec). Páchanie trestnej činnosti cudzincami v mnohých prípadoch zasahuje viacero oblastí chránených zákonom a jeho mieru rizika zvyšujú viaceré faktory, akými sú napríklad možnosť rýchleho zbohatnutia, zlá sociálna situácia, silné diaspory a pod. Trestný čin prevádzkačstva je najlepším príkladom, pri ktorom nejde len o samotné prevedenie cudzinca, ale často aj o obchodovanie s ľuďmi, nezákonné obohacovanie sa, legalizácia príjmov z trestnej činnosti, nelegálne zamestnávanie a s tým súvisiace neodváždzanie daní a neplatenie sociálnych odvodov.

Jedným konaním sa teda spustí domino efekt, ktorý prináša ďalšie riziká v iných oblastiach.

Z pohľadu štátnych príslušností by práve u Ukrajincov, ako najpočetnejšej skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín pobývajúcich na území SR, mohlo byť riziko páchania trestnej činnosti najvyššie.

RIZIKÁ NELEGÁLNEJ MIGRÁCIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV UKRAJINY

Vychádzajúc z toho, že nelegálna migrácia má konšpiratívny charakter, pripisuje sa jej vyššie spoločenské nebezpečenstvo, a teda je aj z tohto dôvodu považovaná za oblasť, ktorej je nutné venovať zvýšenú pozornosť. Nelegálna migrácia, viac ako legálna, je ovplyvňovaná *push*⁴ a *pull*⁵ faktormi, ktoré sú odlišné pre jednotlivé krajiny (v krajinách pôvodu migrantov a v cieľových krajinách).

V súčasnosti môžeme na Ukrajine označiť za najvýznamnejšie *push* faktory ozbrojený konflikt a nepriaznivé ekonomické a sociálne podmienky. Ekonomický faktor spôsobuje, že veľká časť Ukrajincov v snahe riešiť svoju ekonomickú otázku opúšťa svoje domovy a riešenia sa snaží nájsť, aj keď za cenu možných negatívnych následkov, na území EÚ. Vplyv ozbrojených konfliktov sa v súčasnosti neprejavuje vo zvýšenej miere a počty Ukrajincov hľadajúcich azyl na území Slovenska je veľmi nízky. Dosah na ovplyvnenie týchto faktorov je zo strany SR veľmi komplikovaný a prijímanie účinných opatrení veľmi obmedzené, rovnako ako aj ovplyvnenie hrozby aktivácie nelegálnej migrácie.

Slovensko však môže ovplyvňovať *pull* faktory, ktoré motivujú migrantov k migrácii, a z ktorých im môžu plynúť určité výhody. Účinná migračná politika, transparentný sociálny systém, regulácia trhu práce, nekompromisné uplatňovanie zákonov sú hlavné oblasti, v ktorých je nutné nachádzať riešenia pre elimináciu nelegálnej migrácie. Tú rozdeľujeme do troch základných kategórií:

- neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice mimo hraničných priechodov;
- neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice cez hraničné priechody; a
- neoprávneného pobytu na území Slovenskej republiky.

V oblasti neoprávneného prekročenia vonkajšej hranice mimo hraničných priechodov môžeme situáciu vo vzťahu k štátnym príslušníkom Ukrajiny považovať za stabilnú a v posledných rokoch skôr za výnimočnú. Nasvedčuje tomu aj fakt, že počty zadržaných Ukrajincov sú pri neoprávnenom prekročení vonkajšej

⁴ Push faktory – súhrn faktorov, ktoré negatívne pôsobia na jednotlivcov v ich domovských krajinách, pri naplňaní ich očakávaní (spoločenské uplatnenie, nízka životná úroveň, vojenské konflikty, etnické, politické, náboženské prenasledovanie a pod.)

⁵ Pull faktory – súhrn faktorov, ktoré pozitívne pôsobia na rozhodovanie jednotlivcov pri výbere cieľovej krajiny a pre ktoré sú ochotní podstúpiť riziká aby naplnili svoje očakávania (výhodné sociálne podmienky, uplatnenie na trhu práce, pocit bezpečia a pod.)

hranice minimálne a pohybujú sa rádovo v desiatkach, pričom v mnohých prípadoch snaha Ukrajincov nie je zotrvať na území SR. Samotným motívom bývaú konania, z ktorých chcú finančne profitovať a majú znaky trestnej činnosti. Jedná sa o určitý synergický jav, nakoľko tieto konania sú viazané najmä na prevádzachstvo a na pašovanie tovaru, ktoré si pre ich úspešné zvládnutie vyžaduje spoluprácu viacerých osôb (páchateľov) na oboch stranách spoločnej hranice. Spoločenské nebezpečenstvo spojené s týmto druhom nelegálnej migrácie je vysoké a za účelom eliminácie sa mu v boji s ním venuje obzvlášť vysoká pozornosť. Spoločenská nebezpečnosť môže byť ešte viac umocnená v prípade, že páchatelia sú ozbrojení.

Situácia pri Ukrajincoch, ktorí sa pokúšajú vstúpiť na územie SR neoprávnene cez hraničné priechody na vonkajšej hranici má odlišný charakter. Ukrajinci prichádzajú k hraničnej kontrole, kde predkladajú na kontrolu svoje cestovné doklady spolu s vízami, ktoré sú potrebné pre vstup na územie Slovenskej republiky. Predloženie dokladu a víza však nie sú jedinými kritériami, ktoré musia Ukrajinci splniť, aby mohli pokračovať v ceste za svojim cieľom. Pri hraničnej kontrole sa skúma, či ich doba pobytu na území EÚ v predchádzajúcom období nepresiahla povolenú dobu, či účel, ktorý je uvedený vo víze je pravým účelom, či majú dostatok finančných prostriedkov a pod. A práve tu nastávajú najväčšie riziká. V prípade, že sú si vedomí, že nie sú schopní tieto požiadavky splniť, predkladajú k hraničnej kontrole falošné alebo pozmenené doklady, získavajú víza na základe falošných podporných dokladov, prípadne si zmenia identitu alebo aj štátnu príslušnosť. Nebezpečenstvo predkladania falošných dokladov (či už cestovných alebo i podporných), spočíva v jeho latentnosti a je spojené s páchaním ďalších trestných činností.

Neoprávnené pobyty sú špecifickou množinou nelegálnej migrácie, skladajúcou sa z troch hlavných podmnožín a prienikom spoločných znakov. Prvú podmnožinu tvoria Ukrajinci zadržaní vo vnútrozemí po tom, ako neoprávnene prekročili vonkajšiu hranicu. Vonkajšiu hranicu prekračujú mimo hraničných priechodov, či už bez cestovného dokladu alebo aj s cestovným dokladom. Druhú podmnožinu tvorí skupina Ukrajincov, ktorí vstúpili na územie SR legálne, avšak svojím konaním sa dopustili porušenia pobytových podmienok. Najčastejšie nerešpektujú dobu pobytu vo víze alebo vykonávajú činnosti v rozpore so zákonmi SR. Do tretej podmnožiny môžeme zaradiť Ukrajincov, ktorí sa na území SR nedopustili porušenia pobytových podmienok, avšak pre vstup sa uchýli ku konaniam, ktoré majú znaky podvodu – tzv. pseudo-legálna migrácia. Sú to najmä Ukrajinci, ktorí využívajú vízum na iný účel ako im bolo udelené, prípadne zneužívajú povolenie na malý pohraničný styk na pohyb mimo vymedzené teritórium. Neoprávnené pobyty Ukrajincov majú v nelegálnej migrácii najpočetnejšie zastúpenie. Z pohľadu ochrany vnútornej bezpečnosti tento druh nelegálnej migrácie prináša širšiu škálu rizík, ktoré v prípade ignorovania sa môžu prejaviť vo viacerých oblastiach spoločenského života (nelegálne zamestnávanie, pašovanie tovaru, neodvádzanie daní, neplatenie povinných odvodov a pod.).

Medzi riziká migrácie Ukrajincov je aktuálne zaradená aj hrozba vyplývajúca zo súčasnej politickej situácie na Ukrajine. Ozbrojený konflikt, ktorý ovplyvňuje životy nie len Ukrajincov, ale aj cudzincov žijúcich na Ukrajine, môže aktivovať skupiny ľudí žijúcich v oblastiach postihnutých ozbrojeným konfliktom a primäť ich k tomu, aby hromadne opustili svoje domovy a hľadali útočisko na území Slovenskej republiky. Ak by došlo k takémuto scenáru, je vysoký predpoklad, že veľká skupina utečencov z Ukrajiny by využila pre vstup do Európskej únie práve úsek slovensko-ukrajinskej hranice, kde by po jej neoprávnenom prekročení alebo aj na hraničných priechodoch žiadala o azyl. S azylovou migráciou sekundárne môžu byť spojené ďalšie riziká, ktoré nie je možné vylúčiť. Dá sa predpokladať, že azylová migrácia by mohla byť zneužívaná pre iné účely (útek zločincov, presun zahraničných bojovníkov, využitie na zisk osobného prospechu zo sociálneho systému a pod.).

ZÁVER

Systém vnútornej bezpečnosti má viacero dimenzií, ktoré sú ovplyvňované rôznorodými činiteľmi a patrí medzi ne aj migrácia a to nie len Ukrajincov. Riziká, ktoré migrácia so sebou prináša, majú rôzne charaktery a ich identifikovanie v dostatočnom časovom predstihuje si pre svoju náročnosť vyžaduje kooperáciu odborníkov v danej problematike.

Ešte náročnejší je proces kvantifikácie, ktorý z dôvodu veľkého množstva premenných môže spôsobiť značné odchýlky od budúcich možných očakávaní a akceptovateľnosti rizika. Pre určenie miery rizika a jeho akceptovateľnosti je nevyhnutná spolupráca odborníkov z oblasti práva, sociológie, ekonomiky, zdravotníctva, kultúry, vzdelávania a ostatných oblastí spoločenského života, ktorých sa migrácia priamo alebo i nepriamo dotýka.

Záujmom každej spoločnosti by malo byť hľadanie vlastných riešení v otázkach migrácie, vytváranie unifikovaných postupov vo všetkých rezortoch štátnej správy a neposlednej rade prijímanie účinných politík, ktoré by sledovali jednotný cieľ a to spravodlivý, nezaujatý a hlavne zákonný prístup k migrantom. Pre splnenie tohto cieľa je nevyhnutné dôkladne skúmanie, analyzovanie a hodnotenie slabých a silných stránok, za účelom vytvorenia komplexného a objektívneho obrazu pre autority podieľajúce sa na riadení a správe štátu, na základe ktorého by bolo možné určiť smerovanie v oblasti migračnej politiky.

Na úplný záver je nutné dodať, že uvedením si rizika môžeme každé riziko znížiť a naopak, to že o riziku nevieme, neznamená že neexistuje.

SÚČASNOŠŤ A MOŽNOSTI ĎALŠIEHO ROZVOJA SPOLUPRÁCE POHRANIČNÝCH ORGÁNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY A UKRAJINY V BOJI PROTI NELEGÁLNEJ MIGRÁCII A INEJ PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI SÚVISIACEJ S NELEGÁLNYM PREKRAČOVANÍM SPOLOČNEJ HRANICE

Ladislav Chabreček

Spolupráca so susednými krajinami, teda aj s tretími krajinami je jedným z prvkov Európskeho integrovaného riadenia hraníc. Táto spolupráca by mala prebiehať tak na centrálnej, regionálnej ako aj miestnej úrovni s cieľom zvýšiť odhaľovanie nelegálnej migrácie na spoločnej hranici a boja proti cezhraničnej kriminalite na jednej strane ako aj urýchlenia vybavovacieho procesu pre *bona fide* cestujúcich na strane druhej.

Spolupráca Slovenskej republiky a Ukrajiny, ako jedinej tretej krajiny s ktorou susedíme, je nesmierne dôležitá, pretože je na tzv. východnej trase nelegálnej migrácie, cez ktorú v posledných rokoch smerujú najmä štátni príslušníci Afganistanu, Vietnamu, Somálska a ďalších štátov. Aj keď v posledných rokoch došlo k poklesu nelegálnej migrácie cez vonkajšiu hranicu Slovenskej republiky s Ukrajinou, stále predstavuje určité riziká (napr. pretrvávajúci konflikt na východe Ukrajiny, nové formy pašovania tovaru a osôb cez vzdušný priestor a pod.).

Zároveň predpokladané zrušenie vízovej povinnosti zo strany Únie pre Ukrajinu v roku 2016 prináša ďalšie výzvy pre hľadanie nových metód odhaľovania nelegálnej migrácie zo strany občanov Ukrajiny, nakoľko tí tvoria najpočetnejšiu skupinu nelegálnych pobytov odhalených na území Slovenskej republiky.¹

¹ V roku 2015 bolo zaznamenaných 775 neoprávnených pobytov občanov Ukrajiny na území Slovenskej republiky.

SÚČASNÁ ÚROVEŇ SPOLUPRÁCE

Základný rámec spolupráce medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou je vymedzený najmä v Zmluve medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o režime na slovensko-ukrajinských štátnych hraniciach, spolupráci a vzájomnej pomoci v hraničných otázkach.²

Na najvyššej úrovni je spolupráca realizovaná prostredníctvom hlavných hraničných splnomocnencov Slovenskej republiky a Ukrajiny. Tí sa pravidelne, raz v kalendárnom roku, stretávajú a riešia základné aspekty vzájomnej spolupráce. Výsledkom ich stretnutí sú zápisnice zo stretnutí, kde sú zaznamenané prerokované oblasti vrátane plánov spolupráce na príslušné obdobie s konkrétnymi úlohami. Funkcie hlavných hraničných splnomocnencov vykonávajú riaditeľ hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru na slovenskej strane a predseda Štátnej pohraničnej služby Ukrajiny na ukrajinskej strane.

Na regionálnej úrovni je spolupráca realizovaná prostredníctvom hraničných splnomocnencov, ktorí riešia praktické otázky, najmä vyhodnocovanie aktuálnej situácie a koordináciu svojich podriadených orgánov pôsobiacich na spoločnej hranici, zabezpečovanie riadneho fungovania hraničných priechodoch na spoločnej hranici, objasňovanie a vyšetrovanie všetkých udalostí, ku ktorým došlo na spoločnej hranici. Na slovenskej strane funkciu hraničného splnomocnenca vykonáva riaditeľ Riaditeľstva Hraničnej a cudzineckej polície Sobrance.

Na miestnej úrovni pôsobia pomocníci hraničných splnomocnencov, ktorí riešia praktické otázky denného výkonu služby vo zverenom úseku spoločnej hranice. Ide napr. o riešenie konkrétnych prípadov neoprávneného prekročenia spoločnej hranice osobami, pašovanie tovaru alebo o koordináciu výkonu hraničných kontrol na existujúcich hraničných priechodoch, najmä z hľadiska zabezpečenia plynulej premávky.

V posledných obdobi bol konkrétnym krokom k rozvoju praktickej spolupráce v boji proti nelegálnej migrácii cez spoločnú hranicu podpis Dohody medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Správou Štátnej hraničnej služby Ukrajiny o spoločných hliadkach na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici v Bratislave 30. októbra 2013³ (ďalej len „dohoda o spoločných hliadkach“). Spoločný výkon hliadkovej služby pohraničných orgánov členského štátu s pohraničnými orgánmi tretích krajín na vonkajších hraniciach schengenského priestoru je považovaný za najlepšiu prax v rámci aplikácie schengenského acquis.⁴

² Zmluva medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o režime na slovensko-ukrajinských štátnych hraniciach, spolupráci a vzájomnej pomoci v hraničných otázkach, Bratislava, 14. októbra 1993, In: Zbierka zákonov č. 2/1995 (nadobudnutie platnosti 2. decembra 1994).

³ Dohoda medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Správou Štátnej hraničnej služby Ukrajiny o spoločných hliadkach na slovensko-ukrajinskej štátnej hranici, Bratislava 30. 10 2013. In: Oznámenie č. 369/2013 Z. z.

⁴ Pozri bod 142 aktualizovaného Schengenského katalógu Európskej únie o kontrole hraníc, návrate a readmisii.

Orgánmi, ktoré sú zodpovedné za aplikáciu dohody o spoločných hliadkach sú Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Sobrance a Čopský hraničný útvar. Jej hlavným účelom je najmä predchádzanie a odhaľovanie neoprávneného prekračovania spoločnej hranice osobami a boj proti trestnej činnosti, súvisiacej s prekračovaním spoločnej hranice.

Spoločné hliadky sa vykonávajú vždy v územnom obvode oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru alebo oddielu hraničnej služby v závislosti od bezpečnostnej situácie na spoločnej hranici. Spoločné hliadky sa vykonávajú v zložení najmenej dvaja príslušníci tej zmluvnej strany, na ktorej území sa vykonávajú spoločné hliadky a jeden príslušník druhej zmluvnej strany. Spoločné hliadky sa vykonávajú v služobnej rovnošate, avšak príslušník druhej zmluvnej strany nie je oprávnený nosiť zbraň ani iné technické prostriedky. Veliteľom v spoločnej hliadke je vždy príslušník vykonávajúci spoločnú hliadku tej zmluvnej strany, na území štátu ktorej sa vykonáva spoločná hliadka. Na výkon spoločných hliadok musia byť jej príslušníci riadne vyškolení. Z tohto dôvodu sa minimálne dvakrát do roka musia vykonávať spoločné školenia zamerané na výkon spoločných hliadok.

Do výkonu spoločných hliadok môžu byť zaradení iba príslušníci, ktorí ovládajú jazyk druhej zmluvnej strany na komunikatívnej úrovni alebo iný jazyk, ktorý umožní vzájomnú komunikáciu (napr. anglický jazyk, ruský jazyk, maďarský jazyk), a ktorí sú odborne pripravení a absolvovali príslušné školenie. Príslušníci vykonávajúci spoločnú hliadku sú oprávnení prekračovať spoločnú hranicu na hraničných priechodoch alebo na iných presne určených miestach, ktoré si vzájomne dohodnú hraniční splnomocnenci. Pri prekračovaní spoločnej hranice svoju totožnosť preukazujú služobnými preukazmi, ktorých vzory si hraniční splnomocnenci navzájom vymenia. Pred nástupom do služby musia príslušníci vykonávajúci spoločnú hliadku absolvovať inštruktáž a oboznámenie sa s konkrétnymi úlohami, ktoré budú plniť. Táto inštruktáž je vykonávaná nadriadeným príslušného oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru alebo oddielu hraničnej služby, podľa toho, na území ktorej zmluvnej strany sa bude vykonávať spoločná hliadka. Vzor formulára inštruktáže spoločnej hliadky sa nachádza v prílohe č. 1 dohody o spoločných hliadkach. Po skončení spoločnej hliadky je jej veliteľ povinný spracovať záznam, ktorého vzor sa nachádza v prílohe č. 2 dohody o spoločných hliadkach. Jeden výtlačok záznamu je odovzdaný príslušníkovi druhej zmluvnej strany vykonávajúceho spoločnú hliadku.

V roku 2015 bolo vykonaných celkovo 162 spoločných hliadok, pričom bolo odhalených 7 prípadov neoprávnených prekročení spoločnej hranice a odhalených bolo 33 osôb, ktoré neoprávnene prekročili spoločnú hranicu.

Ďalšou osobitou formou spolupráce založenej na zmluvnom základe je spolupráca v boji proti organizovanej trestnej činnosti.⁵ Medzi organizované formy

⁵ Na základe Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a Kabinetom ministrov Ukrajiny o spolupráci v boji proti organizovanej trestnej činnosti. In: *Oznámenie* č. 282/2001 Z. z.

trestnej činnosti podľa tejto dohody patria aj trestné činy v oblasti nelegálnej migrácie a obchodovania s ľuďmi, ktoré patria do vecnej pôsobnosti Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Spolupráca je v praxi realizovaná najmä výmenou informácií, skúseností a metódach boja s organizovanou trestnou činnosťou, výmenou expertov a plánovaním spoločných výcvikových kurzov.

MOŽNOSTI ĎALŠIEHO ROZVOJA SPOLUPRÁCE

V roku 2013 bol novelizovaný Kódex schengenských hraníc, ktorý vytvoril možnosť zriaďovania spoločných hraničných priechodov na vonkajších hraniciach Európskej únie s tretími štátmi.⁶ Týmto sa vytvorili podmienky na užšiu spoluprácu pohraničných orgánov členských štátov s pohraničnými orgánmi tretích krajín pri vykonávaní hraničných kontrol na spoločných hraniciach.

Zriaďovanie takýchto spoločných hraničných priechodov má zabezpečiť zrýchlenie vybavovacieho procesu na vonkajších hraniciach Európskej únie, nakoľko takýmto opatrením dochádza k lepšej koordinácii vybavovacieho procesu medzi pohraničnými orgánmi členského štátu a tretej krajiny. Pohraničné orgány oboch štátov sú takzvané pod jednou strechou a bezprostredne vidia jeden na druhého, čo môže byť prínosom aj v boji proti korupcii pri vykonávaní hraničných kontrol. Na spoločných hraničných priechodoch vykonávajú pohraničné orgány obidvoch štátov výstupné a následné vstupné kontroly, čo znamená, že nejde o spoločné kontroly, ako je to často mylne prezentované.⁷ Spoločné hraničné priechody sa môžu nachádzať tak na území členského štátu ako aj na území tretieho štátu. Ako z Kódexu vyplýva, členské štáty môžu uzatvárať zmluvy s tretími štátmi o zriadení spoločných hraničných priechodov alebo ponechať v platnosti už platné zmluvy o spoločných hraničných priechodoch.⁸

Kódex pomerne podrobne upravuje oblasť prístupu osôb k medzinárodnej ochrane, ako aj zadržanie osoby na spoločných hraničných priechodoch, pričom stanovuje rôzne postupy, podľa toho či je spoločný hraničný priechod zriadený na území členského štátu alebo na území tretieho štátu.

Pri spoločnom hraničnom priechode zriadenom na území členského štátu platí, že príslušníci pohraničnej stráže tretej krajiny musia zabezpečiť prístup k me-

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 22. 6 2013. In: *Úradný vestník Európskej únie*, č. L/182/1, 2013.

⁷ Spoločné hraničné kontroly sú možné iba medzi členskými štátmi Európskej únie, ktoré zatiaľ nezrušili kontroly na svojich spoločných vnútorných hraniciach na základe čl. 17 Kódexu schengenských hraníc.

⁸ Členské štáty mali povinnosť oznámiť Európskej komisii existujúce dvojstranné dohody o zriadení spoločných hraničných priechodov najneskôr do 20. 1. 2014. Ak bude pokladať Európska komisia takúto dohodu za nezlučiteľnú s právom Európskej únie a oznámi to členskému štátu, ten má povinnosť v primeranej lehote odstrániť nezlučiteľné prvky z takejto dohody.

dzinárodnej ochrane štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, čo znamená že musia zabezpečiť prístup k príslušným postupom členského štátu. Ak príslušníci pohraničnej stráže tretej krajiny zistia skutočnosti odôvodňujúce zadržanie osoby alebo jej umiestnenie pod ochranu alebo zaistenie veci sú povinní informovať o týchto skutočnostiach orgány členského štátu a iba tieto sú oprávnené na vykonanie následných krokov. Navyše príslušníci pohraničnej stráže tretej krajiny nebránia osobám, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, vstúpiť na územie Únie. Ak existujú dôvody na odmietnutie výstupu z územia tretej krajiny, príslušníci pohraničnej stráže tretej krajiny informujú orgány členského štátu o týchto dôvodoch a iba orgány členského štátu sú oprávnené vykonať primerané nadväzujúce kroky. Z tohto vyplýva, že je výrazne oslabená právomoc orgánov tretej krajiny na vykonanie niektorých úkonov, napr. zadržanie osoby, ktorá sa dopustila na území Ukrajiny závažného deliktu a je po nej vyhlásené pátranie z dôvodu jej postavenie pred príslušné policajné a justičné orgány.

Pri spoločnom hraničnom priechode zriadenom na území tretej krajiny platia iné, nasledovné pravidlá. Ak štátny príslušník tretej krajiny, ktorý prešiel výstupnou kontrolou vykonanou príslušníkmi pohraničnej stráže tretej krajiny a následne požiadal príslušníkov pohraničnej stráže členského štátu prítomných v tretej krajine o medzinárodnú ochranu, sa musí umožniť prístup k príslušným postupom členského štátu v súlade s právom Únie v oblasti azylu. Orgány tretej krajiny musia akceptovať prechod takejto osoby na územie členského štátu. Ešte prísnejšie a nevýhodnejšie podmienky pre tretí štát sú v prípade zadržania osoby alebo zaistenia veci. Ak príslušníci pohraničnej stráže členského štátu zistia skutočnosti odôvodňujúce zadržanie osoby alebo jej umiestnenie pod ochranu alebo zaistenie veci, potom konajú v súlade s vnútroštátnym právom, právom únie a medzinárodným právom. Orgány tretej krajiny v tomto prípade musia akceptovať presun dotknutej osoby alebo veci na územie členského štátu.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že odlišné princípy, ktoré sú stanovené pre spoločný hraničný priechod zriadený na území členského štátu alebo tretieho štátu sú výrazne v rozpore so zásadou reciprocity, ktorá je zakotvená v medzinárodnom zmluvnom práve. Príslušné orgány tretej krajiny sú v zjavnej horšej pozícii pri vykonávaní niektorých úkonov súvisiacich s vykonávaním hraničných kontrol na spoločných hraničných priechodoch.

Slovenská republika už niekedy od roku 2005 vedie rokovania s Ukrajinou o uzavretí zmluvy, ktorá upravuje problematiku spoločných hraničných priechodov. Je to pomerne dlhý čas rokovania, ktorý bol však ovplyvnený viacerými faktormi, ktorými boli najmä vstup do schengenského priestoru, konzultačné procesy s Európskou komisiou ešte pred schválením novely Kódexu schengenských hraníc umožňujúcej zriaďovanie spoločných hraničných priechodov ako aj čakanie na túto novelu Kódexu schengenských hraníc. Pôvodný návrh, ktorý mal ešte názov Zmluva medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o spolupráci v oblasti vykonávania kontroly osôb, tovaru a vozidiel prekračujúcich spoločné hranice bol po jeho

posúdení s novelizovanými ustanoveniami Kódexu schengenských hraníc z roku 2013 začiatkom roka 2015, označený ako nesúladný.⁹

V priebehu mesiacov jún až august 2015 vypracoval úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru nový návrh Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o spolupráci pri vykonávaní kontroly osôb, dopravných prostriedkov a tovaru na spoločných hraničných priechodoch.¹⁰ Tento návrh bol následne začiatkom septembra 2015 zaslaný ukrajinskej strane na posúdenie. V januári 2016 sa konalo ďalšie spoločné rokovanie. Na tomto stretnutí bol spoločne odsúhlasený takmer celý text návrhu zmluvy s výnimkou ustanovení o zadržaní osôb a vecí na spoločných hraničných priechodoch. Ukrajinská strana nesúhlasila so znením čl. 7 a 8 návrhu zmluvy, pričom oznámila, že v najbližšej dobe zašle vlastné prepracované znenie.

Z hľadiska súčasnej infraštruktúry a budov na existujúcich hraničných priechodoch na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici nie je reálny predpoklad ich jednoduchého prebudovania na spoločné hraničné priechody. Ak by sa v budúcnosti rozhodlo o ich zriadení, potom by museli byť vynaložené značné finančné prostriedky na realizáciu stavebných úprav. Ako najideálnejším riešením sa javí vybudovanie plánovaného spoločného hraničného priechodu Čierna – Solomonovo, ktorý má byť na základe medzinárodnej zmluvy vybudovaný na slovenskej strane spoločnej hranice.¹¹

Ďalší rozvoj spolupráce by mohol nastať aj v oblasti realizácie spoločnej hliadkovej činnosti na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici. Aby sa tak stalo, bolo by podľa nášho názoru potrebné spracovať novú zmluvu medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou, ktorá by mala charakter prezidentskej zmluvy. Rozšírením spolupráce by sa stanovila možnosť nosenia zbraní príslušníkmi jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany, používania vlastných technických prostriedkov, uplatňovania policajných oprávnení v prípadoch ak to bude dovoľovať právna úprava druhej zmluvnej strany a pod. Takýto výkon spoločnej hliadkovej služby by bol ďalším prínosom, pretože súčasná forma podľa nášho názoru stavia príslušníka druhej zmluvnej strany prakticky do roly pozorovateľa, bez akýchkoľvek reálnych policajných činností.

Prínosom pre zlepšovanie spolupráce medzi hraničnými orgánmi Slovenskej republiky a Ukrajiny je aj realizácia projektu „Zlepšenie technických a vzdelávacích kapacít na urýchlenie vybavovacieho procesu na spoločnej slovensko-ukrajinskej hranici“, ktorý je financovaný z Nórskeho finančného mechanizmu a štátneho roz-

⁹ Na spoločnom expertnom rokovaní zástupcov slovenskej a ukrajinskej strany v máji 2015.

¹⁰ V rámci prípravy nového návrhu bolo oslovené najmä Ministerstvo financií Slovenskej republiky, aby uplatnilo prípadné pripomienky k spracovanému návrhu nakoľko sa jeho text týka aj činnosti colných orgánov na spoločných hraničných priechodoch.

¹¹ Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Kabinetom ministrov Ukrajiny o výstavbe nového cestného hraničného priechodu Čierna – Solomonovo, Bratislava, 11. 10 2007. In: *Oznámenie č. 261/2008 Z. z.*

počtu Slovenskej republiky. V rámci tohto projektu má byť realizovaných viacero aktivít ako napr. vzdelávanie sa v ukrajinskom jazyku a v slovenskom jazyku, v oblasti hraničnej kontroly, v oblasti odhaľovania falošných a pozmenených cestovných dokladov, v oblasti dodržiavania základných ľudských práv a slobôd, vrátane rodovej rovnosti, v oblasti manažmentu hranice, v oblasti realizácie spoločných hliadok v oblasti odhaľovania kradnutých motorových vozidiel.

ZÁVER

Najmarkantnejším príkladom spolupráce medzi pohraničnými orgánmi Slovenskej republiky a Ukrajiny v boji proti nelegálnej migrácii a inej protispoločenskej činnosti súvisiacej s nelegálnym prekračovaním spoločnej hranice je výkon spoločných hliadok spoločnej hranici. V roku 2015 boli zaznamenané výrazné úspechy v tejto oblasti, kedy bola zadržaných 33 osôb, ktoré neoprávnene prekročili spoločnú hranicu. Táto iniciatíva je plne v súlade so schengenským *acquis*, pričom by bolo žiaduce posilniť tento inštitút takým spôsobom, aby mohli príslušníci jednej zmluvnej strany nosiť zbrane a používať technické prostriedky aj na území druhej zmluvnej strany. V takomto prípade je, ale treba vypracovať novú zmluvu, ktoré by bola prezidentskej povahy.

Ďalším konkrétnym krokom spolupráce na spoločných hraniciach je možnosť zriaďovania spoločných hraničných priechodov, kedy príslušníci oboch zmluvných strán vykonávajú hraničnú kontrolu na jednom mieste. Takýmto krokom sa sleduje najmä posilnenie spolupráce hraničných orgánov, boj proti korupcii na jednej strane a zároveň umožňuje rýchlejšie prekračovanie hranice pre cestujúcich. Pre tento účel je treba dokončiť proces uzatvárania príslušnej medzištátnej dohody, ktorá by umožňovala zriadenie spoločných hraničných priechodov. Druhým a podľa nášho názoru ešte zložitejším krokom je vybudovanie takýchto spoločných hraničných priechodov, resp. prebudovanie tých súčasných, čo si však bude určite vyžadovať vynaloženie veľkých finančných prostriedkov.

MECHANIZMY PREDCHÁDZANIA NELEGÁLNEJ MIGRÁCII CEZ UKRAJINSKO-SLOVENSKÚ HRANICU A ŠTANDARDY TOLERANCIE

Myroslava Lendel

Štátna hranica medzi Ukrajinou a Slovenskom má dĺžku 97 km. Tento úsek vonkajšej hranice EÚ je objektom nedovolenej migrácie osôb z rôznych krajín sveta, ktoré využívajú Ukrajinu ako tranzitný koridor (k cestám prieniku nelegálnych migrantov z krajín severnej Afriky a Blízkeho Východu do EÚ patrí aj takzvaná východná trasa Ukrajina a/alebo Rumunsko – Slovensko a/alebo Maďarsko – Rakúsko – Nemecko, aj keď nie je hlavnou). Uvedenú skutočnosť podporuje i existencia vytvorených kanálov prepravy migrantov na Slovensko, zapojenie príslušníkov prihraničných komunít do tejto nezákonnej činnosti, zvyšovanie frekvencie prekračovania hranice za ostatné tri roky, čo vyvoláva dodatočný tlak na prácu štruktúr zodpovedných za jej bezpečnosť, ako aj prevažne horský charakter územia, cez ktoré vedie hraničná čiara. Pripomíname, že Ukrajina má vysoký koeficient migrácie, ktorý v rokoch 2010 – 2015 predstavoval 0,2 migranta na 1000 obyvateľov, pričom v ostatných rokoch sme pozorovali tendenciu nárastu počtu cudzincov oficiálne evidovaných na jej území: kým v roku 2012 to bolo necelých 231 tisíc osôb, k 1. januáru 2016 toto číslo vzrástlo na takmer 251 tisíc.¹

Zatiaľ čo v roku 2013 cez ukrajinsko-slovenskú hranicu prešlo 2 091 621 a v roku 2014 2 178 153 osôb, za minulý rok ich počet dosiahol 2 307 414. Poznávame, že za ostatné roky sa počet cudzích občanov, ktorým bol odmietnutý vstup na ukrajinské územie, vzrástol z 85 v roku 2013 na 139 v roku 2015; čo sa týka občanov Ukrajiny, tieto ukazovatele sú nasledujúce: 2013 – 192, 2014 – 194 a 2015 – 214 osôb. Migranti sa však prevažne snažia nezákonne prekročiť hranicu mimo hraničného priechodu, preto na určenie ich počtu je potrebné použiť inú štatisti-

¹ *Міграція в Україні Факти і цифри*. [Migrácia na Ukrajine. Fakty a čísla] Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), 2013 http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ukr_ff_f.pdf (prístup 15. 4. 2016). Показники діяльності ДМС за 2015 р. [Ukazovatele činnosti Štátnej migračnej služby za rok 2015], <http://dmsu.gov.ua/images/files/statistic/Statistic15.pdf> (prístup 15. 4. 2016).

ku. Podľa údajov Čopského hraničného útvaru počet občanov Ukrajiny zadržaných za pokus o nelegálne prekročenie ukrajinsko-slovenskej hranice vzrástol v rokoch 2013 – 2015 zo 67 na 83 osôb, avšak hlavnú skupinu migrantov tvoria cudzí občania (občania Ukrajiny prevažne prekračovali hranicu ako prevádzzači). Bolo zadržaných 761 narušiteľov hranice, z ktorých najviac bolo občanov Afganistanu (267 osôb), Gruzínska (150 osôb), Sýrie (65 osôb), Somálska a Moldavska (po 48 osôb).

Možno vyčleniť hlavné úseky hranice, ktoré migranti využívali na nedovolené prekračovanie: Stužycia – Nová Sedlica, Stryčava – Ulíč, Veľký Berezny – Ublá, Novoselycia – Podhorod', Perečín – Tibava, Užhorod – Bežovce, Malé Selmence – Veľké Slemence a Čop – Čierna.²

Predchádzanie nelegálnej migrácii cez hranicu patrí do kompetencie **Štátnej hraničnej služby Ukrajiny (ŠHSU)**, ktorá nesie hlavnú zodpovednosť za implementáciu zákona o hraničnej kontrole. Zároveň má táto štruktúra nasledujúce právomoci:

- prijímať žiadosti o priznanie statusu utečenca alebo osoby, ktorá potrebuje dodatočnú ochranu;
- umiestňovať migrantov, ktorí nezákonne prekročia štátnu hranicu, v záchytných táboroch;
- vyhotovovať úradné zápisnice o nedovolenom prekročení štátnej hranice alebo pokuse o porušenie zákona.³

Spolupráca s Úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru Slovenskej republiky, hlavným partnerom ŠHSU v oblasti boja proti nelegálnej migrácii, je definovaná v protokole podpísanom v októbri 2005. Uvádza sa v ňom, že vedúci pracovníci operatívno-pátracieho oddelenia Čopského hraničného útvaru Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a oddelenia Východ Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezícia Policajného zboru SR sa stretávajú najmenej raz za štvrtrok, podľa potreby aj častejšie.⁴

„Zrkadlové“ štruktúry na Ukrajine a Slovensku na ústrednej úrovni – Správa Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Úrad hraničnej a cudzineckej polície, ako aj na regionálnej úrovni – Čopský hraničný útvar a Riaditeľstvo hraničnej polície v Sobranciach využívajú rôzne formáty koordinácie úsilia v oblasti predchádzania nelegálnej migrácii a manažmentu poskytovania azylu.

² Štatistické údaje Čopského hraničného útvaru, február 2016.

³ *Основні завдання Державної прикордонної служби України* [Hlavné úlohy Štátnej hraničnej služby Ukrajiny], <http://dpsu.gov.ua/ua/about/mission.htm> (prístup 15. 4. 2016).

⁴ *Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів* [Protokol medzi Správou Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru Slovenskej republiky o smeroch súčinnosti operatívnych orgánov], podpísaný 26. 10. 2005, účinnosť na Ukrajine od 26. 10. 2005, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/%20703_045 (prístup 16. 4. 2016).

V prvom rade sa to týka výmeny informácií o:

- nedovolenom prekročení hranice alebo pokuse o prekročenie;
- osobách patriacich k teroristickým organizáciám;
- prevádzaní nelegálnych migrantov cez hranicu⁵.

Komunikáciu medzi bezpečnostnými štruktúrami oboch krajín zlepšuje aj to, že na Ukrajine sa vďaka pomoci EÚ zavádza tzv. Jednotný informačno-analytický systém riadenia migračných procesov, ktorý bude pozostávať z podsystemov *Utečenci*, *Cudzinci* a *Vybabovanie dokumentov potvrdzujúcich ukrajinské občianstvo a identifikujúcich osobu či jej zvláštny status*.

Výmena informácií je základom uskutočňovania spoločných operatívnych a pátracích akcií a zosúladeného postupu voči osobám, ktoré nelegálne prekročili hranicu alebo mali takýto úmysel. Za ostatné tri roky totiž vzrástol počet osôb, ktoré Úrad hraničnej a cudzineckej polície SR vrátil na Ukrajinu: v roku 2013 to bolo 70 osôb, 2014 – 79 osôb a 2015 – 108 osôb. Medzi zadržanými bolo najviac občanov Afganistanu, Somálska a Gruzínska.

Najefektívnejší formát predchádzania pokusom o nelegálne prekročenie hranice je spoločné hliadkovanie na hranici, ktoré sa vykonáva od decembra 2013 na základe Dohody medzi Správou ŠHSU a Ministerstvom vnútra SR. Raz ročne sa uskutočňuje spoločné cvičenie príslušníkov zaradených do spoločných hliadok. Pravidelne sa konajú stretnutia odborníkov v oblasti hraničnej kontroly so zapojením zástupcov colných úradov, na ktorých sa posudzujú možnosti optimalizácie vybavovacích úkonov na jestvujúcich hraničných priechodoch.

Vychádzajúc z vojny na východe Ukrajiny a migračnej krízy v Európe, vedúci činitelia hraničných rezortov Ukrajiny sa od začiatku decembra 2015 zúčastňujú porád príslušných služieb susedných krajín, ako aj relevantných európskych agentúr zameraných na prerokovanie nových výziev bezpečnosti štátnych hraníc.

Na osoby, ktoré boli zadržané za pokus alebo úmysel nelegálne prekročiť hranicu, sa majú vzťahovať právne normy upravujúce migráciu, poskytovanie azylu a riadenie hraníc, ktoré sú uplatňované v právnom systéme Rady Európy a EÚ vrátane Dohovoru o právnom postavení utečencov (tzv. Ženevský dohovor)⁶, Vízového kódexu⁷ a vcelku medzinárodného migračného práva. Základné princípy európskej politiky v oblasti migrácie sformulovala Európska rada v júni 2014 vo for-

⁵ *Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міністерством внутрішніх справ Словацької Республіки про обмін інформацією* [Protokol medzi Správou Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky o výmene informácií], podpísaný 15. 4. 2010, účinnosť na Ukrajine od 15. 4. 2010, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/703_085 (prístup 16. 4. 2016).

⁶ *Конвенція про статус біженців* [Dohovor o právnom postavení utečencov], http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (prístup 16. 4. 2016).

⁷ *Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF> (prístup 16. 4. 2016).

máte Strategického programu pre Úniu v časoch zmien, ktorý už medzi expertmi získal názov Strategické usmernenia alebo leperské usmernenia.⁸ K ich prioritám patrí zavedenie spoločných vysokých štandardov medzinárodnej ochrany a skvalitnenia spolupráce v azylovej problematike, ako aj zvýšenie efektívnosti riadenia spoločných vonkajších hraníc predovšetkým cestou modernizácie Integrovaného riadenia hraníc na zjednodušenie procedúry hraničnej kontroly, práce FRONTEX a využitia systémov EUROSUR, analýzy možností zavedenia spoločnej hraničnej služby EÚ.

V európskom právnom priestore ako celku sa na migrantov vzťahujú normy týkajúce sa:

- absolvovania procedúry objasnenia dôvodov na poskytnutie azylu a okolností zamedzujúcich vykázanie cudzincov a osôb bez štátnej príslušnosti: materiálne-právne otázky;
- procesuálnych garancií a právnej pomoci vo veciach udelenia azylu a vracania;
- osobného a rodinného života, práva na uzavretie manželstva;
- zadržania a obmedzenia slobody pohybu;
- núteného vracania a spôsobu vykázania.

Jeden zo štandardov zaobchádzania s osobami, ktoré boli zadržané za nelegálne prekročenie hranice, sa týka vyhostenia. Podľa platnej legislatívy Ukrajiny môže byť osoba núteno vyhostená len v prípade, ak dobrovoľne neopustila územie krajiny alebo nepožiadala o udelenie azylu. Často vzniká právna kolízia spojená s tým, že migrant je zadržaný a nemá možnosť urobiť tento krok, lebo je voči nemu prijaté rozhodnutie o deportácii z ukrajinského územia.

Problematické je dodržiavanie právneho štandardu oslobodenia osoby od administratívnej zodpovednosti za nelegálne prekročenie hranice v prípade jej podania žiadosti o udelenie azylu v päťdňovej lehote orgánom ŠHSU. Keďže hraničná služba spája funkcie prijímať žiadosti a udeľovať povolenie na vstup na územie Ukrajiny, nesie zodpovednosť za „počet hlásení o nezákonnom vstupe do krajiny“, preto prijatie pozitívnych rozhodnutí je subjektívne. Rozšírená je prax kolektívneho vykázania migrantov za hranice Ukrajiny na základe prijatia rovnakého súdneho rozhodnutia. Vychádzajúc z týchto sporných otázok, do Zákona Ukrajiny o utečencoch a osobách potrebujuúcich dodatočnú alebo dočasnú ochranu boli vo februári 2016 vnesené zmeny, ktoré upresňujú procedúru určenia právneho postavenia utečencov a osôb, ktoré potrebujú dodatočnú ochranu a ktorým bola poskytnutá dočasná ochrana na Ukrajine⁹. Bez ohľadu na tieto okolnosti v priebehu roku 2015

⁸ European Council 26/27 June 2014 Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf (prístup 16. 4. 2016).

⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [Zákon Ukrajiny o zmenách v Zákone Ukrajiny o utečencoch a osobách potrebujuúcich dodatočnú alebo dočasnú ochranu], 4. 2. 2016, č. 992-VIII, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992-19> (prístup 16. 4. 2016).

o udelenie azylu na Ukrajine požiadalo 1 433 osôb, čo je o 260 viac než v roku 2014. Najväčší počet žiadateľov o azyl v roku 2015 tvorili občania Afganistanu – 607, Sýrie – 136, Somálska – 111 a Ruska – 86.

Spolu s tým musia príslušné štruktúry SR brať do úvahy stanovisko Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov k tomu, že členské krajiny Dohovoru z roku 1951 majú citlivo pristupovať k otázkam vracania občanov tretích krajín na Ukrajinu v rámci procedúry readmisie, vychádzajúc z toho, že tá má status bezpečnej krajiny, a to zvlášť v kontexte vojnových udalostí na Donbase¹⁰.

K začiatku roka 2016 územie Ukrajiny a najmä ukrajinsko-slovenská hranica nepatrila do zoznamu hlavných trás nelegálnej migrácie, hľadačov azylu z Blízkeho Východu, čo sa vysvetľuje nevhodnou geografickou polohou voči hlavným migračným cestám do EÚ, vojnovým konfliktom na východe krajiny a nízkou úrovňou sociálno-ekonomického rozvoja v porovnaní s inými európskymi štátmi. Avšak berúc do úvahy perspektívu znížovania intenzity bojových akcií na Donbase, vytváranie umelých prekážok („stien“, „sietí“) na hraniciach krajín EÚ a sťaženie procedúry získania statusu utečenca, vzrastá riziko presmerovania toku migrantov cez územie Ukrajiny ako cez tranzitný koridor alebo zvýšenia počtu hľadačov azylu.

Odporúčania štruktúram zodpovedným za bezpečnosť slovenských a ukrajinských hraníc:

1. zaviesť spoločnú hraničnú kontrolu na ukrajinsko-slovenskej hranici, čo je okrem iného uvedené aj v ukrajinskom zákone o hraničnej kontrole¹¹;
2. rozšíriť prax spoločného hliadkovania na hranici, najmä na úsekoch, kde sú prípady jej nelegálneho prekračovania;
3. iniciovať čo najrýchlejšie zavedenie systému integrovaného riadenia hranice na Ukrajine¹², modernizovať systém Integrovaného riadenia hraníc na zjednodušenie procedúry hraničnej kontroly EÚ;
4. podporovať zavedenie európskych štandardov vykonávania hraničnej, colnej a iných druhov kontroly na Ukrajine;

¹⁰ *Позиція УВКБ ООН щодо питань міжнародного захисту, пов'язаних з подіями в Україні* [Stanovisko ÚVKU OSN k otázkam medzinárodnej ochrany spojeným s udalosťami na Ukrajine], http://migrants.org.ua/International_legal_instruments_of_a_global_nature/pozycja-shchodo-pitan-mizhnarodnogo-zahistu-yaka (prístup 16. 4. 2016).

¹¹ Закон України «Про прикордонний контроль» (*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, [Zákon Ukrajiny o pohraničnej kontrole], Zbierka Verchovnej rady Ukrajiny, č. 6, 2010, so zmenami podľa zákona N 2753-VI (2753-17) z 02. 12. 2010, Zbierka, č. 18, 2011, <http://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/on-border-control.html> (prístup 16. 4. 2016).

¹² *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. N 2031-р «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами»* [Výnos Kabinetu ministrov Ukrajiny č. 2031-r zo dňa 27. októbra 2010 O schválení Konceptie integrovaného riadenia hraníc], <http://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/on-approval-of-the-integrated-border-management-concept.html> (prístup 16. 4. 2016).

5. zapájať ŠHSU do spolupráce s Európskou agentúrou pre riadenie operatívnej spolupráce pri vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie, predovšetkým v zabezpečení výmeny informácií, účasti na spoločných operáciách, vo výchovných programoch a príprave príslušníkov;
6. vytvoriť spoločnú databázu týkajúcu sa riadenia migrácie a vyhodnocovania migračných rizík; a
7. riadiť sa medzinárodnými štandardmi vzťahujúcimi sa na osoby, ktoré sú potenciálnymi hľadačmi azylu.

Informácia o výsledkoch operatívno-služobnej činnosti Čopského hraničného útvaru na ukrajinsko-slovenskej hranici za roky 2013 – 2015

P. č.	Príčina	2013	2014	2015	Počet
1.	Počet výstupov cez ukrajinsko-slovenskú hranicu	2091621 osôb	2178153 osôb	2307414 osôb	6 mil. 577 tis. 188 osôb
2.	Počet výstupov občanov Ukrajiny cez ukrajinsko-slovenskú hranicu	1089383 osôb	1234149 osôb	1399840 osôb	3 mil. 723 tis. 372 osôb
3.	Počet výstupov cudzích občanov cez ukrajinsko-slovenskú hranicu	1002238 osôb	944004 osôb	907574 osôb	2 mil. 853 tis. 816 osôb
4.	Počet odmietnutí výstupu cez ukrajinsko-slovenskú hranicu občanom Ukrajiny	192 osôb	194 osôb	214 osôb	600 osôb
5.	Počet odmietnutí výstupu cez ukrajinsko-slovenskú hranicu cudzím občanom	85 osôb	77 osôb	139 osôb	301 osôb
6.	Počet zadržaných občanov Ukrajiny za pokus o nelegálne prekročenie ukrajinsko-slovenskej hranice	67 osôb	59 osôb	83 osôb	206 osôb

7.	Počet cudzích občanov zadržaných za pokus o nelegálne prekročenie ukrajinsko-slovenskej hranice: štatistika podľa krajín	761 osôb (207 Afganistan; 8 Alžírsko; 25 Arménsko; 8 Bangladéš; 1 Bielorusko; 4 Čína; 1 Dánsko; 1 Egypt; 16 Eritrea; 4 Etiópia; 3 Gambia; 150 Gruzínsko; 5 Guinea; 1 India; 10 Irak; 28 Irán; 2 Jordánsko; 1 Kamerun; 2 Keňa; 2 Konžská republika; 1 Kuvajt; 1 Malta; 1 Maroko; 48 Moldavsko; 2 Mongolsko; 1 Nigéria; 1 os. bez obč.; 10 Pakistan; 9 Palestína; 6 Pobrežie Slonoviny; 2 Poľsko; 1 Rumunsko; 26 Rusko; 2 Senegal; 3 Slovensko; 48 Somálsko; 11 Srí Lanka; 1 Sudán; 65 Sýria; 4 Tadžikistan; 12 Turecko; 4 Uzbekistan; 23 Vietnam)		
8.	Hlavné úseky, spôsob nelegálneho prekročenia ukrajinsko-slovenskej hranice	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stučyca – Nová Sedlica (hr.zn. 1–29); 2. Stryčava – Ulič (hr.zn. 61–87); 3. Veľký Berezny – Ubľa (hr.zn. 90 – 159); 4. Novoselycia – Podhorod' (hr.zn. 163 – 198); 5. Perečín – Tibava (hr.zn. 203-239); 6. Užhorod – Bežovce (hr.zn. 265 – 314); 7. Malé Selmence – Veľké Slemence (hr.zn. 334 – 348); 8. Čop – Čierna (hr.zn. 356-364). 		
9.	Počet osôb vrátených Riaditeľstvom hraničnej a cudzineckej polície Slovenskej republiky na Ukrajinu za nelegálne prekročenie hranice: štatistika podľa krajín	rok 2013 – Afganistan 28; Bielorusko 2; Vietnam 3; Arménsko 1; Gruzínsko 13; Moldavsko 10; Rusko 4; Sýria 3; Somálsko 4; Ukrajina 2 celkom – 70 osôb	rok 2014 – Gruzínsko 2; Angola 1; Kongo 1; Afganistan 51; Bangladéš 2; Vietnam 7; Somálsko 1; Sýria 13; Tadžikistan 1; celkom – 79 osôb	rok 2015 – Turecko 1; Gruzínsko 13; Sýria 4; Irak 5; Afganistan 32; Vietnam 5; Juhových. Ázia 5; Somálsko 11; RF 3; Kazachstan 1; Moldavsko 4; Arménsko 4; Ukrajina 16; Pakistan 1; Bangladéš 3; celkom – 108 osôb
10.	Jestvujúci formát koordinácie činnosti Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Slovenskej republiky	Od decembra 2013 sa na základe Dohody medzi Správou Štátnej hraničnej služby Ukrajiny a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky o spoločnom hliadkovaní na ukrajinsko-slovenskej štátnej hranici vykonáva spoločné hliadkovanie so slovenskými hraničiarimi. Raz ročne sa uskutočňuje spoločné cvičenie príslušníkov zaradených do týchto hliadok. Pravidelne sa realizujú stretnutia odborníkov v oblasti hraničnej kontroly so zapojením predstaviteľov colných úradov Strán do riešenia otázok optimalizácie výkonu hraničnej kontroly na jestvujúcich hraničných priechodoch.		

ODHAĽOVANIE A DOKUMENTOVANIE TRESTNEJ ČINNOSTI PREVÁDZAČSTVA

Kamil Pinček

Trestné činy prevádzačstva v štruktúrach Policajného zboru SR v rámci celoslovenskej pôsobnosti odhaľuje, dokumentuje a vyšetroje špecializovaná zložka – Národná jednotka boja proti nelegálnej migrácii úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Trestný čin prevádzačstva je definovaný v Trestnom zákone v § 355, pričom základná skutková podstata hovorí:

„Kto pre osobu, ktorá nie je štátnym občanom Slovenskej republiky alebo osobou s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, organizuje nedovolené prekročenie štátnej hranice Slovenskej republiky alebo prechod cez jej územie, alebo také konanie umožní, alebo v ňom pomáha, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.“

Z uvedeného vyplýva, že v súvislosti s nedovoleným prekročením slovensko-ukrajinskej hranice dochádza, ak páchatel nedovolené umožní nelegálnym migrantom prechod cez štátnu hranicu SR. Je však potrebné posudzovať, akým spôsobom došlo k prekročeniu štátnej hranice. V prvom rade sa môže jednať o páchanie trestného činu len na území Ukrajiny, kedy prevádzač na územie Slovenska nevstúpi. Takýto páchatel trestného činu prepraví nelegálnych migrantov len k štátnej hranici SR a ukáže im ďalší smer postupu. Zároveň sú inštruovaní vyhľadáním najbližšej policajnej stanice, kde majú požiadať o azyl.

Je dôležité taktiež rozlíšiť o akých nelegálnych migrantov ide a či sú alebo nie sú solventní. Ak je prevádzačom zaplatená vyššia suma peňazí je o nich lepšie postarané. V takomto prípade ide o menšie skupiny migrantov, ktorí sú prevádzačom z Ukrajiny prepravení až na územie SR, kde sú odovzdaní slovenským prevádzačom, ktorí ich dokážu následne na motorových vozidlách odvieť až do cieľovej krajiny medzi ktoré patria najmä Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Rakúsko prípadne niektoré zo severských krajín.

Odobovzdávanie finančnej hotovosti pre prevádzačov je rôzne. Platba sa môže uskutočniť hneď pri prevoze, prípadne vtedy ak „tovar“ dorazí do cieľovej krajiny a potom sa platba uvoľní. Nelegálny migrant za svoju cestu zaplatí v priemere od

6,000 do 10,000 eur. Na území Slovenska za prevoz dostane páchatel' – vodič zaplatené v rozmedzí od 50 do 400 eur za jedného migranta.

Prevádzáčstvo stále funguje v rámci medzinárodnej organizovanej skupiny, čo je však veľmi ťažké na dokazovanie a dokumentovanie. Vo väčšine prípadov je možné preukázať páchanie trestného činu prevádzáčstva spolupáchatel'ov, prípadne je zadržaný len jeden páchatel', napr. vodič. Organizované skupiny fungujú v rámci iných štátov po trase nelegálnych migrantov od ich domovskej krajiny cez rôzne štáty až do cieľovej krajiny. Jednotliví páchatelia celej štruktúrovanej organizovanej skupiny sa nemusia ani poznať. Pre nich je dôležitý jedine kontaktný bod v susednej krajine, kde má dôjsť k odovzdaniu nelegálnych migrantov. Z daného dôvodu je veľmi dôležitá medzinárodná spolupráca s okolitými krajinami.

V podmienkach SR sú organizované skupiny na ústupe. Príčiny môžu byť rôzne; a to z dôvodu vysokých trestov, na základe ktorých môžu byť páchatelia odsúdení až na dvadsať rokov. Ďalší dôvod môže byť, že vstupom SR do schengenského priestoru sa zrušila kontrola na vnútorných hraniciach a prevoz migrantov je jednoduchší. Nie je potrebné zabezpečovať ubytovanie na slovenskom území a hľadať iné riešenia a možnosti na páchanie daného trestného činu.

Nakoľko je slovensko-ukrajinská hranica vysoko hodnotená ako dobre strážená dostatočným počtom policajtov a špičkovou technikou, skôr sú využívané sofistikovanejšie spôsoby migrácie, a to najmä zabezpečovaním turistických, resp. pracovných víz, na základe pozvania, víz za účelom štúdia, prípadne kúpeľnej liečby, s použitím falošných dokladov. Takýmto spôsobom sa migranti dostanú na územie SR a následne ju nedovoľene opúšťajú aj za pomoci prevádzáčov do cieľových krajín. Taktiež je jednoduchšie, keď sa cudzinec zosobáší s občanom Slovenska a takto si zabezpečí voľný vstup do EÚ. Takéto konanie je v trestnom zákone tiež definované ako trestný čin prevádzáčstva – účelový sobáš.

Úlohou operatívnych pracovníkov Národnej jednotky boja proti nelegálnej migrácii je vyhľadať, odhaliť a zadokumentovať akýkoľvek trestný čin prevádzáčstva.

Vyhľadávanie sa vykonáva rôznymi spôsobmi, medzi ktoré môže patriť osobná a miestna znalosť prostredia, na základe informácií získaných od osôb pracujúcich v prospech Policajného zboru a tiež z iných zložiek zboru.

Na odhaľovanie a dokumentovanie sa používajú prostriedky operatívno-pátracej činnosti. Využívané sú informačno-technické prostriedky, kedy môžu byť podozrivé osoby z prevádzáčstva monitorované a zároveň odpočúvané. U podozrivých osôb je možné preverovať ich finančné operácie.

K zadržaniu páchatel'ov dochádza aj mimo štátnej hranice, kde následným zadokumentovaním prípadu je preukázané, že nelegálni migranti prešli cez slovensko-ukrajinskú hranicu.

Takýto spôsob bol zistený aj v prípade, kedy boli koncom roka 2015 zadržaní štyria prevádzáči, ktorí po dohode s prevádzáčom z Ukrajiny zabezpečovali prevoz ôsmich nelegálnych migrantov pochádzajúcich z Vietnamskej socialistickej republiky. Cudzinci za pomoci prevádzáča z Ukrajiny prešli mimo hraničný pre-

chod slovensko-ukrajinskú hranicu až do mesta Sobrance, kde následne prišli dve motorové vozidlá. Po nastúpení migrantov do vozidiel bolo po ceste smerom do Bratislavy jedno vozidlo s piatimi cudzincami kontrolované policajnou hliadkou. Po zadržaní prípad prevzali pracovníci národnej jednotky, ktorí pri vyťažovaní a za použitia vhodných metód dokumentovania zistili, že druhé vozidlo spolu s nelegálnymi migrantmi smeruje cez Bratislavu do Rakúska. Na základe informácii boli určené do pohotovosti policajné hliadky na monitorovanie a prípadne zadržanie podozrivého vozidla. Predmetné vozidlo sa podarilo zadržať až po návrate z Rakúska, v ktorom sa nachádzali dvaja prevádzzači bez migrantov. Dôsledným a profesionálnym prístupom bolo opäť preukázané, že prevádzzači, občania Ukrajiny, nedovolené prevádzali cez územie a štátnu hranicu SR troch občanov Vietnamu ktorých vyložili v Rakúsku.

Z uvedeného vyplýva, že nelegálne prechody cez slovensko-ukrajinskú hranicu sú najčastejšie cez tzv. zelenú hranicu, bez pomoci, prípadne s pomocou prevádzzačov. Za posledné obdobie neboli zaznamenané žiadne prevádzzačské skupiny, ktoré by nelegálnych migrantov prevádzali cez riadny hraničný prechod skryte v motorových vozidlách. Na hraničných priechodoch bol zaznamenaný skôr nárast pokusu o vstup na územie Slovenskej republiky s falošnými dokladmi. Tu sa však jedná o individuálne prípady a neboli zaznamenané skutočnosti, ktoré by viedli k preukázaniu, že táto trestná činnosť je organizovaná na území Slovenskej republiky a že takouto činnosťou by sa zaoberali prevádzzači.

Celkový modus operandi v rámci slovensko-ukrajinskej hranice je jednotný a ide o prípady, kedy sa migranti prepravujú prevádzzačom z Ukrajiny na územie SR, kde sú po vzájomnej dohode odovzdávaní ďalším prevádzzačom, ktorí ich motorovými vozidlami odvážajú do cieľových krajín za finančnú odmenu. Nakoľko je predmetná štátna hranica vysoko zabezpečená, za prechod je požadovaná aj vyššia suma. Vojnový konflikt na Ukrajine spôsobil, že prevádzzači sú agresívnejší a aj čoraz lepšie ozbrojení. Takýto prípad ozbrojeného ukrajinského prevádzzača bol zaznamenaný aj v roku 2014, kedy hraničná kontrola odhalila prekročenie štátnej hranice, pričom došlo k streľbe, pri ktorej bol prevádzzač zranený, a zraneniam na mieste podľahol.¹

Na základe štatistických ukazovateľov za posledné roky je zrejmé, že došlo k poklesu prevádzzačstva na slovensko-ukrajinskej hranici. Pričom v roku 2013 bolo odhalených 15 prípadov a bolo vznesené obvinenie 40 páchatelom. V nasledujúcom roku 2014 bolo prípadov už 13 a vznesené obvinenie 16 prevádzzačom. V roku 2015 bolo odhalených už len 11 prípadov na ktorých sa podieľalo celkom 14 páchatelov.

¹ Zastrelený prevádzzač patril k najnebezpečnejším, tvrdí minister. In: *TASR*, 2. 8. 2014, <http://www.teraz.sk/slovensko/slovensko-ukrajina-kalinak-prevadzac/93387-clanok.html> (prístup 15. 3. 2016).



Pokiaľ prevádzачi nehľadajú jednoduchší spôsob prevádzania nelegálnych migrantov do Európy a to najmä vyhnutím sa územia SR, cez územie iných štátov hľadajú aj iné spôsoby. Bol zaznamenaný aj posledný prípad a to cez vzdušný priestor.

Na slovensko-ukrajinskej hranici došlo k pádu vrtuľníka Mi2, ktorý za nepriaznivých podmienok letel príliš nízko na základe čoho došlo k pádu a k usmrteniu dvoch pilotov a šiestich cudzincov.²

Dokazovanie v uvedenom prípade nie je možné bez spolupráce s partnerskou službou z Ukrajiny, kde je potrebné zabezpečiť dostatok dôkazov na preukázanie trestného činu prevádzachstva aj iným osobám okrem pilotov, ktorí sa taktiež na uvedenom skutku podieľali.

V najbližšej budúcnosti je predpoklad, že tlak na slovensko-ukrajinskú hranicu narastie a to z dôvodu príchodu neustále rastúceho počtu migrantov do Európy, pričom už aj južná trasa tzv. Balkánska cesta je čoraz ťažšie prekonateľná. Národná jednotka preto urobí maximum, aby odhalila a zadokumentovala akékoľvek pokusy v páchaní trestného činu prevádzachstva za použitia všetkých dostupných zákonných prostriedkov.

² Na východnom Slovensku padol vrtuľník. In: TASR, 13. 11. 2015, <http://www.teraz.sk/slovensko/na-slovensko-ukrajinskej-hranici-padol-v/166128-clanok.html> (prístup 15. 3. 2016).

MIGRÁCIA ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV UKRAJINY S VYUŽITÍM FALOŠNÝCH DOKLADOV

Adriána Buzová

Štátni príslušníci Ukrajiny sú v SR dlhodobo najväčšou skupinou migrantov prichádzajúcich z tretích krajín. V porovnaní s exodom v roku 1991 počas rozpadu Sovietskeho zväzu alebo v porovnaní so židovskou emigráciou je terajší odlev Ukrajincov do zahraničia miernejší. Mnoho Ukrajincov uteká zo svojej vlasti pred nepokojmi, ktoré prebiehajú vo východnej časti krajiny. Odchádzajú zo strachu, že budú povolaní do služby v slabo vyzbrojenej ukrajinskej armáde. Ďalším dôvodom ich odchodu je však aj zlá ekonomická situácia v krajine. Pre mnohých je teda hlavným dôvodom migrácie snaha nájsť prijateľne zaplatenú prácu. Mnohí utekajú do iných častí Ukrajiny a do Ruska, ale mnohí z nich sa snažia dostať do Európskej únie, kde hľadajú nový, lepší život. Pravdou je však aj to, že veľa ukrajinských migrantov sa nesnaží usadiť v inej krajine, iba si zarábajú na život, ktorý majú doma na Ukrajine alebo zasielajú zarobené peniaze domov svojim rodinám a príbuzným. Migranti odchádzajú zo svojej vlasti za lepším životom. Vznikajú aj situácie, keď matky opúšťajú svoje deti na Ukrajine a komunikujú s nimi iba prostredníctvom sociálnych sietí. A ak sa do schengenského priestoru dostali ilegálne nemôžu svoje deti navštevovať.

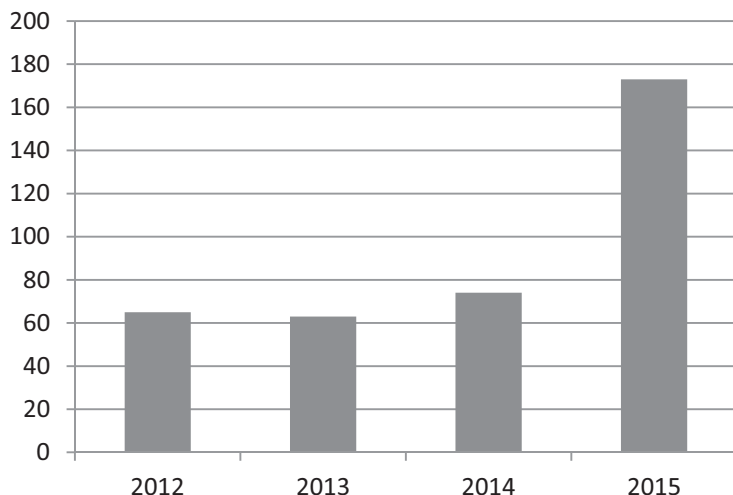
Štátni príslušníci Ukrajiny sa na územie SR a do priestoru EÚ pokúšajú dostať na základe neregulárnych dokladov alebo sa sem dostanú legálne a neregulárne doklady využívajú na zotrvanie v schengenskom priestore. Pri získavaní neregulárnych dokladov využívajú služby „sprostredkovateľov“ z organizovaných zločineckých skupín. Systém výroby falošných dokladov funguje ako na Ukrajine, tak aj v krajinách Európskej únie. Mnohí štátni príslušníci využívajú „služby“ zločineckých skupín pôsobiacich v pobaltských krajinách a na Ukrajine. Takisto si zaobstarávajú neregulárne doklady aj od osôb pôsobiacich v krajinách Európskej únie, ktoré ponúkajú falošné alebo sfaľované doklady EÚ a v niektorých prípadoch ponúkajú aj možnosť dopravy do západnej Európy. Preto je veľký predpoklad, že „distribútori“ neregulárnych dokladov pôsobia na miestach s vysokou pravdepodobnosťou výskytu migrantov, ako sú napríklad železničné a autobusové stanice. Výhodou dokladov EÚ je, že pri hraničnej kontrole sú podrobované iba minimálnej

kontrole. Faľšovatelia pri výrobe falošných dokladov používajú sofistikované postupy, najmodernejšie technológie a zariadenia (tlačiarne, kopírovacie stroje), aby sfalšovali originálne bezpečnostné prvky dokladov. Kvalita neregulárnych dokladov sa z roka na rok zvyšuje a odhaľovanie takejto trestnej činnosti je náročné. Neregulárne doklady využívajú Ukrajinci pri prekračovaní vonkajších hraníc, ale aj pri preukazovaní „legálneho“ pobytu pri náhodných kontrolách polície vo vnútrozemí. V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi došlo v roku 2015 k nárastu zneužívania neregulárnych dokladov na území SR.

Medzi obľúbené ciele ukrajinských migrantov patria Nemecko, Taliansko, Španielsko, ale aj Poľsko či Česko. Záujem o Spojené kráľovstvo trochu obmedzujú prísnejšie hraničné kontroly v porovnaní s Úniou, ale i napriek tomu sa Ukrajinci pokúšajú vycestovať aj tam.

Dôležitým faktorom, ktorý motivuje Ukrajincov – migrantov prichádzať na Slovensko je geografická blízkosť, aj keď SR je pre nich v prvom rade tranzitnou krajinou na ich ceste za lepším životom a prácou. Spôsobov, ktoré využívajú na to, aby sa dostali na územie Slovenskej republiky alebo na územie schengenského priestoru je viac, ale dosť rozšíreným je práve zneužívanie neregulárnych dokladov na vstup alebo zotrvanie v schengenskom priestore.

Graf 1. Štátni príslušníci Ukrajiny s využitím neregulárnych dokladov



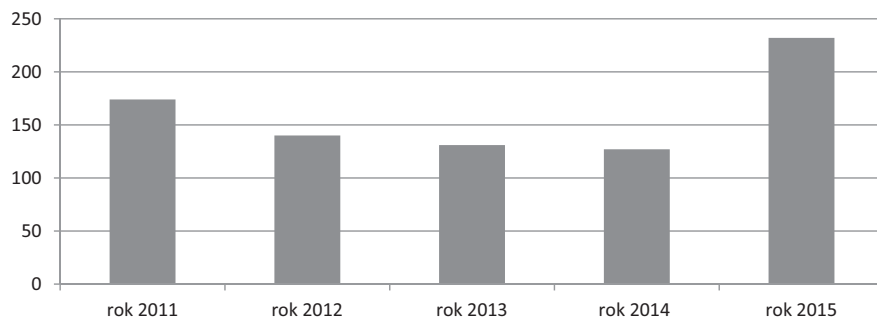
Zdroj: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?roccenky> (prístup 16. 2. 2016).

Najčastejšie sú u štátnych príslušníkov Ukrajiny odhaľované falošné, pozmenené alebo neoprávnene získané odtlačky priechodových pečiatok. Len za minulý rok na

vonkajšej pozemnej hranici policajti pri hraničnej kontrole zistili 92¹ prípadov (na vstupe do 30 prípadov a na výstupe až 62 prípadov), keď štátni príslušníci Ukrajiny predložili pri hraničnej kontrole pravé cestovné doklady obsahujúce falošné, pozmenené alebo neoprávnene získané odtlačky priechodových pečiatok. Podľa nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady 2016/399 z 9. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), nesmie pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín na území členských krajín presiahnuť 90 dní v rámci akéhokoľvek 180 dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu. Štátni príslušníci Ukrajiny odtláčaním falošných alebo neoprávnene získaných priechodových pečiatok do svojich pravých cestovných dokladov, prípadne pozmeňovaním/prepisovaním dátumov v pravých odtlačkoch priechodových pečiatok, zakrývajú svoj nepretržitý pobyt alebo zakrývajú skutočnosť, že v danom 180 dňovom období už presiahli 90 dňový pobyt na území Slovenskej republiky alebo v iných krajinách schengenského priestoru.

V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi tento trend narastá:

Graf 2. Počet neregulárnych priechodových pečiatok zistených na pozemnej hranici



Zdroj: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike, c.d.

Rozšíreným spôsobom využitia neregulárnych dokladov u štátnych príslušníkov Ukrajiny je tiež vykonanie neoprávnených zásahov v pravých cestovných dokladoch Ukrajiny. Používajú ich na vstup na územie SR a do schengenského priestoru a sú odhaľované najmä pri hraničnej kontrole. V podstate ide o poškodenie, prekrytie určitej časti, odstránenie odtlačkov mokrych pečiatok z cestovných dokladov. Napríklad v prípade pečiatok môže ísť o prekrytie alebo odstránenie odtlačkov priechodových pečiatok, pečiatok o odopretí vstupe na územie Slovenskej republiky alebo na územie schengenského priestoru, ale takisto môže ísť aj o odtlačky pe-

¹ Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za 2015, c.d.

čiatok o zamietnutí víz. Štátni príslušníci Ukrajiny pri získavaní víz využívajú služby „sprostredkovateľov“, pričom odovzdávajú svoje cestovné doklady, do ktorých im majú zabezpečiť schengenské víza na vycestovanie do schengenského priestoru. Ak sa to nepodarí na jednom zastupiteľskom úrade, tak chemickým alebo mechanickým spôsobom odstránia odtlačok pečiatky o zamietnutí víza a tieto zmeny na stranách v pasoch sa snažia zakryť použitými pravými vízovými nálepkami. Na prekrytie týchto zmien sú používané najčastejšie vízové nálepky exotických krajín, ktoré nebývajú dostatočne zabezpečené proti manipulácii a po opätovnom použití absentujú povinné chrániace prvky. Na prekrytie týchto zmien v cestovných dokladoch môžu byť takisto použité aj schengenské víza členských štátov. Štátni príslušníci Ukrajiny, respektíve ich „sprostredkovatelia“ po vykonaní takýchto zásahov žiadajú znova o schengenské vízum na inom zastupiteľskom úrade. V prípade, že vykonané zmeny nie sú odhalené, nebráni nič udeleniu schengenského víza. Takéto prípady sa teda môžu vyskytnúť aj na zastupiteľských úradoch. V maďarských médiách sa ešte v roku 2013 objavili informácie o rozsiahlych kontrolách prípadov udelenia maďarského občianstva. Tejto problematike sa začali venovať mnohé maďarské médiá po tom, čo sa zistilo, že takmer polovica občanov Ukrajiny, ktorá požiadala o maďarské občianstvo, získala toto občianstvo podvodným spôsobom. Preverujú sa dokumenty predložené žiadateľmi o občianstvo. Pri hraničnej kontrole policajti okrem prísnej kontroly dokladov preverujú aj to, ako ľudia, ktorí s maďarským pasom prichádzajú z Ukrajiny, ovládajú maďarský jazyk.

Ukrajinci, ktorí získali maďarské občianstvo podvodom majú síce maďarské pasy, avšak nemajú maďarský pôvod a ani neovládajú maďarský jazyk. Maďarské orgány začali takýmto štátnym príslušníkom Ukrajiny – tzv. falošným Maďarom odoberať maďarské občianstvo.

Štátni príslušníci Ukrajiny sa samozrejme snažia vyhnúť komunikácii v maďarskom jazyku na hranici a preto nemieria na ukrajinsko-maďarské hranice, ale robia menšiu okľuku a do Európskej únie sa dostávajú napr. aj cez ukrajinsko-slovenskú hranicu (a samozrejme nejde o jedinú vonkajšiu hranicu Európskej únie, cez ktorú sa pokúšajú vycestovať s takýmito neoprávnene vydanými dokladmi).

V Maďarsku sa začali oveľa prísnejšie kontrolovať aj doklady, ktoré predkladajú žiadatelia pri žiadosti o maďarské občianstvo. Kompetentné orgány nezaujímajú iba znalosť maďarčiny, ale aj pravosť dokladov, ktoré predkladajú žiadatelia pri žiadosti o občianstvo. V dokladoch nachádzajú rôzne falošné alebo nepresné údaje, sfaľované fotografie, podozrivo vyrobené fotokópie a pod. Maďarské médiá uvádzajú, že boli zaregistrované aj prípady, keď skúšanie zo znalosti maďarského jazyka absolvoval úplne iný človek, ktorý nahradil žiadateľa o štátne občianstvo, ktorý samozrejme maďarský jazyk neovládal.

Väčšinou sa o takýto podvodný spôsob nesnažia obyvatelia Podkarpatskej Rusi (hoci majú maďarský pôvod a ovládajú maďarský jazyk), ale obyvatelia z iných regiónov Ukrajiny. Tí sa snažia emigrovať do Únie a možnosť získať maďarské občianstvo je pre nich veľmi dobrá cesta. Maďarské doklady im zabezpečujú voľný

pohyb v rámci schengenského priestoru ako aj v rámci Európskej únie. Nepotrebujú žiadať o víza na vstup do schengenského priestoru a ani do krajín EÚ. Pri hraničných kontrolách sa ako občania Únie podrobia iba minimálnej kontrole. Takýmto jednoduchým spôsobom sa môžu kedykoľvek vrátiť späť na Ukrajinu (napríklad navštíviť svoju rodinu). V týchto prípadoch je veľmi zložité odhaliť, že môže ísť o zneužitie identity občana Maďarska. Vzhľadom k časovej tiesni pri vybavovaní cestujúcich na hraničnej kontrole na letiskách je v týchto prípadoch väčšia pravdepodobnosť, že môže dôjsť k neodhaleniu podvodného činu. A práve preto sa tento spôsob falšovania dokladov rozšíril.

Môžu sa teda vyskytnúť prípady, keď sa štátni príslušníci Ukrajiny na základe neoprávnene vydaných Maďarských dokladov pokúsia vstúpiť aj na územie SR, alebo vycestovať zo SR do iných krajín EÚ a takisto na Ukrajinu. Dôležitá je profilácia osoby pri hraničnej kontrole. Zameranie sa hlavne na jazykové znalosti osoby. Odhaľovanie takýchto prípadov je však veľmi komplikované a je to na zručnosti a hlavne šikovnosti policajtov vykonávajúcich hraničnú kontrolu. Ukrajinskí migranti sa môžu dostať na územie SR alebo na územie schengenského priestoru legálnym spôsobom na základe schengenských víz a až následne na území Maďarska si „vybaviť“ maďarské doklady. Opäť ide o organizovanú činnosť zločineckých skupín.

Maďarské médiá uvádzajú, že už v roku 2013 sa zistilo, že mnohé falošné doklady za niekoľko tisícový „poplatok“ vystavovali samosprávne orgány v Maďarsku. Táto kompetencia im bola následne zrušená. Ale zneužívanie identity maďarských občanov napriek tomu pokračuje aj naďalej. Maďarské médiá uvádzajú, že „sprostredkovatelia“, ktorí „pomáhajú“ žiadateľom pri získaní maďarského občianstva, majú kontakty na najvyššej úrovni a údajne napríklad aj na riaditeľstve Migračného úradu v Budapešti. Cena za takéto neoprávnene vydané doklady dosahuje výšku asi okolo 10 000 až 15 000 eur.

Neregulárne doklady sa predkladajú nielen pri žiadostiach o občianstvo, ale takisto pri žiadostiach o povolenia na pobyt alebo pri žiadostiach o víza a samozrejme, že takéto prípady nie sú iba v Maďarsku, ale evidujeme ich aj na území SR. Štátni príslušníci Ukrajiny pri svojich žiadostiach o udelenie pobytu na území Slovenskej republiky predkladajú napríklad falošné alebo pozmenené registre trestov, matričné doklady, doklady o vzdelaní a iné podporné doklady. V niektorých prípadoch ide o úplné falzifikáty týchto dokladov, v niektorých sú prepísané alebo dopísané údaje, naskenované podpisy.

Štátni príslušníci Ukrajiny predkladajú pri hraničných kontrolách, ale aj pri kontrolách vo vnútrozemí cestovné doklady, v ktorých sú napríklad vymenené fotografie držiteľov dokladov, vymenené celé biodátové strany, prelepené biodátové strany novými dátovými stranami, čipy v biometrických dokladoch sú znefunkčnené, sú prepísované alebo dopisované údaje. Najčastejšie predkladajú doklady Rumunska, Bulharska, Litvy, Poľska, Slovinska, Maďarska.²

² Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike, c.d.

Veľmi rozšíreným spôsobom „cestovania“ štátnych príslušníkov Ukrajiny je tiež zneužívanie pravých cestovných dokladov Európskej únie. Ide tak o cestovné pasy ako aj identifikačné karty, ktoré predkladajú pri hraničných kontrolách ako svoje vlastné. Ide o originálne vydané doklady, ktoré sú stratené alebo odcudzené a štátni príslušníci Ukrajiny si pri kúpe vyberajú z množstva dokladov taký doklad, aby sa čo najviac podobali na pravého držiteľa dokladu. Ide o tzv. impostor. Takéto doklady si vedia zakúpiť napríklad na železničných staniciach v krajinách EÚ. V prípade, že ide o biometrické doklady, čipy sú zväčša znefunkčnené.

Z hľadiska dlhodobej perspektívy môže tento jav zneužívania neregulárnych dokladov predstavovať určité bezpečnostné riziko pre Slovenskú republiku a takisto aj krajiny schengenského priestoru. Neregulárne doklady neslúžia len pre vstup a zotrvanie Ukrajincov v Únii, ale aj pre krytie, utajovanie kriminálnej minulosti v snahe vyhnúť sa spravodlivosti, a v neposlednej rade aj pre teroristov snažiacich sa o nepozorovaný vstup do EÚ. Z toho vyplýva, že následky tejto latentnej trestnej činnosti môžu byť oveľa vyššie ako sa zdá. A aj preto je týmto činom pripisovaná vysoká spoločenská nebezpečnosť.

VÝVOJ OCHRANY ZABEZPEČENIA OSOBNÝCH ÚDAJOV V CESTOVNÝCH DOKLADOCH

Ivan Telepčák

Podľa etymologických zdrojov anglický termín „passport“, slovensky „cestovný pas“, je pomenovanie pochádzajúce z názvu stredovekého dokumentu, ktorý bol potrebný na prechod – t.j. „pass“ – cez bránu, teda „porte“, na ďalšie územie. Tieto doklady boli vydávané miestnymi úradmi pre ich držiteľov. Tento doklad ich oprávňoval vstúpiť do povolených miest, alebo prejsť cez určité územie.¹

Zmienka o listine, ktorá slúžila ako cestovný pas, sa nachádza v Biblii v knihe Nehemiášovej už 450 rokov pred naším letopočtom. Kráľ Peržanov Artaxerxes I. vydal úradníkovi židovského pôvodu, prorokovi Nehemiášovi, listy pre miestodržiteľov území za Veľríekou, aby mohol bezpečne precestovať do Judska, kam išiel obnoviť zrúcanú bránu hradu, chrámový hrad a hradby mesta.² Pravdivosť údajov osvedčovala kráľovská pečať a tento doklad bol vydaný len na jeden účel.

Za prvý skutočný pas sa považuje dokument, ktorý vydal Anglický kráľ Henry V. Tento cestovný pas určoval status jeho poddaných, kým boli v cudzích krajinách. Najstaršia zmienka o týchto dokumentoch je z roku 1540. V tej dobe mohol tieto dokumenty vydávať kráľ, pre kohokoľvek, či už to bol Angličan, alebo cudzinec. Od tohto času bol termín „passport“ používaný na prechádzanie cez morský prístav, alebo cez brány miest³. Doklad obsahoval osobné údaje držiteľa a používal sa už na viacero ciest.

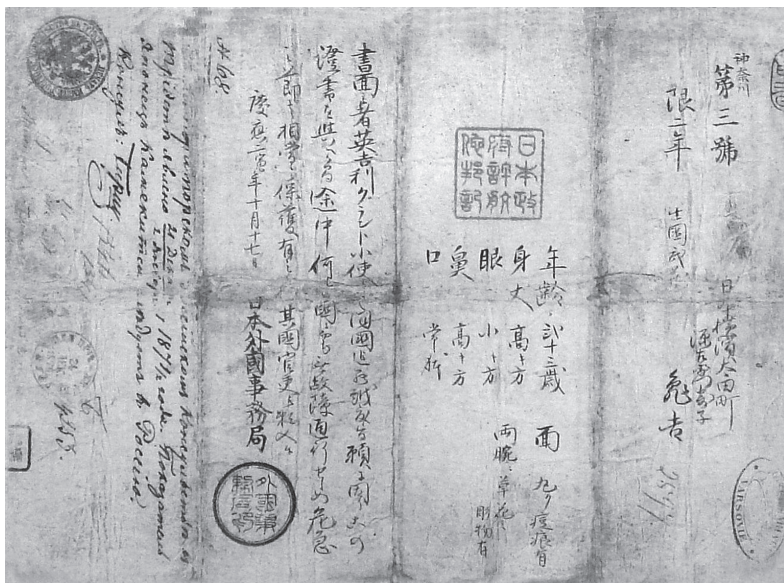
Medzi takéto doklady patrí aj prvý cestovný pas Japonska (pozri obrázok 1), ktorý bol vydaný v roku 1866. Obsahoval základné údaje o držiteľovi, ktoré boli vložené na papier. Tento doklad jednoznačne neidentifikoval komu bol vydaný a bolo veľmi jednoduché ho zneužiť inou osobou aj bez zásahov do dokladu. Pravosť

¹ Pre základný prehľad pozri Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Passport> (prístup 29. 1. 2016).

² *Biblia*, Evanjelický preklad Nehemiáš kapitola 2, verš 2–9.

³ L. Benedictus, A brief history of the passport. From a royal letter to a microchip. In: *The Guardian*, 17. 10. 2006, <http://www.theguardian.com/travel/2006/nov/17/travelnews> (prístup 29. 1. 2016).

vydania osvedčovala pečať, ktorej odtlačok vydal úrad, na základe čoho sa dala určiť pravosť cestovného pasu. Iné techniky zabezpečenia neboli použité, nakoľko v tomto čase ešte neboli známe.



Obrázok 1. Prvý cestovný pas Japonska

Počas 1. svetovej vojny európske vlády zaviedli požiadavky na zavedenie cestovných pasov z bezpečnostných dôvodov a kontroly migrácie dôležitých osôb. Tieto kontroly sa vykonávali aj po 1. svetovej vojne a cestovný pas sa stal štandardom. V roku 1920 sa britskí turisti sťažovali najmä na pripojené fotografie a ich fyzický opis, ktorý ich jednoznačne identifikoval.⁴

Cestovný pas vydaný na území Slovenska v roku 1932 mal strany z ceninového papiera, ktorý bol na UV svetlo nereaktívny. Formulárové texty a základná podtlač bola vyhotovená jednofarebnou ofsetovou tlačovou technikou a základné údaje boli vložené ručným písmom. Na tomto doklade sa nachádzala aj čierno-biela fotografia, ktorá bola do dokladu vlepená a zabezpečená proti výmene nitom (pozri obrázok 2) a pečiatkou vydávajúceho orgánu (pozri obrázok 3).

⁴ Tamže.



Obrázok 2. Vnútro cestovného pasu vydaného na území Slovenska v roku 1932

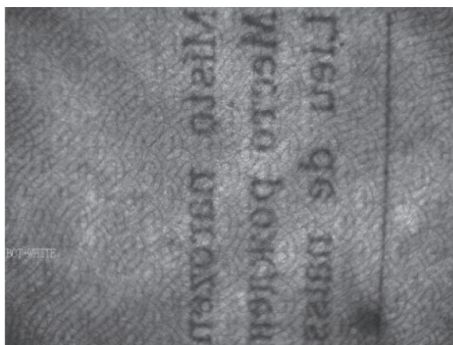


Obrázok 3. Pečiatkou vydávajúceho orgánu cestovného pasu vydaného v roku 1932

V roku 1968 sa vydávali cestovné pasy, ktoré mali strany vyhotovené z cenového papiera, taktiež nereaktívneho na UV svetlo, ale už s vodoznakom (pozri obrázok 4). Základná tlač a formulárové texty boli tlačene jednofarebným ofsetom. Fotografia sa nachádzala na dátovej strane, bola vlepovaná, zabezpečená proti výmene nitmi a suchou pečiatkou (pozri obrázok 5). Falšovanie týchto dokladov bolo vykonávané výmenou fotografie, pri ktorej dochádzalo k deštrukcii prvkov zabezpečenia.



Obrázok 4. Cestovné pasy z roku 1968



Obrázok 5. Zabezpečenie fotografie na cestovnom pase z roku 1968

Ďalšou zmenou v oblasti zabezpečenia základných údajov bola zmena v zabezpečení fotografie, ako napríklad v cestovnom pase Československej socialistickej republiky. Suchú pečiatku nahradilo komplikovanejšie reliéfne zabezpečenie fotografie pod názvom „tanková razba“ (pozri obrázok 6). Pri tomto spôsobe zabezpečenia dochádza k spojeniu papiera a fotografie takým spôsobom, že jednoduchou kontrolou je možné odhaliť pokus o výmenu fotografie. Dátová strana bola vyrobená z ceninového papiera, ktorá obsahovala dvojtónový vodoznak (pozri obrázok 7).

Obrázok 6. Reliéfné zabezpečenie fotografie



Obrázok 7.
Dvojtónový vodoznak

V roku 1920 OSN usporiadala konferenciu pod názvom Parížska konferencia o cestovných pasoch, colných formalitách a cestovných lístkoch, na ktorej sa prvýkrát odsúhlasil súbor noriem pre všetky pasy vydávané jej členmi. V roku 1947 bola zriadená medzinárodná organizácia pre civilné letectvo (ICAO),

ktorá mala 188 zmluvných štátov a prevzala zodpovednosť za stanovenie štandardov cestovných pasov. Prvé normy cestovných dokladov boli stanovené v roku 1980, v ktorých boli zahrnuté aj strojom čitateľné cestovné pasy (tzv. MRTD – Machine readable travel documents). Tieto pasy mali určené usporiadanie základných údajov na dátovej strane (pozri obrázok 8) a obsahovali miesto pre textový reťazec, tzv. strojom čitateľný riadok.⁵

⁵ ICAO Doc 9303 strojom čitateľné cestovné doklady, siedma edícia, Časť 9

jov o držiteľovi, zobrazených na dátovej strane, stále zostávalo na fyzickej kontrole. Údaje natlačené na dátovej strane cestovných pasov boli zabezpečené proti falšovaniu dúhovou ofsetovou tlačou na bezpečnostnom papieri a prekryté transparentnou fóliou. Táto fólia mala bezpečnostné prvky viditeľné pri dennom svetle (pozri obrázok 9) a pri použití UV svetla (pozri obrázok 10).



Obrázok 9. Bezpečnostné prvky viditeľné pri dennom svetle

Obrázok 10. Bezpečnostné prvky viditeľné pri použití UV svetla



Vývoj v oblasti zabezpečenia základných údajov dátovej strany pokračoval v závislosti od zvyšujúceho sa počtu falošných cestovných pasov. V týchto dokladoch bola zaznamenaná výmena klasickej fotografie. Rozvoj technológie tlače a priemyslu, zaoberajúci sa výrobou ochranných prvkov, zaznamenal nový trend v zabezpečení základných údajov. Do transparentnej fólie boli vložené ďalšie ochranné kinetické prvky, alebo boli použité transparentné celostránkové kinetické fólie, ktoré boli k dátovej strane pripojené za tepla alebo za studena. Konvenčnú fotografiu na odporúčanie organizácie ICAO vystriedala integrovaná fotografia. Ďalším odporúčaním bolo vložiť dátovú stranu na inú, ako na prednú alebo zadnú vnútornú stranu vonkajšieho obalu. Slovenský cestovný pas, ktorý bol vydaný po vstupe do Európskej únie, spĺňal požadované kritériá. Základné údaje boli natlačené na papierovú stranu atramentovou tlačou a popri hlavnej fotografii sa objavila aj sekundárna fotografia.

Celá dátová strana bola zabezpečená celostránkovou kinetickou fóliou (pozri obrázok 11). Svetové krajiny začali vydávať doklady, v ktorých boli použité rôzne typy komerčnej tlače na vloženie základných údajov. Vloženie sekundárnej fotografie na dátovej strane bolo aplikované rôznymi metódami, ako napríklad laserová perforácia, vloženie osobných údajov do ochrannej fólie a podobne. Prelomový bol v tomto smere rok 1970, kedy sa za účelom zabezpečenia základných údajov, začali používať rôzne typy polymérových fólií. Papierovú dátovú stranu nahradil laminát, ktorý bol zložený z viacerých zalaminovaných polykarbonátových fólií.



Obrázok 11. Zabezpečenie dátovej strany v cestovnom pase

Prvá dátová polykarbonátová strana, ktorá takto nahradila papierovú dátovú stranu, sa objavila už roku 1997 v cestovnom pase Fínska (pozri obrázok 12). Do tohto laminátu boli vložené nové ochranné prvky, ako Changeable laser image (CLI) a reliéfna razba (pozri obrázok 13). Táto dátová strana priniesla nové ochranné prvky zabezpečenia vložených základných údajov ako aj spôsob ich vkladania. Záves, ktorým bola strana prišitá k pasovej knižke bol z flexibilnej fólie odolnej voči mechanickému namáhaniu. Personalizácia základných údajov bola prevedená procesom laserového gravírovania, resp. vypaľovania, kde sa nenanášala farba na

dátovú stranu ako pri komerčných tlačiarňach, ale údaje boli laserom gravírované do jednej z vrstiev laminátu.⁶



Obrázok 12 a 13. Prvá dátová polykarbonátová strana v cestovnom pase Fínska z roku 1997 s novými ochrannými prvkami

Posledný prielom v zabezpečení základných údajov nastal, keď bol vydaný prvý elektronicky strojom čitateľný cestovný pas (eMRTD – electronic Machine Readable Travel Documents), označený symbolom na obale cestovného pasu⁷ (pozri obrázok 14). Dátová strana bola vyrobená z tvrdého polykarbonátu, do ktorej bol vložený bezkontaktný mikročip RFID (Radio Frequency Identification) s anténou. Implementácia tohto ochranného prvku priniesla aj iné možnosti pozície mikročipu v cestovnom pase ako len v dátovej strane (podrobnosti boli stanovené v norme ICAO Doc. 9303). Tieto cestovné pasy dostali pomenovanie elektronické resp. biometrické, nakoľko sa v nich nachádzali vložené zosnímané biometrické údaje (fotografia tváre a neskôr odtlačky prstov). Štruktúra čipu dovoľovala uchovávať údaje v 16 dátových skupinách (data group DG), ktoré boli rozdelené na povinné a nepovinné dátové skupiny.

Obrázok 14. Symbolom na obale prvého strojom čitateľného cestovného pasu



Povinná časť pozostávala z dátovej skupiny DG 1 (vložený strojom čitateľný riadok) a DG 2 (fotografia držiteľa v interoperabilnom formáte). DG-3 až DG 16 tvorili nepovinné dátové údaje. Všetky dátové skupiny boli zabezpečené proti neoprávnenému zásahu a čítaniu viacerými spôsobmi zabezpečenia, známy pod pojmom Základný prístup riadenia k dátam resp. Basic Access Control (BAC), Aktívna autenti-

⁶ Sealys Color in PC, Indisputable proof of identity now in high-definition color for cards and passports, Gemalto, <http://www.gemalto.com/govt/sealys/sealys-color-in-polycarbonate> (prístup 2. 2. 2016).

⁷ ICAO Doc 9303 strojom čitateľné cestovné doklady, siedma edícia, Časť 4

Obrázok 16. Laserové gravírovanie a najnovšie ochranné prvky v prvom biometrickom pase



Druhá generácia elektronických cestovných pasov bola vydaná v roku 2009. Zabezpečenie základných údajov dátovej strany nebolo zmenené, ale vo vložnom mikročipe pribudol do dátovej skupiny DG 3 ďalší biometrický údaj a to odtlačky prstov.

Zabezpečenie odtlačkov prstov sa riadilo špeciálnym mechanizmom pod názvom Rozšírená kontrola prístupu k DG3 resp. Extend Access Control (EAC). Tento biometrický ochranný prvok mal slúžiť na overenie identity pomocou porovnania odtlačkov prstov osoby predkladajúcej doklad s odtlačkami prstov vloženými v mikročipe. Nakoľko ku kontrole tohto biometrického údaju slúži zložitý mechanizmus zabezpečenia EAC, fungujúci na princípe výmeny certifikátov, doposiaľ tento spôsob kontroly neprišiel do praktickej podoby.

V poslednej, tretej generácii elektronických cestovných pasov vydávanej od roku 2014 sa zmenil spôsob zabezpečenia povinným údajom vložených v mikročipe. Základnú kontrolu riadenia prístupu k povinným údajom BAC posilnila Dodatková kontrola prístupu riadenia k základným údajom, t.j. SAC (Supplemental Access Control)⁸, založená na overení bezpečného komunikačného kanálu medzi čítačkou a čipom.

NA ZÁVER

Tento krátky prierez vývojom zabezpečenia základných údajov cestovných pasov neobsahuje popis všetkých ochranných prvkov, ktoré boli rokmi vyvíjané, ale poukazuje na ich vysokú dôležitosť v súčasnej dobe. Rýchly technický rozvoj a lacné technológie spôsobili vysoký nárast kvalitných falzifikátov cestovných pasov. Pre spoľahlivé overenie pravosti údajov v nich bolo v poslednom čase venované veľké úsilie a snaha špecialistov vyvinúť taký systém kontroly, ktorý by poskytol rýchle a spoľahlivé overenie pravosti vložených základných údajov. Doposiaľ však nebol vyvinutý taký systém kontroly, ktorý by z tohto procesu vylúčil človeka. Je nevyhnutné, aby úrovni a kvalite vzdelávania pracovníkov hraničnej kontroly v tejto oblasti bola venovaná náležitá pozornosť a dostatočný časový priestor.

⁸ *Moving to the third generation of electronic passports. A new dimension in electronic passport security with Supplemental Access Control (SAC)*, Gemalto, http://www.securitydocumentworld.com/creo_files/upload/client_files/moving_to_the_third_generation_of_electronic_passports_october_2011.1.pdf (prístup 4. 2. 2016).

UDEĽOVANIE POBYTOV NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY ŠTÁTNYM PRÍSLUŠNÍKOM TRETÍCH KRAJÍN

Branislav Červenka

PRÁVNA ÚPRAVA UDEĽOVANIA POBYTU CUDZINCOM NA ÚZEMÍ SR A JEJ GENÉZA

Problematika pobytu cudzincov na území SR a proces udeľovania pobytu s tým spojený prešiel od vzniku samostatného Slovenska až po súčasnosť zložitým vývojom. Bolo to spôsobené predovšetkým postupnou zmenou právnej úpravy v tejto oblasti, ako aj vývojom jednotlivých štátnych orgánov, ktoré zodpovedajú za teoretickú a aplikačnú časť udeľovania pobytu cudzincom na území SR, predovšetkým služby hraničnej a cudzineckej polície Policajného zboru, Migračného úradu Ministerstva vnútra SR a iných ústredných orgánov štátnej správy.

Po vzniku Slovenska problematiku udeľovania pobytu cudzincom upravoval zákon z právnej úpravy v Českej a Slovenskej federatívnej republiky. Tento sa postupne ukázal ako nedostačujúci, a preto bol v roku 1995 prijatý nový zákon o pobyte cudzincov. Tento zákon bol na vyššej kvalitatívnej úrovni ako prechádzajúci federálny zákon. Na konci 90. rokov, keď sa Slovensko začalo začleňovať do euroatlantických štruktúr, bolo potrebné postupne zosúladiť náš vnútroštátny právny poriadok s európskym právom. Nevyhla sa tomu ani oblasť právnej úpravy udeľovania pobytu cudzincom na území SR. Bolo potrebné prijať moderný zákon, ktorý by plne vyhovoval aj podmienkam zo strany EÚ. Národná rada Slovenskej republiky prijala v roku 2002 zákon pod číslom 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov, ktorý reflektoval na požiadavky zo strany EÚ. V roku 2010 sa rozbehli práce na novom zákone o pobyte cudzincov. Jeho prijatie si vyžiadala potreba riadnej transpozície smerníc Európskej únie, ako aj aplikačná prax, aby mohla lepšie riešiť problémy, ktoré vznikali pri aplikácii zákona č. 48/2002 Z. z. Nový zákon bol prijatý 21. októbra 2011 pod číslom 404/2011 Z. z., pod názvom zákon o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Samozrejme túto oblasť neupravuje len samotný zákon č. 404/2011, ale dopĺňa ho celý rad iných vnútroštátnych právnych predpisov a od roku 2004, kedy sa SR

stala členom Únie, sú to aj právne predpisy práva EÚ, ako aj normy medzinárodného práva, ku ktorým SR pristúpila a ratifikovala ich, alebo ktoré ako nástupnícky štát po ČSFR prevzala do svojho právneho poriadku.

V súčasnosti tvorí právnú úpravu udeľovania pobytu cudzincom na území SR ucelený systém právnych noriem pozostávajúci s právnych noriem medzinárodného práva, európskeho práva a vnútroštátnych právnych noriem.

Tento systém právnych noriem dáva štátnym orgánom kompetencie pri plnení úloh v oblasti udeľovania pobytu cudzincom a zároveň cudzincom garantuje ich práva a stanovuje pre nich povinnosti.

Do skupiny právnych noriem medzinárodného práva zaraďujeme multilaterálne medzinárodné dohovory, ktoré sa zaoberajú právnou úpravou ľudských práv, prípadne právnym postavením určitej kategórie osôb. Z nášho pohľadu medzi najdôležitejšie patrí Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 na pôde Rady Európy, Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti podpísaný 8. septembra 1954 v New Yorku a Dohovor o právach dieťaťa prijatý 20. novembra 1989 v New Yorku.

Do skupiny právnych noriem európskeho práva zaraďujeme právne normy primárneho práva Európskej únie,¹ právne normy sekundárneho práva a rozsudky Súdneho dvora Európskej únie. Najdôležitejšiu skupinu tvoria normy sekundárneho práva, predovšetkým nariadenia² a smernice³.

Do skupiny vnútroštátnych právnych noriem upravujúcich udeľovanie pobytu zaraďujeme Ústavu Slovenskej republiky, zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov, Správny poriadok, Správny súdny poriadok, zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, iné zákony a podzákoné právne predpisy.⁴

¹ Medzi normy primárneho práva Európskej únie upravujúce pobyt cudzincov patrí Zmluva o fungovaní Európskej únie – články 20, 21, 26, 77 až 80.

² Napr. nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001, ktorým sa ustanovuje zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia byť pri prechode vonkajších hraníc držiteľmi víz, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti v znení neskorších predpisov alebo nariadenie Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov v znení nariadenia Rady ES č. 380/2008.

³ Napr. smernica Rady (ES) č. 86/2003 z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny, smernica Rady (ES) č. 109/2003 z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, smernica Rady (ES) č. 50/2009 z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 98/2011 z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte alebo smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 66/2014 z 15. mája 2014 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci vnútropodnikového presunu.

⁴ Napr. oznámenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 509/2011 Z. z. o vydaní výnosu, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o vydávaní lekárskeho posudku, že štátny príslušník tretej krajiny

SUBJEKTY VYSTUPUJÚCE V RÁMCI PROCESU UDEĽOVANIA POBYTU CUDZINCOM

Subjekty vystupujúce v rámci procesu udeľovania pobytu cudzincom môžeme rozdeliť do troch veľkých skupín. Ide o orgány podieľajúce sa na udeľovaní pobytu cudzincom na území Slovenskej republiky, samotných cudzincov a iné fyzické a právnické osoby.

Prvú skupinu predstavujú orgány podieľajúce sa na udeľovaní pobytu cudzincom na území Slovenskej republiky. Po prvé sú to orgány, ktoré realizujú právne normy upravujúce udeľovanie pobytu cudzincom na území SR. Sem zaraďujeme Národnú radu SR, vládu, iné ústredné orgány štátnej správy a orgány EÚ (Európsky parlament, Rada, Komisia). Po druhé sú to štátne orgány, ktoré aplikujú právnu úpravu udeľovania pobytu cudzincom na území SR. Sem zaraďujeme Policajný zbor, konkrétne jeho policajné útvary služby hraničnej a cudzineckej polície. Okrem Policajného zboru sa na aplikácii právnej úpravy udeľovania pobytu cudzincom na území SR podieľajú aj zastupiteľské úrady v zahraničí, Migračný úrad Ministerstva vnútra SR a sústava správnych súdov SR.

Pod realizáciou právnej úpravy pobytu cudzincom na území SR rozumieme prijímanie právnych noriem upravujúcich túto oblasť. Realizácia právnych noriem v tejto oblasti prebieha na dvoch úrovniach.

Prvú úroveň predstavuje EÚ so svojim vlastným systémom orgánov realizujúcich právne normy v oblasti pobytu cudzincov. Ide o Európsky parlament, Radu a Komisiu, ktoré sa spolupodieľajú na realizácii týchto právnych noriem.

Druhú úroveň predstavujú štátne orgány SR, kde je jediným zákonodarným orgánom Národná rada SR, ktorá ako jediný orgán smie prijímať ústavu, ústavné zákony a zákony.

Podľa Gerlocha sa pod aplikáciou právnych predpisov rozumie kvalifikovaná forma realizácie práva uskutočňovaná orgánmi verejnej moci, pri ktorej dochádza k priradeniu (subsumpcii) konkrétnej skutkovej podstaty pod príslušnú abstraktnú právnu podstatu vyjadrenú v právnej norme. Výsledkom procesu aplikácie práva sú akty aplikácie práva, v ktorých súdy, správne orgány a iné orgány verejnej moci rozhodujú o konkrétnych subjektívnych právach a právnych povinnostiach fyzických a právnických osôb. Veľmi často je proces aplikácie práva spojený s posudzovaním obsahu už existujúceho právneho vzťahu. Dôsledkom toho je spravidla vznik, zmena alebo zánik právneho vzťahu. Orgány aplikácie práva sa musia striktnie držať kompetenčných noriem a musia dodržiavať procesné normy. Hlavnými druhmi procesu aplikácie práva sú občianske súdne konanie, trestné konanie a správne konanie. Aplikácia právnych noriem nie je samostatnou formou realizácie práva, ale buď predchádza vzniku právnych vzťahov,

alebo rieši určité spory a konflikty v už existujúcich právnych vzťahoch (častejší prípad). Proces aplikácie práva môže byť dôsledkom porušenia povinnosti stanovenej právnou normou alebo stanovenej individuálnym právnym aktom alebo zmluvou. Potom ide o vyvodzovanie sankcií ako reakcie na porušenie povinnosti v existujúcom právnom vzťahu.⁵

Ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí oblasť pobytu cudzincov, je Ministerstvo vnútra SR. V rámci ministerstva je to predovšetkým Policajný zbor, ktorý zabezpečuje úlohy na úseku udeľovania pobytu cudzincom, ale určité úlohy plní aj migračný úrad. V rámci Policajného zboru tieto úlohy zastrešuje služba hraničnej a cudzineckej polície. Táto služba je v rámci organizačného členenia Policajného zboru začlenená v rámci Úradu hraničnej a cudzineckej polície a jeho organizačných zložiek, ktorými sú riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície a ich základné útvary. Základné útvary služby hraničnej a cudzineckej polície sú oddelenie cudzineckej polície, oddelenie azylu a oddelenie hraničnej kontroly.

V rámci sústavy ústredných orgánov štátnej správy plní úlohy v oblasti udeľovania pobytu cudzincom aj ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí. Ministerstvo je dôležitou súčasťou systému udeľovania pobytu cudzincom, nakoľko do jeho pôsobnosti patrí oblasť udeľovania víz. Túto úlohu vykonáva prostredníctvom zastupiteľských úradov.⁶ Udelenie víza oprávňuje cudzinca za splnenia ďalších podmienok, vstúpiť na územie SR, či už na krátkodobý alebo dlhodobý pobyt.⁷ Od účinnosti nového zákona o pobyte cudzincov sa cudzincom umožnilo podať odvolanie proti rozhodnutiu o neudelení schengenského víza. O odvolaní rozhoduje priamo ministerstvo. Zároveň sú zastupiteľské úrady podľa zákona o pobyte cudzincov oprávnené na prijatie žiadosti cudzinca o udelenie pobytu na území SR.

Na aplikácii právnych predpisov upravujúcich udeľovanie pobytu cudzincom sa podieľajú aj iné ústredné orgány štátnej správy, ale na rozdiel od vyššie uvedených, sa zúčastňujú len subsidiárne. Musíme spomenúť predovšetkým ministerstvo hospodárstva, ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, generálnu prokuratúru alebo sústavu správnych súdov.

Ministerstvo hospodárstva sa podieľa na aplikácii právnych predpisov upravujúcich udeľovanie pobytu cudzincom tým, že má zákonom o pobyte cudzincov stanovenú úlohu posudzovať pre policajný útvar, ktorý koná vo veci žiadosti štátnych príslušníkov tretích krajín o udelenie prechodného pobytu na účel podnikania

⁵ Gerloch, A., *Teorie práva*, 4. vyd., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, s. 155.

⁶ V rámci systému zastupiteľských úradov majú kompetenciu na udeľovanie víz veľvyslanectvá a generálne konzuláty Slovenskej republiky.

⁷ Zastupiteľský úrad SR môže štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udeliť schengenské vízum alebo národné vízum.

nia, podnikateľský zámer, ktorý štátny príslušník tretej krajiny prikladá k žiadosti o udelenie pobytu.⁸

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny sa tiež podieľa na aplikácii právnych predpisov upravujúcich udeľovanie pobytu cudzincom. Predovšetkým vydáva prostredníctvom Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta alebo pracovné povolenie, na základe ktorých môžu štátni príslušníci tretích krajín žiadať o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania. Zároveň Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny vydáva potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu, štátnym príslušníkom tretej krajiny, potrebné v konaní o udelenie modrej karty EÚ.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu sa podieľa na aplikácii právnych predpisov upravujúcich udeľovanie pobytu cudzincom tým, že zabezpečuje pre cudzincov uznávanie skončeného vzdelania na účely výkonu povolania alebo pokračovania štúdia v SR. Uznávanie dokladov o vzdelaní, úradne overených príslušným orgánom štátu pôvodu dokladu o vzdelaní, vykonáva Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní. Na základe vydaného rozhodnutia môže cudzinec dokladovať pri podaní žiadosti o modrú kartu EÚ, že spĺňa podmienku vzdelania vo vzťahu k vysokokvalifikovanému pracovnému miestu.

Generálna prokuratúra poskytuje pre policajné útvary, ktoré konajú vo veci udelenia pobytu, odpis registra trestov SR. Novou právnou úpravou pobytu cudzincov prešla povinnosť cudzinca priložiť k žiadosti o pobyt výpis registra trestov SR na povinnosť policajného útvaru konajúceho vo veci vyžiadať si odpis registra trestov z generálnej prokuratúry sám.

Zároveň je treba spomenúť aj generálne oprávnenie všetkých ústredných orgánov štátnej správy v Slovenskej republike vydávať stanoviská k možnosti udelenia trvalého pobytu v záujme Slovenskej republiky pre štátneho príslušníka tretej krajiny. Platí podmienka, že toto stanovisko musí byť podpísané ministrom, vedúcim, predsedom alebo riaditeľom ústredného orgánu štátnej správy, alebo nimi splnomocnenou osobou.

Druhú skupinu subjektov vystupujúcich v rámci procesu udeľovania pobytu cudzincom, predstavujú samotní cudzinci. Podľa zákona o pobyte cudzincov je za cudzinca považovaný každý, kto nie je štátnym občanom SR.

Cudzincov, ktorí sa na území SR môžu oprávnenne zdržiavať môžeme rozdeliť na občanov členských krajín dohody o Európskom hospodárskom priestore⁹, štátnych príslušníkov tretích krajín a na osoby požívajúce diplomatické výsady a imunity.

⁸ Podľa § 33 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, policajný útvar pri posudzovaní podnikateľského zámeru, ktorý štátny príslušník tretej krajiny predložil podľa § 32 ods. 5 písm. a), si vyžiada stanovisko od ministerstva hospodárstva, či podnikateľská činnosť štátneho príslušníka tretej krajiny je prínosom pre hospodárske záujmy SR.

⁹ Medzi členské štáty dohody o Európskom hospodárskom priestore patria štáty členské štáty Európskej únie, Island, Nórsko, Lichtenštajnsko a Švajčiarsko.

Ďalej sa budem venovať len udeľovaniu pobytov štátnym príslušníkom tretích krajín. Tých môžeme z hľadiska systematiky zákona o pobyte cudzincov ďalej rozdeliť na bezvízových, vízových, privilegovaných (rodinní príslušníci občana Európskeho hospodárskeho priestoru), držiteľov osvedčenia Slováka žijúceho v zahraničí a štátny príslušník tretej krajiny s udeleným dlhodobým pobytom v inom členskom štáte.

Bezvízový štátny príslušník tretej krajiny je taký, ktorý pochádza z krajiny, ktorá nemá voči Slovenskej republike vízovú povinnosť. Naopak vízový štátny príslušník tretej krajiny pochádza z krajiny, ktorá túto povinnosť voči Slovenskej republike má.

Pojem privilegovaný štátny príslušník tretej krajiny vychádza zo smernice Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 38/2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov. Privilegovaného štátneho príslušníka tretej krajiny definuje zákon o pobyte cudzincov v § 2 ods. 5 ako rodinného príslušníka občana Únie. Jeho „privilegovanie“ spočíva v tom, že na takéhoto štátneho príslušníka tretej krajiny sa hľadí ako na občana Európskeho hospodárskeho priestoru, a v otázkach pobytu sú mu poskytované všetky výhody ako občanovi Európskeho hospodárskeho priestoru. Podmienkou je, aby tieto osoby občana Európskeho hospodárskeho sprevádzali, alebo sa k nemu pripájali na pobyt v SR.

Štátny príslušník tretej krajiny s udeleným dlhodobým pobytom v inom členskom štáte je taký, ktorý už predtým ako požiada v SR o udelenie pobytu, má udelený dlhodobý pobyt v inej členskej krajine EÚ (pobyt podľa smernice č. 109/2003 o dlhodobých pobytoch). Vyplyývajú z toho pre neho niektoré výhody. Napríklad na Slovensku zákon o pobyte cudzincov umožňuje takémuto cudzincovi povoliť prechodný pobyt na dobu päť rokov, taktiež sú oslobodení od predkladania niektorých dokladov k žiadosti o udelenie pobytu a majú vyšší stupeň ochrany pred zrušením pobytu alebo administratívnym vyhostením.

Držiteľ osvedčenia Slováka žijúceho v zahraničí, má rovnako ako štátny príslušník tretej krajiny s dlhodobým pobytom v inej členskej krajine výhody pri udeľovaní pobytov na území Slovenskej republiky. Ide predovšetkým o dĺžku udeľovaného pobytu (až 5 rokov), úľavy pri predkladaní dokladov k žiadosti o udelenie pobytu na území SR, prípadne samotnú dĺžku konania o žiadosti o udelenie pobytu.

Tretiu skupinu predstavujú iné fyzické a právnické osoby, ktoré nejakým spôsobom zasahujú do udeľovania pobytu štátny príslušník tretej krajiny. Ide predovšetkým o pozývajúce osoby, zamestnávateľov, školy a ubytovateľov.

SYSTÉM POBYTOV ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN V SR

Udelený pobyt na základe zákona o pobyte cudzincov oprávňuje štátneho príslušníka tretej krajiny zdržiavať sa, vycestovať a opätovne vstupovať na územie SR v čase, na aký mu bol policajným útvaram tento pobyt udelený.

Jednotlivé druhy pobytov cudzincov v SR môžeme rozdeliť podľa rôznych kritérií.

Z hľadiska *temporality* môžeme pobyty štátnych príslušníkov tretej krajiny rozdeliť na krátkodobé pobyty (do 90 dní) a dlhodobé pobyty (viac ako 90 dní). Z hľadiska *legality* na oprávnený a neoprávnený pobyt. Podľa *dokladu, ktorý oprávňuje na pobyt* to sú pobyty na základe udeleného víza a na základe vydaného dokladu o pobyte. Podľa *právneho predpisu, ktorý umožňuje pobyt* je to pobyt podľa Kódexu schengenských hraníc, podľa zákona o pobyte cudzincov a pobyt na základe medzinárodnej zmluvy. Z hľadiska *systematiky zákona o pobyte cudzincov* to je prechodný, trvalý a tolerovaný pobyt.

KONANIE O UDELENÍ POBYTU

Udeľovaním pobytu rozumieme rozhodovaciu činnosť oprávneného štátneho orgánu v intenciách všeobecne záväzných právnych predpisov smerujúcu k rozhodnutiu o tom, či štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na základe jeho žiadosti udeliť alebo neudeliť pobyt.

Udelenie pobytu je rozhodnutie policajného útvaru o tom, že štátny príslušník tretej krajiny je oprávnený vstúpiť a má oprávnený pobyt na území SR po dobu, na ktorú mu bol udelený pobyt.

Proces udeľovania pobytu môžeme rozdeliť do nasledujúcich etáp:

- podanie žiadosti o udelenie pobytu,
- prijatie žiadosti o udelenie pobytu a jej preskúmanie,
- rozhodnutie o žiadosti,
- udelenie pobytu.

Konanie o udelení pobytu sa riadi ustanoveniami zákona o pobyte cudzincov (*lex specialis*) a správnym poriadkom (*lex generalis*). To znamená, že ak postup správneho orgánu nie je osobitne upravený v zákone o pobyte cudzincov, tak správny orgán postupuje podľa správneho poriadku.

Podanie žiadosti o udelenie pobytu

Žiadosť o udelenie pobytu podáva štátny príslušník tretej krajiny:

- v zahraničí na zastupiteľskom úrade SR akreditovanom pre štát, ktorý mu vydal cestovný doklad;
- v zahraničí na zastupiteľskom úrade SR akreditovanom pre štát, v ktorom má bydlisko;
- v zahraničí na zastupiteľskom úrade SR, ktorý určí ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí po dohode s ministerstvom vnútra; alebo
- na oddelení cudzineckej polície, ak sa na území SR zdržiava oprávnene.

Každý si nemôže podať žiadosť o udelenie pobytu na oddelení cudzineckej polície. Túto možnosť zákon o pobyte cudzincov neumožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý má udelený tolerovaný pobyt podľa § 58 ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, alebo štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je žiadateľom o udelenie azylu.

Štátny príslušník tretej krajiny podáva žiadosť vždy osobne. Výnimkou sú iba prípady stanovené v zákone o pobyte cudzincov, kedy za štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý žiada o udelenie prechodného pobytu podľa § 27 zákona o pobyte cudzincov a pre bezvládnosť nemôže osobne podať žiadosť, môže podať žiadosť štátny príslušník tretej krajiny, s ktorým žiada o zlúčenie rodiny, a v prípade ak ide o žiadosť o udelenie trvalého pobytu v záujme SR podľa § 43 ods. 1 písm. e) zákona o pobyte cudzincov.

Prijatie žiadosti o udelenie pobytu a jej preskúmanie

Žiadosť o udelenie pobytu podáva štátny príslušník tretej krajiny na úradnom tlačive pričom sa uplatňuje zásada úplnosti žiadosti. Znamená, že štátny príslušník tretej krajiny je povinný pri podaní žiadosti o udelenie pobytu predložiť platný cestovný doklad a všetky náležitosti k žiadosti o udelenie pobytu stanovené zákonom. Ak žiadosť nebude kompletná, tak zastupiteľský úrad alebo oddelenia cudzineckej polície žiadosť o udelenie pobytu neprijme. V tomto prípade musí zastupiteľský úrad alebo oddelenia cudzineckej polície poskytnúť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny písomnú informáciu o tom, ktoré doklady musí k žiadosti o udelenie pobytu doložiť, aby sa jeho žiadosť prijala.

Aj v prípade tejto zásady existujú výnimky upravené priamo v zákone o pobyte cudzincov, kde je táto zásada prelomená. Ide o podanie žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania (tzv. jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie), podanie žiadosti o vydanie modrej karty EÚ a podanie žiadosti o trvalý pobyt na neobmedzený čas. Tu postačuje na prijatie žiadosti len platný cestovný doklad (všetky ostatné náležitosti môže žiadateľ doplniť neskoršie).

Náležitosťami, ktoré je povinný štátny príslušník tretej krajiny predložiť k žiadosti o udelenie pobytu sú dve fotografie s rozmermi 3 x 3,5 cm zobrazujúce jeho aktuálnu podobu a doklady potvrdzujúce účel pobytu, jeho bezúhonnosť (§ 121 zákona o pobyte cudzincov), finančné zabezpečenie pobytu, finančné zabezpečenie podnikateľskej činnosti (len v prípade žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel podnikania), zabezpečenie ubytovania (§ 122 zákona o pobyte cudzincov) a súhlas s vycestovaním ak ide o maloletého.

V prípade podania žiadosti na zastupiteľskom úrade, začína konanie o udelení pobytu až po doručení žiadosti na miestne príslušné oddelenia cudzineckej polície.

Po doručení žiadosti na miestne príslušné oddelenie cudzineckej polície preverí štátny príslušník tretej krajiny v informačných systémoch, požiada Slovenskú informačnú službu o vyjadrenie k žiadosti o udelenie pobytu štátnemu prísluš-

níkovi tretej krajiny staršieho ako 14 rokov, vyžiada odpis z registra trestov, ak je žiadosť podávaná na oddelení cudzineckej polície, vykoná snímanie biometrických údajov štátneho príslušníka tretej krajiny na účely vydania dokladu o pobyte a zabezpečí ďalšie administratívne úkony súvisiace s prijatím žiadosti v súlade s internými predpismi ministerstva vnútra.

Rozhodnutie o žiadosti

Oddelenie cudzineckej polície je pred vydaním rozhodnutia povinné náležite zistiť skutočný stav vecí, tak aby boli dodržané základné zásady správneho konania (zásada materiálnej pravdy) a za tým účelom si zaobstará potrebné podklady pre rozhodnutie.

Oddelenie cudzineckej polície posudzuje žiadosť o udelenie pobytu s prihliadnutím na dôvody uvedené v zákone o pobyte cudzincov. Posudzuje ich jednotlivo a vo vzájomnej súvislosti, pričom svoju správnu úvahu premietne do vyhodnotenia žiadosti o udelenie pobytu takým spôsobom, aby bolo z jeho obsahu zrejmé, že sa oddelenie cudzineckej polície zaoberalo všetkými skutočnosťami, ktoré sú v prospech, ale aj v neprospech štátneho príslušníka tretej krajiny (účastníka konania), pričom je potrebné prihliadať na vedľajšie účinky rozhodnutia (napr. pri posudzovaní žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel podnikania, oddelenie cudzineckej polície berie do úvahy dopad rozhodnutia nielen na samotného žiadateľa, ale aj na osoby, ktoré sú k jeho pobytu viazané).

Oddelenie cudzineckej polície rozhodne o žiadosti o udelenie pobytu najneskôr v posledný deň lehoty na rozhodnutie stanovenej v zákone o pobyte cudzincov. Všeobecná lehota na rozhodnutie o žiadosti o udelenie pobytu je do 90 dní od jej prijatia na oddelení cudzineckej polície.

Zákon o pobyte cudzincov pozná aj osobitné prípady, kedy je oddelenie cudzineckej polície povinné rozhodnúť skôr ako do 90 dní. Ide o osobitné skupiny žiadateľov, v prípade ktorých rozhodne do 30 dní od prijatia žiadosti na oddelení cudzineckej polície. Konkrétne ide o:

- štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 24 až 26 a § 29;
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý zastupuje alebo pracuje pre zahraničného investora v SR a zároveň je občanom členského štátu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj,;
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý zastupuje alebo pracuje pre významného zahraničného investora v SR;
- manžela štátneho príslušníka tretej krajiny uvedeného v písmene b) alebo písmene c) alebo dieťa mladšie ako 18 rokov štátneho príslušníka tretej krajiny uvedeného v písmene b) alebo písmene c); alebo
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý zastupuje alebo pracuje pre významného zahraničného investora v SR, alebo jeho dieťa podľa § 43 ods. 1 písm. b) až d), a ktorý žiada o udelenie trvalého pobytu podľa § 43 ods. 1 písm. e).

Zároveň všetky uvedené lehoty na rozhodnutie môže vo zvlášť zložitých prípadoch predĺžiť odvolací orgán (riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície) najviac o ďalších 30 dní. V prípade predĺženia lehoty na rozhodnutie o žiadosti o udelenie pobytu oddelenie cudzineckej polície písomne oznámi štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o pobyt, že o žiadosti nebude rozhodnuté v zákonnej lehote, pričom v oznámení uvedie dôvod a novú lehotu, v ktorej sa o žiadosti o udelenie pobytu rozhodne.

Oddelenie cudzineckej polície môže rozhodnúť o udelení pobytu, zamietnutí žiadosti o udelenie pobytu (§ 33 ods. 6 alebo § 48 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov), alebo o zastavení konania (§ 30 ods. 1 Správneho poriadku prípadne § 9 zákona o správnych poplatkoch).

Ak sa žiadosti o udelenie pobytu vyhovie, policajný útvar písomné rozhodnutie nevydáva a štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zašle písomné oznámenie, že mu bol udelený pobyt, v ktorom uvedie dátum udelenia pobytu a dátum skončenia platnosti pobytu. Policajný útvar zašle písomné alebo elektronické oznámenie o udelení pobytu aj príslušnému zastupiteľskému úradu podľa miesta trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, ako aj samosprávnemu kraju a obci podľa miesta udeleného pobytu.

Ak štátny príslušník tretej krajiny spĺňa podmienky na udelenie pobytu, oddelenie cudzineckej polície po ukončení preverovania písomné rozhodnutie nevydáva, ale spracuje vyhodnotenie žiadosti o udelenie, v ktorom chronologicky uvedie svoj postup počas konania s komplexnými výsledkami dokazovania, uvedie záznam z pohovoru a stanovisko Zastupiteľského úradu Slovenskej republiky, pričom v prípade neakceptovania stanoviska zastupiteľského úradu SR zdôvodní, prečo ho nezobral do úvahy, uvedie obsah vyjadrenia Slovenskej informačnej služby, uvedie prípadný predchádzajúci pobyt na území SR, navrhne dobu, na ktorú sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udelí pobyt a zohľadní všetky ostatné faktory, ktoré ovplyvnili rozhodovanie o udelení pobytu.

Vyhodnotenie schvaľuje riaditeľ oddelenia cudzineckej polície a dátum schválenia vyhodnotenia žiadosti o udelenie pobytu je dňom udelenia pobytu. Aj tu existuje výnimka v zákone o pobyte cudzincov. Konkrétne ide o prípady kedy štátny príslušník tretej krajiny začne plniť účel, na ktorý sa mu udeľuje pobyt, neskôr ako je deň rozhodnutia o žiadosti o udelenie pobytu, ak je tento časový úsek väčší ako 30 dní. V tomto prípade musí byť začiatok udeleného pobytu vždy 30 dní pred dňom, keď štátny príslušník tretej krajiny už bude vykonávať účel pobytu.

V prípade zamietnutia žiadosti o udelenie pobytu sa vydáva písomné rozhodnutie o zamietnutí žiadosti. Ak oddelenie cudzineckej polície v konaní o udelenie pobytu zistí skutočnosti, ktoré sú dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie pobytu (§ 33 ods. 6 alebo ods. 7, § 48 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov) bezodkladne spracuje vyhodnotenie žiadosti o udelenie pobytu, v ktorom chronologicky uvedie svoj postup počas konania s komplexnými výsledkami dokazovania. Pred vydaním rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o udelenie pobytu umožní účastníkovi konania,

aby sa pred vydaním rozhodnutia vyjadril ku všetkým podkladom k jeho vydaniu ako aj k spôsobom ich zistenia a prípadne navrhol ich doplnenie. Po vykonaní tohto úkonu, ak naďalej pretrvávajú dôvody na zamietnutie žiadosti o udelenie pobytu, spracuje písomné rozhodnutie o jeho zamietnutí¹⁰; rozhodnutie musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a odôvodnenie musí obsahovať skutočnosti, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie. Doručí rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o udelenie pobytu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo splnomocnenému zástupcovi. Ak štátny príslušník tretej krajiny alebo splnomocnený zástupca prevezme rozhodnutie osobne na oddelení cudzineckej polície, prevzatie potvrdí svojim podpisom na výťažku rozhodnutia. Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o udelenie pobytu, písomne oznámi dôvod zamietnutia žiadosti zastupiteľského úradu SR, na ktorom si štátny príslušník tretej krajiny podal žiadosť a uvedie z akého dôvodu nezobral do úvahy odporúčajúce stanovisko zastupiteľského úradu SR.

Proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o udelenie pobytu sa môže štátny príslušník tretej krajiny odvolať. Na konanie o odvolaní sa riadne vzťahujú ustanovenia správneho poriadku.

Zastavenie konania o žiadosti o udelenie pobytu prichádza do úvahy v prípadoch ustanovených § 30 ods. 1 správneho poriadku¹¹, alebo podľa § 9 zákona o správnych poplatkoch, ak štátny príslušník tretej krajiny nezaplatí poplatky splatné podľa § 8 tohto zákona.

Udelenie pobytu

Po schválení vyhodnotenia žiadosti o udelenie pobytu oddelenie cudzineckej polície zašle štátnemu príslušníkovi tretej krajiny písomné oznámenie o tom, že mu bol udelený pobyt, v ktorom uvedie dátum udelenia pobytu a dátum skončenia platnosti pobytu a zavedie udelenie pobytu do informačného systému evidencie cudzincov. Písomne alebo elektronicky oznámi udelenie pobytu s uvedením dátumu jeho udelenia príslušnému zastupiteľskému úradu SR podľa miesta trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny (v oznámení uvedie, z akého dôvodu nezobral do úvahy neodporúčajúce stanovisko zastupiteľského úradu) a samosprávnemu kraju a obci podľa miesta udeleného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny. V prípade udelenia pobytu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny s postavením osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte, písomne infor-

¹⁰ Rozhodnutie spracuje aj v prípade, ak sa štátny príslušník tretej krajiny k podkladom rozhodnutia v stanovenej lehote nevyjadril.

¹¹ Napríklad ak účastník konania na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený, alebo ak správny orgán zistí, že ten, kto podal návrh na začatie konania, nie je účastníkom konania a nejde o konanie, ktoré môže začať správny orgán (môže ísť o prípady kedy sa zmení právny stav subjektu, ktorý môže byť nositeľom práva – štátny príslušník tretej krajiny (občan Chorvátska) sa stane občanom Únie (od 1. 7. 2013 je Chorvátsko členským štátom EÚ) a oddelenie cudzineckej polície podľa zákona o pobyte cudzincov nemôže udeliť prechodný pobyt občanovi Únie).

muje o udelení pobytu štát, ktorý takéto postavenie osobe priznal a v prípade ak štátnemu príslušníkovi tretej krajiny udelí prechodný pobyt na účel zamestnania, písomne informuje o udelení prechodného pobytu príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny.

V prípade podania žiadosti o udelenie pobytu na zastupiteľskom úrade, oddelenie cudzineckej polície po príchode štátneho príslušníka tretej krajiny na územie SR skontroluje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny cestovný doklad, jeho platnosť a vyhotoví fotokópiu biodátovej strany cestovného dokladu a strany, na ktorej sa nachádza vízum a priloží ich k ostatným dokladom v žiadosti, skontroluje dodržanie lehoty hlásenia začiatku pobytu a v prípade jej nedodržania rozhodne o uložení sankcie za priestupok, skontroluje, či štátny príslušník tretej krajiny vstúpil na územie SR do 180 dní od udelenia pobytu, v opačnom prípade mu oznámi, že mu pobyt zanikol, vykoná snímanie biometrických údajov štátneho príslušníka tretej krajiny, zadá do informačného systému evidencie cudzincov záväznú žiadosť o vydanie dokladu o pobyte.

Po doručení personalizovaného dokladu o pobyte, oddelenie cudzineckej polície tento odovzdá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo splnomocnenému zástupcovi. Prevzatie dokladu potvrdí štátny príslušník tretej krajiny alebo splnomocnený zástupca svojim podpisom do protokolu vydaných dokladov o pobyte a na tlačive žiadosti s uvedením dátumu prevzatia. Oddelenie cudzineckej polície zavedie prevzatie dokladu o pobyte štátneho príslušníka tretej krajiny do informačného systému evidencie cudzincov.

Dokladom o pobyte vydaným podľa § 73 zákona o pobyte cudzincov štátny príslušník tretej krajiny deklaruje oprávnený pobyt na území SR a ak ide o doklad o pobyte podľa § 23 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov alebo o modrú kartu EÚ, tak aj oprávnenosť zamestnania na území SR.

Oddelenie cudzineckej polície odovzdá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo splnomocnenému zástupcovi výtlačok poučenia o právach a povinnostiach pri pobyte a prevzatie poučenia potvrdí štátny príslušník tretej krajiny alebo splnomocnený zástupca svojim podpisom na druhom výtlačku, ktorý zostáva na oddelení cudzineckej polície.

Zákon o pobyte cudzincov ukladá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny povinnosť doložiť do 30 dní od prevzatia dokladu o pobyte lekársky posudok, že netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie a doklad potvrdzujúci zdravotné poistenie na území SR.

V prípade ak ide o udelenie prechodného pobytu podľa § 22 je štátny príslušník tretej krajiny povinný doložiť do 60 dní od prevzatia dokladu o pobyte aj zápis do obchodného registra ak sa zápis do obchodného registra vyžaduje (napr. štátny príslušník tretej krajiny – živnostník, ktorý je občanom štátu, ktorý nie je členskou krajinou Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, konateľ obchodnej spoločnosti).

OSOBITNÉ KONANIA O UDELENÍ POBYTU

Zákon o pobyte cudzincov pozná aj osobitné postupy pri udeľovaní pobytu ako tie, ktoré sme uviedli. Konkrétne ide o konanie o udelení tolerovaného pobytu a konanie o udelení trvalého pobytu na neobmedzený čas podľa § 46 ods. 2 bez splnenia podmienok v zákone o pobyte cudzincov.

Tolerovaný pobyt je špecifický druh pobytu, vzhľadom na to, že poskytuje právny rámec na legalizáciu pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nespĺňa podmienky oprávneného pobytu a z objektívnych dôvodov nemôže alebo nechce z územia SR vycestovať. Už zo samotného názvu „tolerovaný“ vyplýva, že tento druh pobytu len toleruje (prípadne trpí) zdržovanie sa štátneho príslušníka tretej krajiny na území SR.

Na rozdiel od prechodného alebo trvalého pobytu sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý požiadava o tolerovaný pobyt, môže zdržiavať na území Slovenska už od podania žiadosti až do rozhodnutia o nej, alebo ak nastane skutočnosť podľa § 58 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov. To znamená, že sa zdržovanie štátneho príslušníka tretej krajiny bude *ex lege* považovať za tolerovaný pobyt, a to dovtedy pokiaľ táto situácia bude trvať (napr. ak bude štátny príslušník tretej krajiny dva roky vo väzbe, tak sa celé toto časové obdobie považuje za tolerovaný pobyt).

Ďalším rozdielom v udeľovaní pobytu je ten, že o tolerovaný pobyt z niektorých dôvodov nežiada priamo štátny príslušník tretej krajiny, ale o jeho udelenie žiada orgán činný v trestnom konaní.

Udeľovanie trvalého pobytu na neobmedzený čas podľa § 46 ods. 2 bez splnenia podmienok v zákone o pobyte cudzincov je osobitný postup udeľovania z viacerých dôvodov. Asi najmarkantnejšie rozdiely oproti normálnemu konaniu sú dva. Rozdiel je to v tom, že o udelení tohto druhu pobytu nerozhoduje oddelenie cudzineckej polície, ale rozhoduje priamo Úrad hraničnej a cudzineckej polície. A asi najzásadnejší rozdiel je v tom, že tento druh pobytu ako už z jeho pomenovania vyplýva, sa udeľuje bez splnenia ktorejkoľvek podmienky na udelenie pobytu stanovenej zákonom o pobyte cudzincov. Asi jedinou „podmienkou“ na udelenie tohto pobytu je to, že ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, o ktorého zotrvanie na území má Slovenskej republiky záujem, a ktorému nie je možné umožniť zotrvanie na území Slovenskej republiky iným spôsobom.

NOVÉ PRÍSTUPY EÚ K UDEĽOVANIU POBYTU ŠTÁTNYM PRÍSLUŠNÍKOM TRETÍCH KRAJÍN

Európska únie si ako jeden z cieľov v oblasti slobody pohybu a pobytu osôb stanovila úlohu zefektívnenia pohybu štátnych príslušníkov tretích krajín s oprávneným pobytom na území niektorého členského štátu do iného členského štátu. Táto úloha sa premietla do legislatívneho prostredia orgánov Európskej únie a výsledkom

bolo zedefinovanie tzv. „mobility“. Mobilitou sa rozumie možnosť pre štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému bol udelený pobyt niektorým členským štátom, presunúť sa počas platného pobytu na územie iného členského štátu na viac ako 90 dní a to maximálne až do skončenia platnosti udeleného pobytu za vykonávaním konkrétneho účelu.¹²

Uvedený postup ako prvá zaviedla smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 66/2014 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci vnútropodnikového presunu. Táto smernica umožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny využívať mobilitu na území druhého členského štátu za podmienky, že druhý členský štát nemá voči mobilite výhrady, alebo že druhý členský štát povolil mobilitu. Ako z už uvedeného vyplýva, smernica zakotvila dva odlišné spôsoby uplatňovania mobility. Prvou možnosťou je ohlásenie mobility a druhou je povolenie mobility.

Pri ohlasovaní mobility stačí ak sa druhému členskému štátu oznámi, že štátny príslušník tretej krajiny ide vykonávať mobilitu na jeho územie, a ak tento druhý členský štát nevznesie výhradu voči mobilite, môže štátny príslušník tretej krajiny mobilitu využívať. Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý chce využiť mobilitu ani nemusí čakať či sa námietka vznesie a hneď ako vznikne potreba môže mobilitu využiť. Ale ak potom druhý členský štát námietku voči mobilite vznesie, musí sa ihneď vrátiť do členského štátu kde má udelený pobyt.

Pri povoľovaní mobility je možné využívať mobilitu až po jej povolení druhým členským štátom. To znamená, že štátny príslušník tretej krajiny najprv požiada o mobilitu druhý členský štát a až po je povolení môže prísť na jeho územie využívať mobilitu.

Európska únia zakomponováva mobilitu už do všetkých nových smerníc, ktoré upravujú slobodu pohybu a pobytu na území.

¹² Ak sa mobilita umožní na zamestnanie nemôže sa počas nej na území druhého členského štátu napr. podnikáť.

AZYLOVÉ KONANIE NA VONKAJŠEJ HRANICI SLOVENSKEJ REPUBLIKY S UKRAJINOU

Roman Hronec

Európska únia prostredníctvom uplatňovania Charty základných práv a slobôd, Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a protokolu z 31. januára 1967 a Zmluvy o fungovaní Európskej únie poskytuje štátnym príslušníkom tretích krajín dostatočnú garanciu slobodného prístupu k medzinárodnej ochrane v rámci členských štátov EÚ.

Podľa Zmluvy o fungovaní EÚ, cieľom uplatňovania politiky vzťahujúcej sa na hraničné kontroly, azyl a prístahovalectvo je poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu.¹

Slovenský právny systém cudzincom zaručuje uplatniť si právo medzinárodnej ochrany na našom území. Ústava explicitne garantuje každému cudzincovi prenasledovanému za uplatňovanie politických práv a slobôd poskytnutie azylu na území SR.²

Osobitosť právnych predpisov upravujúcich udeľovanie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany je ich sociálnoprávna povaha. Obsahovo sú právne predpisy zamerané na poskytnutie pomoci cudzincom, ich integráciu do spoločnosti a zabezpečujú ich ochranu pred prenasledovaním v domovskej krajine alebo vážnym bezprávnym spôsobeným v krajine pôvodu.

Na základe uvedeného slovenský právny systém zabezpečuje, aby príslušné štátne orgány a súdy zabezpečili ochranu cudzincom počas procedúry azylového konania na území SR.

Právne predpisy, ktoré upravujú postup štátnych orgánov v azylovom konaní sú nasledovné:

- zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“);

¹ Článok 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/1341/1342/html/index.sk.html> (prístup 15. 6. 2014).

² Článok 53 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460> (prístup 15. 6. 2014).

- zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších zmien a doplnení;
- zákon 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“); a
- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore“).

Predmetom zákona o azyle je zabezpečiť konanie o azyle, ustanoviť postup pri poskytovaní dočasného útočiska, ustanoviť práva a povinnosti žiadateľov o udeľenie azylu (ďalej len „žiadateľ“), azylantov, cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, cudzincov žiadajúcich o poskytnutie dočasného útočiska a odídencom, ustanoviť pôsobnosť orgánov verejnej moci na úseku azylu, doplnkovej ochrany a dočasného útočiska, upraviť integráciu azylantov do spoločnosti, upraviť pobyt v azylových zariadeniach.

Zákon o pobyte cudzincov vo vymedzenom rozsahu upravuje postupy útvarov policajného zboru, týkajúcich sa podmienok obmedzenia osobnej slobody žiadateľa o azyl a jeho umiestnenia v útvarе policajného zaistenia pre cudzincov.

Na konanie podľa vyššie uvedených predpisov sa vzťahuje správny poriadok. To znamená, že správny poriadok upravuje procesnú stránku konania štátnych orgánov zodpovedných za azylovú procedúru.

Z uvedeného vyplýva, že účastníkmi azylového konania sú subjekty, ktorých práva a povinnosti upravujú príslušné právne predpisy.

Subjekty azylového konania delíme na:

- subjekty, ktoré sú za azylové konanie zodpovedné alebo
- subjekty, ktorých sa azylové konanie týka.

Subjektom, ktoré sú zodpovedné za azylové konanie je ministerstvo vnútra (migračný úrad ministerstva a vo vymedzenom rozsahu policajný zbor). Subjektmi, ktorých sa azylové konanie týka, je žiadateľ o azyl, cudzinec s udeleným azylom – azylant, cudzinec s poskytnutou doplnkovou ochranou, cudzinec s udeleným dočasným útočiskom.

Podľa právnych predpisov upravujúcich azylovú procedúru subjekty, ktoré realizujú azylové konanie postupujú vždy podľa vecnej a miestnej príslušnosti.

Podľa zákona o azyle je za začatie konania o azyle osobitne zodpovedný migračný úrad (a vo vymedzenom rozsahu útvar Policajného zboru. Osobitosťou začatia konania o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky je vymedzený rozsah vecnej a miestnej príslušnosti Policajného zboru, ktorý je charakteristický dislokáciou útvarov Policajného zboru.

Začatie konania o azyle je ohraničené momentom prijatia vyhlásenia cudzinca o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky³ na útvare Policajného zboru. Podľa zákona o azyle je vecná a miestna pôsobnosť útvarov Policajného zboru súvisiaca s prijatím vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenska upravená nasledovne:

- pri vstupe na územie SR na hraničnom priechode je príslušným prijať vyhlásenie oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru zriadené na hraničnom priechode;
- po vstupe cudzinca na územie SR je príslušným prijať vyhlásenie oddelenie azylu Policajného zboru zriadené pri záchytnom tábore ministerstva vnútra;
- v tranzitnom priestore medzinárodného letiska, ak sa cudzinec prepraví letecky na územie SR je príslušným prijať vyhlásenie oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru dislokované na medzinárodnom letisku;
- v zariadení pre cudzincov je príslušným prijať vyhlásenie Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce alebo Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov;
- v zariadení ústavnej starostlivosti, alebo vo výkone väzby, prípadne vo výkone trestu odňatia slobody je príslušným prijať vyhlásenie oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru v mieste uvedených zariadení;
- v zariadení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately je príslušným prijať vyhlásenie oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru podľa miesta tohto zariadenia.

Prijatie vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR tvorí vykonávanie tzv. prvotných úkonov. Prvotné úkony majú zabezpečiť podklady migračnému úradu na objektívne posúdenie a rozhodovanie o dôvodoch uvedených vo vyhlásení o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany.

V súvislosti s prijímaním vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR na útvare Policajného zboru môže nastať situácia, kedy cudzinec požiada o udelenie o azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky na tzv. nepríslušnom útvare Policajného zboru. Podľa zákona o azyle nepríslušný útvar Policajného zboru nie je oprávnený prijať vyhlásenie o azyle.⁴) V takomto prípade je nepríslušný útvar Policajného zboru povinný bezodkladne vykonať nasledovné úkony:

- zistiť totožnosť cudzinca;
- zabezpečiť prítomnosť tlmočníka;
- vykonať prehliadku cudzinca, jeho batožiny a dopravného prostriedku;
- vyhotoviť zápisnicu o podaní vysvetlenia;

³ § 3 odsek 1 Zákona o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Zbierka zákonov*, č. 480/2002, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-480> (prístup 15. 6. 2014).

⁴ Tamže, § 3 odsek 8.

- overiť údaje v informačných systémoch ministerstva vnútra;
- poučiť cudzinca o tom, ktorý útvar Policajného zboru je príslušný na prijatie vyhlásenia;
- vydať cudzincovi doklad na prepravu cudzinca;
- vydať, ak je to možné, úverovú prepravenku ministerstva vnútra,
- zabezpečiť, ak je to nevyhnutné, sprievod príslušníkom Policajného zboru cudzinca na oddelenie azylu Policajného zboru zriadené pri záchytnom tábore ministerstva vnútra.

Útvar Policajného zboru, ktorý je podľa zákona o azyle príslušným na prijatie vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany je okrem realizovania vyššie uvedených úkonov povinný postupovať nasledovne:

- prijať vyhlásenie o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany (prijatím vyhlásenia sa cudzinec stáva žiadateľom o azyl o poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR;
- zadržať žiadateľovi o azyl alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR cestovný doklad alebo iný doklad o jeho totožnosti a následne vydať žiadateľovi o zadržaní dokladov potvrdenie (spracovať aspoň tri kópie) a zadržaný doklad spolu s kópiou potvrdenia o zadržaní bezodkladne zaslať Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov v Medveďove;
- zaslať bezodkladne migračnému úradu kópiu zápisnice o podaní vysvetlenia a kópiu potvrdenia o zadržaní dokladu;
- zabezpečiť odňatie daktyloskopických odtlačkov žiadateľa staršieho ako 14 rokov a zaslať ich kriminalistickému a expertíznemu ústavu Policajného zboru;
- odovzdať žiadateľa do záchytného tábora migračného úradu ministerstva (len v Humennom), pričom vopred preveriť naplnenosť tábora.

Uvedené úkony príslušných útvarov Policajného zboru môžeme charakterizovať ako prvotné úkony, súvisiace s prijatím vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky.

Podľa zákona o azyle príslušník Policajného zboru (ďalej len „policajt“) prijme na útvare Policajného zboru od cudzinca vyhlásenie o udelenie azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR. Policajt vyhlásenie prijme aj v prípade, ak takéto vyhlásenie urobí cudzinec, ktorý už je žiadateľom o udelenie azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany, alebo po prijatí vyhlásenia sa zistí, že takéto vyhlásenie podal maloletý cudzinec. Rozhodovať v konaní o azy-le, čiže aj počas začatia konania o azyle je príslušným len migračný úrad ministerstva. Výnimkou, na základe ktorej policajt nie je oprávnený prijať vyhlásenie o azyle na útvare Policajného zboru je ak štátny príslušník tretej krajiny požiadala o udelenie azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na nepríslušnom útvare Policajného zboru.

PRVOTNÉ ÚKONY SÚVISIACE S PRIJATÍM VYHLÁSENIA ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY O UDELENIE AZYLU ALEBO O POSKYTNUTIA DOPLNKOVEJ OCHRANY NA VONKAJŠEJ HRANICI SR S UKRAJINOU

Problematika azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR sa na vonkajšej hranici s Ukrajinou najčastejšie rieši v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej hranice štátnym príslušníkom tretej krajiny mimo hraničný priechod. V praxi ide o prípad, kedy štátny príslušník tretej krajiny požiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR až potom, čo neoprávnené vstúpil cez tzv. zelenú vonkajšiu hranicu s Ukrajinou a je zadržaný policajtmí v blízkosti⁵ alebo v pohraničí⁶ vonkajšej hranice. V takomto prípade je útvar Policajného zboru nepríslušný prijať vyhlásenie o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR. To znamená, že nepríslušný útvar Policajného zboru je povinný bezodkladne zabezpečiť, aby štátny príslušník tretej krajiny (nelegálny migrant) mohol podať vyhlásenie o azyle na príslušnom útvare Policajného zboru, ktorým je oddelenie azylu Policajného zboru.

Oddelenie hraničnej kontroly, ktoré plní úlohy na hraničnom priechode (na vonkajšej hranici SR s Ukrajinou alebo na medzinárodnom tzv. schengenskom leteisku) je podľa zákona o azyle príslušným na prijatie vyhlásenia o azyle.

Na vonkajšej hranici s Ukrajinou sa za žiadateľa o azyl alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky považuje štátny príslušník tretej krajiny⁷, ktorý pri vstupe na hraničnom priechode podá vyhlásenie o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky. Štátny príslušník tretej krajiny je po podaní vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany až do právoplatného skončenia azylového konania oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky.⁸

Oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru na vonkajšej hranici s Ukrajinou vykonáva v súvislosti s prijatím vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany rôzne opatrenia a úkony. Účelom týchto opatrení a úkonov je zabezpečiť, aby sa štátny príslušník tretej krajiny mohol vyjadriť k dôvodom, na základe ktorých žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany. Zabezpečí, aby žiadateľ predložil dôkazy, ktoré migračný úrad ministerstva potrebuje pre správne posúdenie opodstatnenosti žiadosti o azyl v SR. V uvedenom prípade môže byť uplatnená výnimka, kedy oddelenie hraničnej kontroly môže podľa zákona o pobyte cudzincov rozhodnúť o zaistení žiadateľa o udelenie azy-

⁵ § 2 odsek 1 písm. b) Zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Zbierka zákonov*, č. 404/2011 Z. z., <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-404> (prístup 15. 3. 2016).

⁶ Tamže, § 2 odsek 1 písm. m).

⁷ Tamže, § 2 odsek 4.

⁸ § 22 Zákona o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, c. d.

lu, ak na dosiahnutie účelu zaistenia nie je možné využiť iné, menej závažné prostriedky.⁹

Prvotné úkony vecne príslušného oddelenia hraničnej kontroly súvisiace s prijatím vyhlásenia o azyle môžeme charakterizovať ako súbor opatrení oprávňujúcich oddelenie hraničnej kontroly podľa príslušných právnych predpisov SR zabezpečiť všetky potrebné podklady potrebné pre objektívne posúdenie dôvodov a pre rozhodovanie migračného úradu o žiadosti o azyl.

Veľmi dôležitým prvotným úkonom je zabezpečenie prítomnosti tlmočníka na tlmočenie do jazyka, ktorý štátny príslušník tretej krajiny ovláda alebo mu rozumie. Vzhľadom na poveternostné podmienky a dislokáciu niektorých oddelení hraničnej kontroly na vonkajšej hranici s Ukrajinou je bezodkladné zabezpečenie prítomnosti tlmočníka niekedy dosť ťažké.

Štátny príslušník tretej krajiny musí byť počas realizácie prvotných úkonov súvisiacich s prijatím vyhlásenia o azyle oboznámený o všetkých skutočnostiach, týkajúcich sa podania vyhlásenia o azyle lebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR v jazyku, ktorému rozumie. Na tento účel musí byť zabezpečená prítomnosť tlmočníka.

Na tlmočenie z cudzieho jazyka, ktorý nie je zastúpený na území SR alebo jeho zastúpenie v pozícií tlmočníka nie je vedené v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov vedenom ministerstvom spravodlivosti, je možné využiť tzv. simultánne tlmočenie. To znamená, že jeden tlmočník využíva prítomnosť ďalších tlmočníkov prípadne konzultantov na jazyky, ktoré títo ovládajú alebo realizácia tlmočenia prostredníctvom videokonferencie. Takýto postup je v súlade s § 22 odsekom 2 zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch tlmočníkoch a prekladateľoch (ďalej len „zákon o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch“). Predmetné ustanovenie zákona upravuje túto možnosť, „ak to vyžaduje povaha úkonu tlmočnickej činnosti, tlmočník je oprávnený využiť korektora alebo poradcu. Zodpovednosť tlmočníka za obsah úkonu tlmočnickej činnosti tým nie je dotknutá“. Využitie konkrétne simultánneho tlmočenia korešponduje s ustanovením § 22 odsek 1 zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch, ktorý definuje podstatu výkonu tlmočnickej činnosti „tlmočník vykonáva tlmočnickú činnosť využívaním svojho jazykového vzdelania a ďalšieho odborného vzdelania, špecifických schopností, zručností, skúseností, jazykových prostriedkov, technických prostriedkov a pomôcok; výsledok tejto činnosti je určený najmä na jednorazové vnímanie konkrétnej situácie z hľadiska používania rôznych jazykov a umožňuje priamu komunikáciu medzi osobami používajúcimi odlišné jazyky“.

Základným pravidlom pri ustanovení osoby za tlmočníka je prijatie sľubu tlmočníka. Znenie sľubu je uvedené v zákone o znalcoch tlmočníkoch a prekladateľoch.

⁹ § 88a Zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, c. d.

Ďalším neodkladným úkonom pri realizácii tlmočenia je vyhotovenie rozhodnutia o pribratí osoby za tlmočníka. Rozhodnutie musí obsahovať všetky náležitosti a zoznam tlmočnických úkonov, ktoré sa v súvislosti s prijatím vyhlásenia o azyle na vonkajšej hranici realizujú (napr. poučenie k odoberaniu biometrie, vyhlásenie cudzinca, vyhotovenie zápisnice o podaní vysvetlenia, odňatie dokladu a pod.).

Neodkladným prvotným úkonom je aj preverenie údajov štátneho príslušníka tretej krajiny v informačných systémoch ministerstva vnútra a Policajného zboru. Previerka sa týka overenia totožnosti a údajov, ktoré štátny príslušník tretej krajiny uvádza alebo sa vykonáva za účelom zistenia, či štátny príslušník tretej krajiny bol:

- riešený súdnym vyhostením z územia SR alebo administratívnym vyhostením so zákazom vstupu na územie SR a či ešte trvajú účinky súdneho vyhostenia alebo zákazu vstupu na územie SR;
- žiadateľom o azyl v SR alebo či ešte je v konaní o azyle na území SR;
- žiadateľom o azyl v inom štáte (môže ísť o tzv. „Dublinského žiadateľa“);¹⁰
- v minulosti riešený v rámci azylového konania a či konanie nebolo podľa zákona o azyle zastavené.

Ak je preverkou totožnosti a údajov zistené, že štátny príslušník tretej krajiny bol v minulosti napr. administratívne vyhostený s uloženým zákazom vstupu, pričom ešte účinky zákazu vstupu na územie Slovenskej republiky stále trvajú, oddeľenie hraničnej kontroly musí postupovať podľa osobitného zákona.¹¹

Dôležitým neodkladným úkonom pri prijatí vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany na vonkajšej hranici s Ukrajinou je spisovanie zápisnice o podaní vysvetlenia. Zápisnica o podaní vysvetlenia obsahuje okrem údajov o štátnom príslušníkovi tretej krajiny aj poučenie o jeho právach a povinnostiach. Zápisnica slúži ako podklad, ktorý opisuje dôvody vyhlásenia o azyle alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany a ktorú bude migračný úrad ministerstva potrebovať v rámci konania o azyle. Zápisnica sa spisuje v štátnom jazyku Slovenskej republiky za prítomnosti žiadateľa o azyle a tlmočníka. Ak je zápisnica spisovaná s maloletým žiadateľom o azyl, vždy musí byť prítomný jeho zákonný zástupca alebo, ak sa jedná o maloletého bez sprievodu, prítomným je príslušným súdom určený opatrovník. Z hľadiska aplikačnej praxe sa údaje zaznamenané v zápisnici o podaní vysvetlenia využívajú hlavne pri uplatňovaní opravných prostriedkov pred súdom a preto musia byť striktné dodržané všetky zásady správneho konania. Ide o zásadu objektívnosti a reálnosti tvrdených údajov, zásadu pravdivého zaznamenávania údajov potrebných pre azylové konanie, zásadu ochrany osobných údajov, zásadu

¹⁰ Nariadenie Komisie (ES) č. 1560/2003 z 2. septembra 2003, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov v znení vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 118/2014 (ďalej len „vykonávacie nariadenie komisie“)

¹¹ § 348 ods. 1 písm. c) zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších zmien a doplnení.

bezprostrednosti a ústnosti. Zápisnicu spisuje vždy policajt na útvare Policajného zboru, ktorý je povinný žiadateľa o azyl náležite poučiť. Poučenie žiadateľa o azyl sa vykonáva poskytnutím informácii o právach a povinnostiach. Dôležitým poučením je informácia k tzv. dublinským kritériám. Ide o zodpovednosť členského štátu, ktorý prvýkrát prijme vyhlásenie a koná v azylovom konaní, naďalej konať v rámci azylovej procedúry aj v tom prípade, ak žiadateľ požiada o azyl v inom členskom štáte Európskej únie. To znamená, že ak žiadateľ o azyl opustí územie SR, napr. aj nelegálne migruje do iného štátu EÚ, bude týmto členským štátom vrátený späť na územie SR, čiže do krajiny, v ktorej prvýkrát požiadal o udelenie azylu. Na uvedenú podmienku sa neprihliada v prípade, ak sa žiadateľ o azyl dobrovoľne vráti do domovskej krajiny a po určitom čase požiada o azyl, napr. v inej krajine EÚ.

Po poučení žiadateľa o azyl je potrebné sa zamerať na zisťovanie údajov o totožnosti žiadateľa o azyl. Cieľom zisťovania údajov o totožnosti je porovnať údaje, ktoré žiadateľ o azyl poskytne, s údajmi v cestovnom pase alebo ak cestovný doklad alebo iný doklad totožnosti nemá, pokúsiť sa zistiť jeho pravú totožnosť. Medzi doklady, ktoré môžu charakterizovať pravú totožnosť žiadateľa o azyl, sú napr. aj osobné identifikačné karty, sobášny list, rodný list, kúpna zmluva, rôzne osvedčenia. Ak sa žiadateľ o azyl preukázal cestovným dokladom prípadne iným dokladom totožnosti o ktorých tvrdí, že sú pravé, policajt je povinný sa presvedčiť či tieto doklady nie sú falošné alebo pozmenené. Odporúča sa, aby do zápisnice o podaní vysvetlenia boli uvedené informácie k dokladom, kde sa tieto doklady nachádzajú.

Najdôležitejšou skutočnosťou, ktorá musí byť uvedená v zápisnici o podaní vysvetlenia, sú dôvody, pre ktoré žiadateľ žiada o azyl. Policajt pri podaní vysvetlenia by sa mal zamerať na celú trasu, ktorou sa žiadateľ o azyl dostal z domovského štátu až na územie SR, ďalej na dôvody a okolnosti jeho odchodu z domovského štátu. Získať informácie aj k osobám (napr. meno a priezvisko, bydlisko), ktoré žiadateľovi o azyl sprostredkovali cestu z domovského štátu, prípadne pomohli na územie Slovenskej republiky a výšku finančného obnosu, ktorý za cestu zaplatil. Zápisnica o podaní vysvetlenia by mala obsahovať osobné pomery žiadateľa o azyl v domovskom štáte, jeho dosiahnuté vzdelanie, prípadne zamestnanie alebo prácu, ktorú pred odchodom z domovského štátu alebo počas trasy vykonával. Ak sú dôvodom žiadateľa o azyl jeho obavy z prenasledovania, ponižovania, neľudského zaobchádzania, zápisnica musí obsahovať samotné konanie páchané na žiadateľovi o azyl a následky spôsobené formami prenasledovania, ponižovania a neľudského zaobchádzania. Ak bol žiadateľ o azyl v domovskom štáte fyzicky napadnutý popísať spôsobené zranenia, dobu liečby a samozrejme aj páchatelov, ktorí sa útoku dopustili. Zápisnica by mala obsahovať aj informáciu o tom či napadnutie alebo protiprávne konanie voči svojej osobe oznámil príslušným úradom, polícii alebo či vec bola v domovskom štáte riešená súdom. Zápisnica musí obsahovať aj popis udalostí, ktoré mali podstatný vplyv na odchod cudzinca z domovského štátu (napr. aj rodinné nezhody). Žiadateľ o azyl môže mať v súvislosti s negatívnymi

udalosťami v domovskom štáte aj iné postavenie ako poškodený, napr. ako svedok alebo aj ako páchatel'.

REALIZÁCIA PRVOTNÝCH ÚKONOV SÚVISIACICH S PRIJATÍM VYHLÁSENIA MALOLETÉHO ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY BEZ SPRIEVODU O UDELENIE AZYLU ALEBO O POSKYTNUTÍ DOPLNKOVEJ OCHRANY NA VONKAJŠEJ HRANICI SLOVENSKEJ REPUBLIKY S UKRAJINOU.

Ochrana a zabezpečenie práv a oprávnených záujmov maloletého štátneho príslušníka tretej krajiny bez sprievodu ako žiadateľa o azyl vyplýva zo:

1. Základnej listiny o ochrane ľudských práv a slobôd,
2. Charty základných práv EÚ zákaze diskriminácie,
3. Deklarácie o ochrane práv dieťaťa¹².

Obsahom ochrany práv maloletého štátneho príslušníka tretej krajiny bez sprievodu je zabezpečiť čo najlepšiu ochranu jeho osoby, aby nebola maloletému bez sprievodu spôsobená žiadna ujma. Najčastejšie sa s maloletým štátnym príslušníkom tretej krajiny bez sprievodu dostanú pri výkone služby na vonkajšej hranici s Ukrajinou do kontaktu policajti oddelení hraničnej kontroly.

V praxi policajti oddelení hraničnej kontroly v prvom rade k osobe, ktorú zadržia v súvislosti s neoprávneným prekročením hranice s Ukrajinou, zisťujú vek osoby podľa údajov, ktoré osoba poskytne. Ďalej bezodkladne zisťujú informácie týkajúce sa:

- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorú sprevádza jeho zákonný zástupca prípadne iná dospelá osoba alebo
- osoby ktorá sprevádzala štátneho príslušníka tretej krajiny až na územie Slovenskej republiky kde ho opustila,
- okolnosť, že ide o maloletého štátneho príslušníka tretej krajiny bez akéhokoľvek sprievodu.

Po prvotnom zisťovaní policajti oddelení hraničnej kontroly, ak je celkom zjavné, že ide o maloletého, bezodkladne vyzovujú príslušný úrad práce sociálnych vecí a rodiny, ktorý je orgánom sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately podľa miesta zistenia maloletého.

Podľa štátnej príslušnosti môže byť maloletý štátny príslušník tretej krajiny aj osobou bez štátnej príslušnosti. Maloletého štátneho príslušníka tretej krajiny bez sprievodu môžeme charakterizovať za osobu mladšiu ako osemnásť rokov, ktorá prichádza na územie členských štátov bez sprievodu zákonného zástupcu alebo inej dospe-

¹² Dohovor o právach dieťaťa (New York 20. novembra 1989). In: *Zbierka zákonov*, č. 104/1991 Z. z.

lej osoby. Zákonný zástupca alebo iná dospelá osoba je podľa právnych predpisov alebo podľa obyčajového práva osobou zodpovednou za starostlivosť o maloletého.

Podľa právnych predpisov SR za plnoletú fyzickú osobu môžeme považovať každú osobu po dosiahnutí 18 rokov veku. Pred dosiahnutím veku 18 rokov sa fyzická osoba podľa platného slovenského právneho poriadku považuje za osobu maloletú.¹³ Z uvedeného vyplýva, že fyzická osoba, ktorá nedosiahne plnoletosť má obmedzenú spôsobilosť na právne úkony. V takomto prípade za maloletú osobu musí konať iná fyzická osoba, ktorá spĺňa podmienky právnej subjektivity, má spôsobilosť na právne úkony a je podľa práva určená konať za maloletú osobu. Spôsobilosť fyzickej osoby mať práva a povinnosti vzniká jej narodením a zaniká smrťou. Spôsobilosť na právne úkony vzniká v plnom rozsahu dosiahnutím plnoletosti.¹⁴

S maloletým štátnym príslušníkom tretej krajiny bez sprievodu je na oddelení hraničnej kontroly za prítomnosti opatrovníka¹⁵ a tlmočníka vykonaný základný rozhovor. Rozhovor je vedený citlivo s ohľadom na rozumovú a fyzickú vyspelosť maloletého a zameraný na získanie údajov k osobe maloletého. Platí zásada, že do doby, dokedy príslušný súd maloletému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny neustanoví pracovníka orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately za opatrovníka, policajti oddelenia hraničnej kontroly nemôžu vykonávať s takouto osobou žiadne úkony. V súčasnosti sú maloletí štátni príslušníci tretej krajiny bez sprievodu umiestňovaní v Detskom domove v Medzilaborciach. Po dobu pobytu je maloletým zaistený prístup ku školskej dochádzke. Maloletí sú tam umiestňovaní do 18 rokov veku. Je to špeciálne zariadenie pre maloletých bez sprievodu, keďže zriadenie Detského domova v Medzilaborciach si vyžiadala novela zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálno-právnej ochrane detí a sociálnej kurately v znení neskorších zmien a doplnení. Maloletí štátni príslušníci tretej krajiny bez sprievodu umiestnení v detskom domove majú možnosti vstúpiť do azylovej procedúry ako žiadatelia o azyl alebo požiadať o tolerovaný pobyt na území SR¹⁶ alebo v rámci asistovaného dobrovoľného návratu (prostredníctvom Medzinárodnej organizácie pre migráciu – IOM) sa vrátiť späť do domovského štátu.

ZÁVER

V súčasnom období je EÚ konfrontovaná s nekontrolovateľným tlakom nelegálnych migrantov smerujúcich do západnej Európy. V tejto súvislosti sa v rámci EÚ pripravujú konkrétne opatrenia zamerané na registráciu nelegálnych migrantov a re-

¹³ § 7 a nasledujúce zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Lazar, J. a kol.,: *Základy občianskeho hmotného práva*. II. prepracované vydanie, 1. zväzok, Iura Edition, 2004, ISN 80-89047-89-0, s. 132 – 3.

¹⁵ § 75a zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších zmien a doplnení.

¹⁶ § 58 odsek 2 písm. a) Zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, c. d.

guláciu počtu nelegálnych migrantov. Kompetentné štátne orgány SR vykonávajú všetky potrebné legislatívne kroky, aby bol vytvorený fungujúci systém právnej regulácie cudzineckého režimu s cieľom zamedziť nelegálnej migrácii z tzv. tretích štátov a zneužívať azylový systém SR.¹⁷ Slovensko má skúsenosti s hromadným prílevom nelegálnych migrantov hlavne v súvislosti s balkánskou vojnou v 90. rokoch minulého storočia. Jedným z opatrení, ktoré prijalo, boli opatrenia na bezproblémovú adaptáciu utečencov a odídenčov na podmienky života v SR. V uvedenej súvislosti bola zároveň prehĺbená spolupráca z medzinárodnou organizáciou UNHCR a mimovládnyimi organizáciami zaoberajúcimi sa všetkými formami migrácie.¹⁸

¹⁷ Balga J.: *Slovenské cudzinecké právo*, Bratislava: 2000, ISBN 80-8054-136-1, s. 172.

¹⁸ Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), ktorý má od roku 1994 v Bratislave otvorený Zastupiteľský úrad pre Slovensko. Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), ktorá zriadila svoju kanceláriu v Bratislave v novembri 1996.

DODRŽIAVANIE PRÁV A SLOBÔD OSÔB V ROZHODNUTIACH SPRÁVNÝCH ORGÁNOV SÚVISIACICH SO ZAISTENÍM A ADMINISTRATÍVNYM VYHOSTENÍM CUDZINCOV

Dušan Kriško

GARANCIA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V právnom poriadku Slovenskej republiky je fundamentálna úprava základných práv a slobôd zakotvená v Ústave Slovenskej republiky¹ a ústavnom zákone, ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd². Ústava Slovenskej republiky v článku 12 zakotvuje pre každého slobodu a rovnosť v dôstojnosti i v právach a zaručuje základné práva a slobody 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 národnostnej alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Ústava Slovenskej republiky ďalej deklaruje, že základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. V nadväzujúcich ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky je všeobecne formulovaná garancia ochrany ľudských práv a slobôd, kde sa zaručuje okrem iného právo na život, ochrana osobnej slobody, slobody pohybu a pobytu, nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, zákaz nútených prác alebo služieb a iné.

Podľa čl. 23 Ústavy Slovenskej republiky sa každému zaručuje sloboda pohybu a pobytu. Každý, kto sa oprávnené zdržiava na území Slovenskej republiky, má právo toto územie slobodne opustiť. Tieto slobody môžu byť obmedzené zákonom, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu

¹ Zákon č. 460/1992 Zb.z., *Ústava Slovenskej republiky*, 1992, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460> (prístup 15. 4. 2016).

² Ústavný zákon č. 23/1991 Zb.z., *ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky*, 1991, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1991-23> (prístup 15. 4. 2016).

zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody.

Ústava Slovenskej republiky ďalej v tomto článku zaručuje každému občanovi právo na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky. Občana tiež nemožno nútiť, aby opustil vlasť, a nemožno ho vyhostiť. Cudzinca je možné vyhostiť, ale len v zákonom ustanovených prípadoch. Podľa čl. 52 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.

Túto základnú úpravu dopĺňajú viaceré medzinárodné zmluvy. Slovenská republika je zmluvnou stranou viacerých medzinárodnoprávných dokumentov týkajúcich sa ľudských práv. V spojitosti s cieľmi tohto článku môžeme uviesť napr.:

- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd dojednaný v Ríme 4. novembra 1950.³ Tu je v našom kontexte nutné poukázať najmä článok 5 ods. 1 písm. f), v ktorom je zaručené právo každého na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem týchto prípadov: zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie. V protokole č. 4 k tomuto dohovoru je v článku 4 ustanovený zákaz hromadného vyhostenia cudzincov. V protokole č. 7 k tomuto dohovoru sú v článku 1 upravené procesné záruky v prípade vyhostenia cudzinca.
- Dohovor o právnom postavení utečencov prijatý 28. júla 1951 v Ženeve.⁴ V tomto dohovore je definovaný pojem utečenec. Ďalej sú tu definované práva a povinnosti utečencov voči štátu, v ktorom sa nachádzajú. V článku 7 ods. 1 je uvedené, že zmluvný štát bude zaobchádzať s utečencami rovnakým spôsobom ako s ostatnými cudzincami s výnimkou prípadov, keď tento dohovor obsahuje ustanovenia, ktoré sú pre nich výhodnejšie. Článok 31 upravuje postavenie utečencov nezákonne sa nachádzajúcich v štáte, do ktorého sa uchýlili a povinnosti zmluvných štátov neuplatňovať na pohyb takýchto utečencov iné obmedzenia, než sú nevyhnutné. Vyhostenie utečenca je možné vykonať len rozhodnutím prijatým na základe zákona. V článku 33 tohto dohovoru je definovaný zákaz vyhostenia alebo vrátenia („refoulement“). Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice území, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.

³ *Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich*, Federálne ministerstvo zahraničných vecí ČSFR, 1992, <http://www.upn.gov.sk/data/pdf/209-1992.pdf>, (prístup: 15. 01.2017).

⁴ *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Zb. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúcem sa právneho postavenia utečencov*, Ministerstvo zahraničných vecí SR, 1996, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/> (prístup 15. 4. 2016).

- Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti, z 28. septembra 1954, ktorý bol podpísaný v New Yorku.⁵ Podľa tohto dohovoru zmluvné štáty nemôžu vyhostiť osobu bez štátnej príslušnosti zákonne sa zdržujúcu na ich území s výnimkou prípadov odôvodnených štátnou bezpečnosťou alebo verejným poriadkom. Vyhostenie takejto osoby bez štátnej príslušnosti možno vykonať len na základe rozhodnutia prijatého zákonným postupom.
- Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, dojednaný 10. decembra 1984 v New Yorku.⁶
- Dohovor o právach dieťaťa prijatý 20. novembra 1989 v New Yorku.⁷

Z inštitucionálnej stránky ochrany ľudských práv na medzinárodnej úrovni je nutné uviesť najmä Organizáciu spojených národov, ktorej tri piliere tvoria udržiavanie mieru a bezpečnosti, dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd a všestranný hospodársky a sociálny rozvoj. Úrad Vysokého komisára Organizácie spojených národov pre utečencov (UNHCR) bol zriadený Valným zhromaždením Organizácie spojených národov 14. decembra 1950. Mandátom UNHCR je riadiť a koordinovať medzinárodného úsilie na ochranu utečencov a riešenie s tým súvisiacich problémov po celom svete. Základným cieľom UNHCR je ochrana práv a bezpečnosti utečencov. UNHCR sa usiluje zabezpečiť rovnaké práva pre všetkých bez rozdielu, a to právo žiadať o azyl, nájsť bezpečné útočisko v inej krajine vrátane možnosti dobrovoľne sa vrátiť domov, integrovať sa do spoločnosti alebo presídliť sa do tretej krajiny. Súčasťou mandátu UNHCR je aj pomoc osobám bez štátnej príslušnosti.

Rada Európy je medzinárodná organizácia európskych štátov, ktorej hlavným cieľom je ochrana ľudských práv a posilňovanie pluralitnej demokracie, prispievanie k uvedomovaniu si a rozvoju európskej kultúrnej identity, harmonizácia práva európskych krajín, hľadanie riešenia problémov typu xenofóbia, menšiny, ochrana životného prostredia a podobne, a pomáhajúce. Vznikla 3. augusta 1949 a dnes má 47 členov. Slovenská republika sa samostatne stala členom Rady Európy od 30. júna 1993.

Európsky súd pre ľudské práva bol založený v Štrasburgu v roku 1959 a je medzinárodným súdnym orgánom s regionálnou pôsobnosťou. Rozhoduje predovšetkým o sťažnostiach na porušenie práv zaručených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd alebo jeho protokolmi.

⁵ *Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 206/2001 Z. z. o uzavretí Dohovoru o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti a dodatku k tomuto dohovoru*, Ministerstvo zahraničných vecí SR, 2001 <http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/51454/1/2> (prístup 15. 4. 2016).

⁶ *Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 143/1988 Zb. o Dohovore proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu*, Ministerstvo zahraničných vecí ČSSR, 1988, <http://www.epi.sk/zz/1988-143>, (prístup 15. 4. 2016).

⁷ *Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb. o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa*, Ministerstvo zahraničných vecí ČSFR, 1991, <http://www.upsvar.sk/buxus/docs/SSVaR/zakony/dohovor-o-pravach-dietata.pdf> (prístup 15. 4. 2016).

Ústava Slovenskej republiky v článku 46 výslovne určuje, že každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Na národnej úrovni môžeme rozlišovať súdny a mimosúdny systém ochrany ľudských práv. Súdny systém je reprezentovaný celou sústavou všeobecných súdov na jedenej strane a Ústavným súdom ako nezávislým garantom ochrany ústavnosti v Slovenke republike na strane druhej. Mimosúdnu ochranu ľudských práv poskytujú v rámci svojej rozhodovacej právomoci orgány verejnej správy, pri rozhodovaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb.

PRÁVNA ÚPRAVA INŠTITÚTU ADMINISTRATÍVNEHO VYHOSTENIA A ZAISTENIA CUDZINCA NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY A DODRŽIAVANIE PRÁV A SLOBÔD OSÔB V ROZHODNUTIACH SPRÁVNÝCH ORGÁNOV

Zákon o pobyte cudzincov⁸ zahrňuje právnu úpravu pôsobnosti Policajného zboru pri zabezpečovaní kontroly hraníc Slovenskej republiky a v oblasti pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky; pôsobnosť orgánov verejnej moci v oblasti víz; podmienky vstupu cudzincov na územie Slovenskej republiky a podmienky vycestovania cudzincov z územia Slovenskej republiky, ktoré nie sú upravené v osobitnom predpise alebo medzinárodnej zmluve, ktorou je Slovenská republika viazaná; podmienky pobytu; vydávanie dokladov pre cudzincov, evidenciu osôb a kontrolu pobytu; administratívne vyhostenie a zákaz vstupu, zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny a umiestnenie v zariadení, policajný prevoz štátneho príslušníka tretej krajiny cez územie Slovenskej republiky a policajný sprievod štátneho príslušníka tretej krajiny z územia Slovenskej republiky; letecký tranzit štátneho príslušníka tretej krajiny cez územie Slovenskej republiky; práva a povinnosti osôb pri kontrole hraníc a pri pobyte; priestupky a iné správne delikty na úseku kontroly hraníc a pobytu. Zákon o pobyte cudzincov 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 zákon o azyle⁹ neustanovuje inak.

⁸ Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2011, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-404> (prístup 15. 4. 2016).

⁹ Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, 2002, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-480> (prístup 15. 4. 2016).

INŠTITÚT ADMINISTRATÍVNEHO VYHOSTENIA

Problematika administratívneho vyhostenia a zaistenia cudzinca je obsiahnutá v štvrtjej časti zákona o pobyte cudzincov, ktorá má názov administratívne vyhostenie, zaistenie a umiestnenie štátneho príslušníka tretej krajiny v zariadení, policajný prevoz, policajný sprievod, letecký tranzit. Táto právna úprava vychádza najmä z ustanovení tzv. návratovej smernice¹⁰. Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

Zákon pobyte cudzincov v § 77 administratívne vyhostenie označuje ako rozhodnutie policajného útvaru o tom, že cudzinec nemá alebo stratil oprávnenie zdržiavať sa na území Slovenskej republiky a je povinný opustiť územie Slovenskej republiky, s možnosťou určenia lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu, ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme, alebo na územie členského štátu, v ktorom má udelené právo na pobyt alebo poskytnutú medzinárodnú ochranu. V rozhodnutí o administratívnom vyhostení sa uvedie aj krajina, do ktorej je cudzinec vyhostený, ak je možné takúto krajinu určiť. Hromadné vyhostenie cudzincov na základe jedného rozhodnutia je neprípustné.

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 zákona o azyle. Ak cudzinec podá žiadosť o udelenie azylu po nadobudnutí vykonateľnosti rozhodnutia o administratívnom vyhostení alebo rozhodnutia o zákaze vstupu, policajný útvar rozhodnutie nevykoná až do rozhodnutia o jeho žiadosti o udelenie azylu.

Policajný útvar poučí cudzinca, proti ktorému sa vedie konanie o administratívnom vyhostení, o jeho právach a povinnostiach, a to najmä o možnosti dať sa zastupovať advokátom alebo iným zástupcom, ktorého si zvolí a možnosti získať právne zastúpenie v rozsahu a za podmienok, ktoré ustanovuje osobitný predpis.¹¹ Zákon o pobyte cudzincov rozoznáva nasledovné prekážky administratívneho vyhostenia, teda prípady, keď cudzinca nemožno administratívne vyhostiť do štátu:

¹⁰ *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnené zdržiavajú na ich území*, Európsky parlament a Rada EÚ, 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115> (prístup: 15.01.2017).

¹¹ *Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení ďalších zákonov* zákona, § 3, 2005, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-327> (prístup: 15.01.2017).

- v ktorom by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie alebo v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trest,
- v ktorom mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený,
- v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku,
- v ktorom mu hrozí nútený návrat do vyššie uvedeného štátu.

Zákon o pobyte cudzincov rozlišuje administratívne vyhodenie štátneho príslušníka tretej krajiny¹² a administratívne vyhodenie občana Únie a rodinného príslušníka občana Únie¹³. Dôvody pre obligatórne administratívne vyhodenie štátneho príslušníka tretej krajiny sú:

- neoprávnené prekročenie vonkajšie hranice¹⁴, alebo úmyselné sa vyhnutie, alebo odmietnutie sa podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice¹⁵,
- neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky¹⁶.

Policajný útvar môže podľa ustanovení zákona o pobyte cudzincov administratívne vyhostiť štátneho príslušníka tretej krajiny, napríklad, ak

- predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok,
- ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie,
- bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a nebol mu uložený trest vyhodenia, atď.

Administratívne vyhodenie občana Únie a rodinného príslušníka občana Únie je možné ak takýto má právo na pobyt na území Slovenskej republiky a ohrozuje

- bezpečnosť štátu,
- verejný poriadok alebo verejné zdravie; to neplatí, ak dôjde k vzniku choroby, ktorá ohrozuje verejné zdravie, po troch mesiacoch od vstupu občana Únie alebo rodinného príslušníka občana Únie na územie Slovenskej republiky.

¹² Pozri: § 2 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z., <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-404> (prístup: 15.01.2017).

¹³ Tamže, ods. 3 a ods. 5.

¹⁴ Tamže ods. 1 písm. g).

¹⁵ Pozri *Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice* (Kódex schengenských hraníc) (kodifikované znenie), čl. 2. ods. 2., 2016, Európsky parlament a Rada EÚ, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A32016R0399> (prístup: 15.01.2017).

¹⁶ Pozri § 2 ods. 1 písm. f) zákona č. 404/2011 Z. z., c.d.

Na konanie podľa zákona o pobyte cudzincov sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní¹⁷ subsidiárne, čo znamená, že najskôr musí správny orgán postupovať podľa noriem osobitného právneho predpisu, teda zákona o pobyte cudzincov, a ak tento neupravuje riešenie určitej procesnej otázky alebo situácie, aplikuje sa ustanovenie správneho poriadku.

Štátny príslušník tretej krajiny, ktorému bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení, je povinný vycestovať v lehote určenej v rozhodnutí. Policajný útvar určí lehotu na vycestovanie najmenej 7 a najviac 30 dní od vykonateľnosti rozhodnutia; túto lehotu možno primerane predĺžiť s ohľadom na predchádzajúcu dĺžku pobytu, súkromné a rodinné pomery alebo zdravotný stav štátneho príslušníka tretej krajiny.

Policajný útvar však neurčí v rozhodnutí o administratívnom vyhostení lehotu na vycestovanie, ak

- možno predpokladať, že štátny príslušník tretej krajiny ujde alebo bude iným spôsobom mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, najmä ak nemožno jeho totožnosť zistiť,
- možno štátneho príslušníka tretej krajiny zaistiť, alebo
- štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo práva a slobody iných.

Policajný útvar môže skrátiť čas zákazu vstupu alebo administratívne nevyhostiť štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je zraniteľnou osobou¹⁸ alebo ktorý má udelený pobyt, ak by dôsledky postupu podľa vyššie uvedených ustanovení boli neprimerané vzhľadom na súkromný a rodinný život štátneho príslušníka tretej krajiny, dĺžku jeho pobytu, zdravotný stav, vek štátneho príslušníka tretej krajiny alebo väzby s krajinou pôvodu.

Ďalšie obmedzenia sa týkajú administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má trvalý pobyt na neobmedzený čas, je na dlhodobom alebo tolerovanom pobyte. Policajný útvar ďalej nemôže administratívne vyhostiť ani:

- dieťa mladšie ako 18 rokov; to neplatí, ak je vyhostenie tohto dieťaťa v jeho záujme,
- štátneho príslušníka tretej krajiny, u ktorého dôjde k vzniku choroby, ktorá ohrozuje verejné zdravie, po udelení pobytu; to neplatí, ak dôjde k vzniku choroby, ktorá ohrozuje verejné zdravie, do troch mesiacov od vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny na územie Slovenskej republiky, alebo
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je obeťou obchodovania s ľuďmi, počas obdobia najviac 90 dní, počas ktorých sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je obeťou obchodovania s ľuďmi a má najmenej 18 rokov, rozhodne, či bude

¹⁷ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), 1967, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1967-71> (prístup 15. 4. 2016).

¹⁸ Pozri § 2 ods. 7 zákona č. 404/2011 Z. z. c.d.

spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní pri objasňovaní trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi.

Ďalšie ustanovenia zákona o pobyte cudzincov sú venované výkonu rozhodnutia o administratívnom vyhostení. Výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení kontroluje Ministerstvo vnútra pritom spolupracuje s mimovládnyimi organizáciami alebo s Úradom Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov.

Od 1. júla 2016 sa preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vo veciach administratívneho vyhostenia vydaného podľa zákona o pobyte cudzincov možno domáhať podaním správnej žaloby¹⁹. Žalobcom je fyzická osoba tvrdiaca o sebe, že bola rozhodnutím alebo opatrením ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Do tohto konania je oprávnený vstúpiť aj prokurátor. Prokurátor má tiež možnosť v tomto prípade aj sám podať správnu žalobu. Správnu žalobu vo veciach administratívneho vyhostenia možno podať v lehote 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia alebo opatrenia. S podaním správnej žaloby nie je spojený odkladný účinok. Správny súd však môže na návrh žalobcu uznesením priznať žalobe odkladný účinok. Vo veci samej rozhoduje správny súd rozsudkom. Neodôvodnú žalobu zamietne a v prípade dôvodnosti žaloby zruší napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie žalobcu. Podľa okolností môže správny súd súčasne vrátiť vec žalovanému na ďalšie konanie.

INŠTITÚT ZAISTENIA ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY

Zákon pobyte cudzincov osobitne rozlišuje dôvody pre zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny a dôvody pre zaistenie žiadateľa o azyl²⁰. Policajt je oprávnený zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny:

- v konaní o administratívnom vyhostení s cieľom zabezpečiť jeho vycestovanie do krajiny, ak existuje riziko jeho úteku, alebo štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy výkonu jeho administratívneho vyhostenia,
- na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia,
- na účel zabezpečenia prípravy alebo výkonu jeho prevozu podľa osobitného predpisu²¹, ak existuje značné riziko jeho úteku, alebo

¹⁹ Zákona č. 162/2015 Z. z. *Správny súdny poriadok*, § 231 ods. 1, 2015, <http://www.epi.sk/zz/2015-162> (prístup 15. 4. 2016).

²⁰ § 2 písm. h) Zákona č. 480/2002 Z. z., c.d.

²¹ *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*, Európsky parlament a Rady EÚ, 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604> (prístup: 15.01.2017).

- na účel jeho vrátenia podľa medzinárodnej zmluvy²², ak neoprávnené prekročil vonkajšiu hranicu alebo má na území Slovenskej republiky neoprávnený pobyt. Podanie žiadosti o udelenie azylu alebo požiadanie štátneho príslušníka tretej krajiny o asistovaný dobrovoľný návrat nie je dôvodom na prepustenie zaisteného štátneho príslušníka tretej krajiny.

Štátny príslušník tretej krajiny môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac na šesť mesiacov. Policajný útvar je oprávnený počas tohto obdobia opakovane predĺžiť zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom celkový čas zaistenia nesmie presiahnuť šesť mesiacov. Ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia alebo trestu vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety, môže policajný útvar rozhodnúť, a to aj opakovane, o predĺžení lehoty zaistenia, pričom celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov. Lehotu zaistenia nemožno predĺžiť, ak ide o rodinu s deťmi alebo zraniteľnú osobu.

Policajný útvar bezodkladne vydá štátnemu príslušníkovi tretej krajiny rozhodnutie o zaistení a umiestni štátneho príslušníka tretej krajiny v zariadení. Oprávnenie policajta zaistiť cudzinca sa nevzťahuje na maloletú osobu, ktorá nemá zákonného zástupcu. Iné zraniteľné osoby možno zaistiť len v nevyhnutnom prípade a na čo najkratší čas.

Policajt je oprávnený zaistiť žiadateľa o udelenie azylu, ak na dosiahnutie účelu zaistenia nie je možné využiť iné menej závažné prostriedky:

- na účel zistenia alebo overenia jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti,
- na účel zistenia tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o udelenie azylu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko jeho úteku,
- ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny zaisteného s cieľom zabezpečiť jeho vycestovanie alebo na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia, a ktorý podal žiadosť o udelení azylu, ak existuje dôvodné podozrenie, že podal žiadosť o udelení azylu výlučne s cieľom oddialiť alebo zmať jeho administratívne vyhostenie,
- ak je to potrebné z dôvodu ohrozovania bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku,
- na účel zabezpečenia prípravy alebo výkonu jeho prevozu podľa osobitného predpisu¹⁹, ak existuje značné riziko jeho úteku.

²² Napríklad *Rozhodnutie Rady 2007/341/ES z 19. apríla 2007 o uzatvorení Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Ruskou federáciou o readmisii* (Ú. v. EÚ L 129, 17. 5. 2007), *Rozhodnutie Rady 2007/839/ES z 29. novembra 2007 o uzavretí Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o readmisii osôb* (Ú. v. EÚ L 332, 18. 12. 2007).

Zákon o pobyte cudzincov osobitne upravuje lehoty zaistenia žiadateľa o udeľenie azylu. Na konanie o zaistení žiadateľa o udeľenie azylu sa primerane vzťahujú ostatné všeobecné ustanovenia o zistení cudzincov.

Proti rozhodnutiu o zaistení, proti rozhodnutiu o predĺžení zaistenia a proti rozhodnutiu o predĺžení lehoty zaistenia nemožno podať odvolanie. Cudzinec sa však môže podaním správnej žaloby domáhať:

- zrušenia rozhodnutia o zaistení,
- zrušenia rozhodnutia o predĺžení zaistenia,
- zrušenia rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia,
- určenia rozhodnutia za nezákonné, ak bol zo zaistenia prepustený alebo
- prepustenia zo zaistenia.²³

Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal aj otázkou, či skutočnosť, že správne súdy nemajú možnosť priamo nariadiť prepustenie zaistenej osoby je v rozpore s článkom 5 ods. 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dospel k záveru, že skutočnosť, že rozhodnutie súdu môže viesť k prepusteniu iba nepriamo, nie je dostatočná. Oprel sa pritom o analógiu s väzbou²⁴.

Žalovaným v tomto konaní je policajný útvar, ktorý rozhodol o zaistení, o predĺžení zaistenia alebo o predĺžení lehoty zaistenia. Správnu žalobu proti rozhodnutiu o zaistení, rozhodnutiu o predĺžení zaistenia, rozhodnutiu o predĺžení lehoty zaistenia alebo na určenie nezákonnosti takéhoto rozhodnutia možno podať v subjektívnej sedemdnňovej lehote, ktorá začína plynúť odo dňa doručenia rozhodnutia. Správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáha prepustenia zo zaistenia možno podať kedykoľvek počas zaistenia, a to aj opakovane. Existuje tu však obmedzenie, podľa ktorého ďalšiu správnu žalobu bez uvedenia nových dôvodov môže žalovaný podať až po uplynutí 30 dní odo dňa, keď rozhodnutie správneho súdu o predchádzajúcej správnej žalobe nadobudlo právoplatnosť. S podaním správnej žaloby nie je spojený odkladný účinok a správny súd ho nemôže priznať ani na návrh žalovaného. Správny súd rozhodne o správnej žalobe do siedmich pracovných dní, od jej predloženia žalovaným.

Najzásadnejšou zmenou v právnej úprave súdneho prieskumu rozhodnutí o zaistení je zavedenie plnej jurisdikcie správneho súdu. Nutnosť zavedenia takejto plnej jurisdikcie zo strany správneho súdu vyplýva pritom z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (Mahdi proti Bulharsku, rozsudok č. C-146/14 PPU z 5. júna 2014).¹² Správny súd bude môcť sám uložiť zaistenému cudzincovi miernejšie donucovacie opatrenie, ktorým nahradí rozhodnutie správneho orgánu, a nariadiť bezodkladné prepustenie cudzinca. Predpokladom ich uloženia bude však preuká-

²³ § 221 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z., c.d.

²⁴ *Buishvili proti Českej republike*, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva č. 30241/11 z 25. októbra 2012.

zanie dôvodnosti takéhoto rozhodnutia na základe výsledkov dokazovania vykonávaného správnym súdom na pojednávaní.²⁵

ALTERNATÍVY K ZAISTENIU

Policajný útvar, ktorý koná vo veci administratívneho vyhostenia, môže štátnemu príslušníkovi tretej krajiny namiesto jeho zaistenia uložiť povinnosť

- hlásenia pobytu alebo
- zložiť peňažnú záruku.

Policajný útvar pri rozhodovaní o druhu a spôsobe uloženia povinnosti prihliada na osobu štátneho príslušníka tretej krajiny, jeho pomery a mieru ohrozenia účelu zaistenia. K tejto možnosti však nemožno pristúpiť, ak ide o konanie vo veci administratívneho vyhostenia z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok alebo z dôvodu, že ohrozuje bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie.

Policajný útvar môže uložiť uvedené povinnosti, len vtedy, ak štátny príslušník tretej krajiny preukáže zabezpečenie ubytovania počas trvania tejto povinnosti a finančné zabezpečenie pobytu vo stanovenej výške²⁶. Ak štátny príslušník tretej krajiny poruší povinnosť hlásenia pobytu alebo sa vyhýba výkonu administratívneho vyhostenia, policajný útvar rozhodne o jeho zaistení a zároveň o prepadnutí peňažnej záruky, ak bola zložená. Policajný zbor vráti peňažnú záruku osobe, ktorá ju zložila, bezodkladne po vykonaní administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny, po jeho vycestovaní v rámci asistovaných dobrovoľných návratov alebo ak mu bol udelený pobyt, azyl alebo mu bola poskytnutá doplnková ochrana.

ZÁVER

Cieľom článku je stručne zorientovať čitateľa v právnych predpisoch súvisiacich s vydávaním rozhodnutí správnych orgánov súvisiacich so zaistením a administratívnym vyhostením cudzincov s aspektom na dodržiavanie práv a slobôd osôb v týchto rozhodnutiach. Záverom môžeme konštatovať, že právne predpisy Slovenskej republiky (najmä zákon o pobyte cudzincov) plne reflektujú zodpovedajúcu európsku a medzinárodnú právnu úpravu a zároveň sa čo možno najrýchlejšie prispôbujú aj najnovšej judikatúre v danej oblasti.

²⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. (*Správny súdny poriadok*), 2015, <http://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-162-2015-z-z.htm> (prístup: 15.01.2017).

²⁶ Pozri § 6 zákona č. 404/2011 Z. z., c.d.

LITERATÚRA

1. Pikna, B.: *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 2. vyd. Praha: Linde, 2004.
2. Balga, J. a kol.: *Slovenské cudzinecké právo*, Bratislava: Akadémia PZ, 2000.

READMISIA OSÔB NA VONKAJŠEJ HRANICI SLOVENSKEJ REPUBLIKY S UKRAJINOU

Roman Hronec

Súčasná situácia súvisiaca s hromadným prílevom nelegálnych migrantov do schengenského priestoru si zo strany kompetentných orgánov Európskej únie vyžaduje razantnejšiu realizáciu opatrení na obmedzenie ich pohybu a pobytu v schengenskom priestore. Opatrenia majú zrýchliť procedúru návratu nelegálnych migrantov späť do krajín pôvodu. V súčasnosti je *modus operandi* nelegálnych migrantov založený na ich nezáujme žiadať o medzinárodnú ochranu na území štátov Európy, ktorými prechádzajú a odmietajú akceptovať kritériá určené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) 604/2013 z 26. júna 2013¹, 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) tzv. dublinským nariadením.

Medzi najefektívnejšie právne inštitúty, ktoré v súčasnosti riešia nelegálnu migráciu, patrí readmisia osôb. Tá má charakter sankčného opatrenia, jej podmienky sú vo forme bilaterálnej zmluvy dohodnuté zmluvnými stranami. Readmisiu môžeme chápať ako následok za porušenie právnych predpisov EÚ a vnútroštátneho práva zmluvných štátov v oblasti vstupu a pobytu cudzincov na ich územiach. Cieľom readmisie osôb je obmedziť nelegálny pohyb a pobyt a zabrániť nelegálnym migrantom zdržiavať sa na území zmluvných štátoch.

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 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). In: Úradný vestník Európskej únie, L 180/31, 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=SK> (prístup 16. 4. 2016).

Readmisné dohody podľa štátov, ktoré ich uplatňujú rozdeľujeme na:

- readmisné dohody medzi EÚ a nečlenskou krajinou EÚ;
- readmisné dohody medzi nečlenskými krajinami EÚ; a
- readmisné dohody medzi členskými krajinami EÚ.

Readmisné dohody medzi Úniou a nečlenskou krajinou EÚ sú bilaterálne zmluvy, cieľom ktorých je zabezpečiť odovzdanie alebo prevzatie nelegálnych migrantov zo schengenského priestoru zmluvnými stranami.

Readmisné dohody recipročne upravujú povinnosť zmluvných strán bez formalít prijať späť na svoje územie vlastných občanov, ako aj tých cudzincov, ktorí v zmluvnej krajine mali pobyt alebo z krajiny migrovali.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Kodifikované znenie) čl. 5 odsek 3 Kódexu² ukladá členským štátom zaviesť sankcie za neoprávnené prekročenie vonkajších hraníc s tým, že budú rešpektované výnimky ustanovené Kódexom alebo povinnosti členských štátov v oblasti medzinárodnej ochrany. Sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Z uvedeného vyplýva, že právo požiadať o niektorú z foriem medzinárodnej ochrany v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajších hraníc musí byť garantované.

Vnútroštátne právo členských štátov Únie upravuje aj špecifické formy núteného návratu nelegálnych migrantov, ktoré sú realizované readmisiou. Readmisiou osôb sa realizuje aj administratívne alebo súdne vyhostenie, ktoré je špecifické osobitnými inštitútmi obmedzenia osobnej slobody osôb na mieste zistenia nelegálnej migrácie, napr. predvedenie a zaistenie³ osoby.

Problematiku readmisie osôb, jej legislatívny a inštitucionálny význam v podmienkach slovenského právneho systému a zvlášť v rámci uplatňovania *schengenského acqius*⁴ rozpracoval Jozef Balga.

V monografii *Systém schengenského acqius* zaraďuje readmisiu osôb medzi základné inštitúty schengenského acqius, ktorá je aplikovaná v prípadoch protiprávneho konania a súčasne charakterizuje readmisiu osôb ako sankčné opat-

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Kodifikované znenie) In: Úradný vestník Európskej únie, L 77/59 (v platnom znení), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=OJ:L:2016:077:TOC> (prístup 20. 12. 2016).

³ Napr. § 88 odsek 1 písm. d) Zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: Zbierka zákonov, č. 404/2011, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-404> (prístup 16. 4. 2016); § 17 a 18 zákona Národnej rady Slovenskej republiky o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, In: Zbierka zákonov, č. 171/1993 Z. z., <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1993-171> (prístup 16. 4. 2016).

⁴ Balga, J.: Inštitút readmisie osôb v slovenskom právnom systéme. In: *Policajná teória a prax*, Ročník XIV, č. 1, 2006. s. 41 – 50; Balga, J.: *Systém schengenského acqius*. Bratislava: Veda. 2009, s. 151 – 62. ISBN 978-80-224-1058-8.

renie. Súčasné postavenie SR v systéme medzinárodných vzťahov je predurčené aplikovať readmisiu osôb v úzkej spolupráci s ostatnými členskými štátmi, napr. aj zapájaním sa Slovenskej republiky do spoločných návratových operácií⁵ agentúry FRONTEX.

Readmisiu osôb v podmienkach slovenského právneho systému chápeme ako sankčné opatrenie, ktorým je realizovaný odsun cudzincov z územia SR, a ktorá je založená na základných princípoch medzinárodného práva verejného. Vymedzuje a charakterizuje základné princípy readmisie osôb (pacta sunt servanda, dodržiavanie ľudských práv a slobôd, reciprocita, teritorialita a personalita a ochrana osobných údajov) a kladie dôraz na ich dodržiavanie. Subjekty readmisie rozdeľuje na subjekty, ktoré aplikujú readmisiu osôb a subjekty, voči ktorým sa readmisia aplikuje. Subjekty, ktoré aplikujú readmisiu osôb, sú policajné orgány, policajné zbory alebo štátne orgány, ktorých úlohou je rozhodovať o readmisii osôb. Subjekty, voči ktorým sa readmisia aplikuje, sú fyzické osoby, ktorých štátna príslušnosť je vymedzená v dohode o readmisii a podliehajú procedúre readmisie. Fyzické osoby sú kategorizované podľa štátnej príslušnosti na občanov zmluvných štátov (patria sem aj občania EÚ a ich rodinní príslušníci, ktorí sú štátni príslušníci tretích krajín), štátnych príslušníkov tretích krajín (nepatria sem občania zmluvných štátov) a osoby bez štátnej príslušnosti. Miestom, kde sa uskutočňuje readmisia osôb, sú spravidla hraničné priechody, ktoré na výkon readmisie môžu byť aj taxatívne stanovené bilaterálnymi dohodami.

Readmisiu v podmienkach slovenského právneho systému definujeme ako právo jednej zmluvnej strany vrátiť na základe medzinárodných zmlúv osobu, ktorá sa protiprávne zdržiava na jej území, za taxatívne stanovených podmienok druhej zmluvnej strany, ktorá má povinnosť osobu prevziať alebo osobe umožniť tranzit na územie tretieho štátu⁶. To znamená, že základnou podmienkou na realizáciu readmisie osôb je protiprávne konanie osôb, ktoré nespĺnili podmienky vstupu alebo pobytu na území zmluvných strán.

Slovensko vstupom medzi krajiny schengenského priestoru 22. decembra 2007 prevzalo zodpovednosť za kontrolu vonkajšej hranice s Ukrajinou a na schengenských letiskách.

Na vonkajšej hranici s Ukrajinou je readmisia osôb uplatňovaná prostredníctvom Dohody o readmisii osôb medzi Európskou úniou a Ukrajinou.⁷

⁵ Rozhodnutie Rady č. 2004/573/ES z 29. apríla 2004, o usporadúvaní spoločných letov na účel odsunu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podliehajú opatreniam na vyhostenie, z území dvoch a viacerých členských štátov. In: Úradný vestník Európskej únie, L 261/5, 2004, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.261.01.0005.01.SLK&toc=OJ:L:2004:261:FULL (prístup 16. 4. 2016).

⁶ Balga, J.: Inštitút readmisie osôb v slovenskom právnom systéme. c. d., s. 41.

⁷ Rozhodnutie Rady z 29. novembra 2007 o uzavretí Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o readmisii osôb. In: Úradný vestník Európskej únie, L 332, 18. 12. 2007, s. 46.

Slovensko ani po vstupe medzi krajiny schengenského priestoru neprestalo plniť readmisné dohody platné so susednými členskými štátmi Únie. Týmto krajinami sú Maďarsko, Česká republika, Poľsko, Rakúsko. SR vykonáva aj dohody o readmisii s krajinami, ktoré nie sú členským štátom EÚ, ale uplatňujú schengenské acqius, napr. so Švajčiarskom, Nórskom, Islandom a Lichtenštajnskom.

Ako už bolo uvedené vyššie na vonkajšej hranici s Ukrajinou sa readmisia osôb realizuje podľa Dohody o readmisii osôb medzi Európskou úniou a Ukrajinou. Dôležitý význam pre realizáciu readmisie osôb na vonkajšej hranici s Ukrajinou má kontinuita medzi zmluvnými stranami v boji proti nelegálnemu prísťahovalectvu. Dôležitým základom spolupráce medzi EÚ a Ukrajinou pre readmisiu osôb na vonkajšej hranici je problematika ľudských práv a základných slobôd. Princíp dodržovania ľudských práv a základných slobôd je zakotvený v spomenutej dohode o readmisii a jasne definuje nedotknuteľnosť „práva a povinnosti Spoločenstva, členských štátov Európskej únie a Ukrajiny vyplývajúce zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv z 10. decembra 1948 a z medzinárodných právnych predpisov, najmä z Európskeho dohovoru zo 4. novembra 1950 o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z Dohovoru o postavení utečencov z 28. júla 1951, z Protokolu o postavení utečencov z 31. januára 1967, z Medzinárodného dohovoru Organizácie Spojených národov o občianskych a politických právach z 19. decembra 1966 a z medzinárodných právnych nástrojov vydávania osôb“.

Dohodu o readmisii neuplatňujú niektoré členské štáty EÚ, ako napr. Veľká Británia, Dánsko a Írsko. Osobitosťou predmetnej dohody je, že ju na svojich územiach realizujú krajiny, ktoré nie sú členským štátom Európskej únie, ale uplatňujú schengenské acqius, napr. Švajčiarska konfederácia, Nórske kráľovstvo, Island a Lichtenštajnsko.

Na účely konania o readmisii osôb podľa dohody je dôležitým definovať subjekty, ktorých sa readmisia týka. Dohoda v článku 1, písm. e) vymedzuje „štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorým je každá osoba, ktorá má inú štátnu príslušnosť ako štátnu príslušnosť Ukrajiny alebo niektorého z členských štátov Európskej únie“. Podľa uvedeného, špecifikom dohody v pojme je, že občan Ukrajiny nemá pri uplatňovaní dohody o readmisii osôb práva a povinnosti „klasického“ štátneho príslušníka tretej krajiny, čiže pri uplatňovaní dohody nie je v postavení občana štátu, ktorý nie je členským štátom Európskej únie.

Na účel konania o readmisii dohoda v článku 1 písm. l) vymedzuje pojem „pohraničná oblasť“, ako „územie, ktoré sa rozprestiera do vzdialenosti 30 kilometrov od spoločnej pozemnej hranice medzi členským štátom a Ukrajinou, takisto oblasť námorných prístavov vrátane colných priestorov a medzinárodných letísk členských štátov a Ukrajiny“.

PRIJÍMANIE A ODOVZDÁVANIE ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY NA VONKAJŠEJ HRANICI SR S UKRAJINOU V RÁMCI READMSIE OSÔB

Najčastejšími dôvodmi na readmisiu osôb je nesplnenie podmienok na prekračovanie vonkajších hraníc a pre vstup štátneho príslušníka tretej krajiny cez vonkajšiu hranicu, ktoré upravujú články 4 a 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006. Readmisia osôb na vonkajšej hranici s Ukrajinou je chápaná ako následok porušenia taxatívne stanovených podmienok upravených pre prekračovanie, vstup a pobyt osôb, ktorých sa dohoda o readmisii týka.

Dôvodom na readmisiu osôb je neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice SR s Ukrajinou. Podľa slovenského právneho poriadku je neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice mimo vyznačený hraničný priechod alebo cez hraničný priechod mimo prevádzkových hodín kvalifikované ako priestupok.⁸ To znamená, že pred výkonom readmisie osôb je realizované konanie o priestupku.⁹ Procedúra readmisie osôb na vonkajšej hranici s Ukrajinou sa neradi vnútroštátnym správnym poriadkom a rozhodnutie o readmisii sa nevydáva.¹⁰

Inštitút readmisie osôb sa uplatňuje aj v rámci administratívneho vyhostenia s určením zákazu vstupu na územie členských štátov EÚ.¹¹ Administratívne vyhostenie sa vykonáva okrem iných aj v prípade, ak má byť štátny príslušník tretej krajiny podľa readmisnej dohody vrátený späť na územie zmluvného štátu.

Readmisia osôb v rámci administratívneho vyhostenia nie je prípustná, ak sú zistené prekážky administratívneho vyhostenia (non-refoulement) alebo subjekt, ktorého sa readmisia týka, požiada o medzinárodnú ochranu. Readmisia subjektu, ktorého sa readmisia týka, sa nevykonáva do štátu, v ktorom by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie alebo v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trest. Rovnako nemožno subjekt, ktorého sa readmisia týka, vrátiť do štátu, v ktorom mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcim trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený. Ďalej nemôže byť vrátený do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí, ak subjekt, ktorého sa readmisia týka, svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre zmluvné

⁸ § 2 zákona o priestupkoch v znení neskorších zmien a doplnení. In: Zbierka zákonov, č. 372/1990 Zb., <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-372> (prístup 16. 4. 2016); § 116 odsek 1 písm. a) Zákona o pobyte cudzincov ..., c.d.

⁹ Zákon č. 372/1990 Zb., c.d.

¹⁰ Zákon o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších zmien a doplnení. In: Zbierka zákonov, č. 71/1967 Zb., <http://www.epi.sk/zz/1967-71> (prístup 16. 4. 2016).

¹¹ § 84 odsek 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov ..., c.d.

strany. Osobu bez štátnej príslušnosti možno vrátiť len vtedy, ak svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok a nevzťahujú sa na ňu uvedené prekážky readmisie.

Z uvedeného vyplýva, že subjekt, ktorého sa readmisia medzi EÚ a Ukrajinou týka, požiada o azyl alebo poskytnutie doplnkovej ochrany napr. na území SR, nemôže byť vrátený späť na územie Ukrajiny. Právo požiadať o azyl alebo poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR majú aj občania Ukrajiny. Readmisia týchto občanov sa do skončenia konania o azyle alebo poskytnutí doplnkovej ochrany na území SR nevykonáva. Readmisiu týchto občanov je možné vykonať len v prípade právoplatného skončenia konania o azyle alebo poskytnutí doplnkovej ochrany v SR.

Podmienky na odovzdanie a prijatie osôb, ktoré protiprávne prekročili vonkajšie hranice medzi Slovenskom a Ukrajinou a boli zadržané na území jednej zo zmluvných strán, upravuje aj Zmluva medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou o režime na slovensko-ukrajinských štátnych hraniciach, spolupráci a vzájomnej pomoci v hraničných otázkach uverejnená v zbierke zákonov č. 2/1995 Z. z. (ďalej len zmluva o režime a spolupráci). Uplatňovanie zmluvy o režime a spolupráci je dôležité z hľadiska subjektu, ktorý je zodpovedný za odovzdanie a vrátenie osôb cez vonkajšiu hranicu SR a Ukrajiny. Dohoda o readmisii osôb medzi EÚ a Ukrajinou má podľa článku 17 odsek 1 prednosť pred ustanoveniami akejkoľvek bilaterálnej dohody alebo inej právne normy, ktoré upravujú readmisiu osôb. Zmluva o režime a spolupráci, ktorá upravuje readmisiu vlastných občanov a cudzincov sa uplatňuje len vo vzťahu k subjektu, ktorý je zodpovedný za odovzdanie a vrátenie osôb (hraničný splnomocnenec).

Podľa článku 16 zmluvy o režime a spolupráci je hraničný splnomocnenec zodpovedný za odovzdávanie a prijímanie osôb na vonkajšej hranici SR s Ukrajinou a bezodkladne informuje hraničného splnomocnenca zmluvnej strany o všetkých prípadoch pripravovaných alebo uskutočnených protiprávných prekročení štátnych hraníc a o prijímaných opatreniach.

Štruktúra dohody o readmisii osôb je založená na právach a povinnostiach zmluvných strán, týkajúcich sa procedúry odovzdávania a prevzatia osôb na vonkajšej hranici EÚ (SR) a Ukrajiny. Sem patrí konanie o readmisii osôb, tranzit osôb, ochranu osobných údajov pri readmisii, náklady spojené s readmisiou osôb, vykonávacie a záverečné ustanovenia.

Hraničný splnomocnenec v konaní o readmisii osôb na vonkajšej hranici postupuje podľa Dohody o readmisii osôb medzi EÚ a Ukrajinou. Hraničného splnomocnenca pre daný úsek vonkajšej hranice vymenováva hlavný hraničný splnomocnenec SR, ktorým je riaditeľ úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru.

Hraničný splnomocnenec pre úsek vonkajšej hranice SR s Ukrajinou je riaditeľ riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Procedúru prijímania a odovzdávania osôb na hranici s Ukrajinou vykonáva pomocník hraničného splnomocnenca, ktorého menuje

hraničný splnomocnenec. Funkciu pomocníka hraničného splnomocnenca pre daný úsek zastávajú na základe písomného poverenia riaditeľa oddelení hraničnej kontroly Policajného zboru a ich zástupcovia. Písomné poverenie hraničného splnomocnenca obsahuje určené práva a povinnosti pomocníka hraničného splnomocnenca a platí pre zverený úsek oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru podľa hraničných znakov (ďalej len „zverený úsek vonkajšej hranice“).

Po zistení prípadu neoprávneného prekročenia vonkajšej hranice pomocník hraničného splnomocnenca zodpovedný za zverený úsek vonkajšej hranice vykonáva zisťovanie okolností prípadu na mieste, kde k neoprávnenému prekročeniu došlo a zisťuje trasu pravdepodobného postupu nelegálnych migrantov od vonkajšej hranice do vnútrozemia. Miesto na vykonávanie úkonov je podľa dohody o readmisií vymedzené priestorom pohraničnej oblasti do 30 km od priebehu vonkajšej hranice.

Pomocník hraničného splnomocnenca na mieste neoprávneného prekročenia vonkajšej hranice zisťuje spôsob neoprávneného prekročenia (pešo, za pomoci tech. prostriedku, prekonanie tech. zabezpečenia, prípadné spôsobenie škody) a zisťuje dôkazy (vecné, listinné, trasologické stopy prípadne iné stopy súvisiace s prípadom).

Dôkazy sú dôležitou súčasťou procedúry odovzdávania osôb. Dohoda o readmisií osôb explicitne upravuje dôkazy, ktoré zmluvné strany pri readmisií osôb povinné akceptovať (pozri prílohy 1 až 4 dohody). Počas procedúry odovzdávania osôb na hraničnom priechode prebieha dokazovanie počas, ktorého zmluvné strany okrem dokladov môžu predložiť aj iné dôkazy, ktoré zmluvné strany môžu akceptovať. Dohoda o readmisií osôb osobitne upravuje dokazovanie a použitie dôkazných prostriedkov pri readmisií subjektov, ktorých sa readmisia týka, napr. readmisia občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, readmisia občanov Ukrajiny, readmisia štátnych príslušníkov tretej krajiny a readmisia osôb bez štátnej príslušnosti. Prílohy 1 až 4 dohody upravujú zoznam dokladov, ktoré sú v rámci readmisie akceptované osobitne zoznam dokladov pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, občanov Ukrajiny, štátnych príslušníkov tretej krajiny a osôb bez štátnej príslušnosti.

Dohoda o readmisií osôb kladie dôraz na dôkazy, ktoré sú definované ako cestovné doklady alebo iné doklady, ktorými subjekty, ktorých sa readmisia týka, preukazujú totožnosť, štátnu príslušnosť alebo aj listinnými dôkazmi, ktorými subjekty, ktoré sú za readmisiu zodpovedné dokazujú neoprávnený vstup alebo pobyt na území SR alebo Ukrajiny. Pokiaľ ide o dokazovanie neoprávneného prekročenia hranice štátnymi príslušníkmi tretích krajín alebo osobami bez štátnej príslušnosti, sem patria:

- cestovné doklady a doklady, ktoré preukazujú totožnosť osoby (aj fotokópie), doklady a to aj vtedy, ak uplynula lehota ich platnosti. Tieto sú dôležité pre určenie štátnej príslušnosti readmitovaných osôb; to neplatí v prípade pozmenených alebo falšovaných dokladov, platné vízum a/alebo povolenie na pobyt vydané požiadateľným štátom;

- vstupné/výstupné pečiatky alebo podobné potvrdenia v cestovnom doklade dotknutej osoby alebo iný dôkaz vstupu na územie, respektíve odchodu z neho;
- riadne odôvodnené vyhlásenie žiadajúceho štátu, že o dotknutej osobe sa zistilo, že nemá potrebné cestovné doklady, vízum ani povolenie na pobyt;
- úradné výpovede uskutočnené na účely skráteného konania, najmä výpovede príslušníkov policajných a bezpečnostných orgánov alebo zborov zmluvných strán, ktorí môžu dosvedčiť, že dotknutá osoba prekročila hranicu požiadanej štátu a vstúpila priamo na územie žiadajúceho štátu;
- letenky alebo lístky na vlak, autobus či loď, na ktorých je meno osoby a ktorými možno dosvedčiť prítomnosť dotknutej osoby v dopravnom prostriedku, ako aj to, že cestovala z územia požiadanej štátu priamo na územie žiadajúceho štátu (alebo na územie členských štátov, ak je požiadaným štátom Ukrajina);
- letecké, vlakové, autobusové alebo lodné zoznamy cestujúcich, ktorými možno dosvedčiť prítomnosť dotknutej osoby v dopravnom prostriedku, ako aj to, že cestovala z územia požiadanej štátu priamo na územie žiadajúceho štátu (alebo na územie členských štátov, ak je požiadaným štátom Ukrajina);
- doklady, potvrdenia a účty akéhokoľvek druhu (napr. hotelové účty, karty dosvedčujúce návštevu u lekára, respektíve zubára, vstupné preukazy do verejných, respektíve súkromných inštitúcií, zmluvy na prenájom auta, potvrdenky transakcie uskutočnenej kreditnou kartou atď.), ktorými možno jasne preukázať, že dotknutá osoba sa zdržiavala na území požiadanej štátu;
- úradná výpoveď dotknutej osoby v rámci súdneho alebo správneho konania na území zmluvnej strany.

Splnenie podmienok na readmisiu štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti nemožno preukázať pozmenenými alebo falšovanými dokladmi.

Podľa článku 5 odsek 1 dohody o readmisii osôb začína konanie o readmisii osôb predložením žiadosti o readmisiu. Povinné náležitosti žiadosti o readmisiu sú upravené v článku 5 odsek 4 písm. a) a b) a odsek 5 písm. a) a b) dohody. Spoločný formulár žiadosti je priložený v prílohe 5 dohody. Žiadosť o readmisiu doručuje pomocník hraničného splnomocnenca na najbližší hraničný priechod vonkajšej hranice Slovenskej republiky a Ukrajiny. Formalita v podobe žiadosti o readmisiu sa nevyžaduje v prípade, ak osoba, ktorá sa má prijať späť, má platný cestovný doklad alebo preukaz totožnosti, respektíve platné vízum alebo v prípade štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti povolenie na pobyt v požiadanom štáte.

Začatím konania o readmisii na vonkajšej hranici nie je podľa článku 5 odsek 2 dohody o readmisii ovplyvnené konanie podľa zákona o pobyte cudzincov o administratívnom vyhostení štátneho príslušníka tretej krajiny z územia SR. Dohoda o readmisii osôb explicitne umožňuje zmluvným stranám v článku 5 odsek 2 začať skrátené konanie o readmisii osôb. Podstatou skráteného konania je, že sa začí-

na bez zbytočných formalít formou priameho vyznenia zmluvnej strany, čiže bez predchádzajúceho podania písomnej žiadosti o readmisiu alebo písomného oznámenia. Podľa článku 5 odsek 2 dohody o readmisii jednou z obligatórnych podmienok začatia skráteného konania je, že osoba má platný cestovný doklad alebo aj napr. povolený pobyt na území Ukrajiny.

Procedúru skráteného konania o readmisií osôb upravuje článok 5 odsek 3 dohody. Skrátené konanie o readmisii osôb sa začína oznámením o neoprávnenom prekročení vonkajšej hranice zmluvnej strane v lehote do dvoch dní od zadržania osoby. Lehota na predloženie žiadosti je ohraničená 48 hodinami od nelegálneho prekročenia vonkajšej hranice osobou priamo z územia zmluvnej strany. Podľa článku 8 odsek 3 dohody je povinnosťou zmluvnej strany reagovať na žiadosť v lehote do dvoch pracovných dní od dátumu doručenia žiadosti o readmisiu. V prípade potreby po dohode zmluvných strán možno predĺžiť lehotu na poskytnutie odpovede pre zmluvnú stranu o jeden pracovný deň. Platí zásada, ak nie je v lehote doručená odpoveď od zmluvnej strany odovzdanie osoby sa považuje za schválené.

Konečnou lehotou na realizáciu readmisie osôb je do jedného roka po tom, čo príslušný orgán žiadajúceho štátu zistil, že štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky potrebné na vstup na jeho územie, zdržiavanie sa na jeho území alebo na pobyt na ňom. V prípade ak zmluvné strany akceptujú existenciu právnych alebo vecných prekážok podania žiadosti v rámci stanovenej lehoty, predmetná lehota sa na požiadanie predĺži najviac o 30 kalendárnych dní.

Pomocník hraničného splnomocnenca zašle pred uskutočnením odovzdania písomnú žiadosť o dátume odovzdania, mieste vstupu na územie, o prípadnom úradnom sprievode a o všetkých ostatných dôležitých náležitostiach odovzdania. Po schválení dátumu sa readmisia osôb uskutoční v dohodnutom termíne a hraničnom priechode.

V súvislosti s procedúrou readmisie osôb platí pravidlo, že osoba, ktorá má byť vrátená na územie zmluvnej strany môže pri procedúre odovzdávania a prijímania na hraničnom priechode ešte predložiť svoje žiadosti alebo sťažnosti, ktoré sa potom zaznamenávajú v zápisnici z prijímania a odovzdania osoby.

TRANZIT ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY ALEBO OSOBY BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI NA VONKAJŠEJ HRANICI SR S UKRAJINOU

Dohoda o readmisii upravuje aj podmienky vykonávania tranzitu štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti. Tranzit je chápaný ako prevoz štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti z územia alebo cez územie SR do štátu určenia.

Obligatórnou podmienkou na uskutočnenie tranzitu cez vonkajšie hranice SR s Ukrajinou je garantovanie prepravy osôb cez príslušné krajiny až do štátu určenia readmisie. Príslušné orgány môžu zamietnuť alebo aj zrušiť povolený tranzit. Dôvody na zamietnutie alebo zrušenie tranzitu sú totožné s prekážkami administratívneho vyhostenia (non-refoulement) pričom sú rozšírené o dôvody ohrozenia verejného zdravia, vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku alebo na základe iných štátnych záujmov požiadaného štátu. Zamietnuť alebo zrušiť už povolený tranzit môže nielen tranzitný štát, ale aj štát určenia.

Tranzit štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti podlieha tranzitnému konaniu. Tranzitné konanie začína predložením žiadosti o tranzit na základe ktorej je požiadaný štát povinný do 10 kalendárnych dní od doručenia žiadosti písomne odpovedať. Obligatórnymi náležitosťami, ktoré musí odpoveď obsahovať je súhlas s vykonaním tranzitu, potvrdenie miesta a predpokladaného času vstupu na územie. V prípade ak dožiadaný štát tranzit zamietne odpoveď musí obsahovať aj dôvody zamietnutia.

Všetky náklady v súvislosti s readmisiou a tranzitom až po hranicu štátu konečného určenia, ako aj prepravné a udržiavacie náklady požiadaného štátu týkajúce sa návratu osôb znáša žiadajúci štát.

ZÁVER

V súčasnosti EÚ čelí novému fenoménu nelegálnej migrácie, ktorý je sprevádzaný negatívnym javom hromadného prílevu nelegálnych migrantov smerujúcich do schengenského priestoru. Najväčšia koncentrácia nelegálnych migrantov je zaznamenaná na grécko-macedónskej hranici. Nelegálni migranti sa snažia v smere na Chorvátsko, Slovinsko a Rakúsko dostať do Nemecka.

Vlnu nelegálnej migrácie vyvolal hlavne ozbrojený konflikt v Sýrii a nestabilná politická a ekonomická situácia na africkom kontinente. Negatívny jav nelegálnej migrácie využívajú hlavne organizované zločinecké skupiny, ktoré za účelom získania nelegálnych finančných prostriedkov organizujú prevádzachstvo na základe aj falšovaných alebo pozmenených cestovných dokladov a iných dokladov.

Hromadný prílev nelegálnych migrantov, ktorý je sprevádzaný nekontrolovateľnosťou osôb, začali zneužívať aj teroristické organizácie, ktoré touto cestou organizujú presun svojich bojovníkov do schengenského priestoru; úlohou teroristických organizácií je destabilizovanie a zastrasovanie obyvateľov v členských štátoch Európskej únie.

Reakciou dotknutých krajín postihnutých nekontrolovateľným prílevom nelegálnych migrantov je zavedenie účinných opatrení na sprísnenie podmienok udeľovania medzinárodnej ochrany. Inštitút práva na medzinárodnú ochranu začína byť zneužívaný hlavne tzv. ekonomickými nelegálnymi migrantmi. Voči nelegálnym migrantom, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu na území členských

štátov Európskej únie z ekonomických dôvodov alebo z ekonomických dôvodov nelegálne migrujú, by sa mala rásnejšie uplatňovať návratová politika Európskej únie. Cieľom opatrení je urýchlený návrat ekonomických nelegálnych migrantov, ako aj neúspešných žiadateľov o medzinárodnú ochranu späť do domovského štátu.

ZDROJ:

MRÁZ, S. a kol. Medzinárodné právo verejné. Šamorín: Heuréka. 2003. ISBN 80-7160-175-6

ZAISTENIE ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV

Emil Semjan

Zmyslom konania o zaistení cudzinca nie je konečné posúdenie otázky, či má byť tomuto cudzincovi udelené správne, resp. trestné vyhostenie alebo či má byť vydaný na základe medzinárodnej zmluvy alebo či má cudzinec inak nútené vycestovať z územia SR, ale len vytvorenie podmienok pre to, aby tento hlavný cieľ mohol byť realizovaný a nebol vopred zameraný tým, že sa cudzinec bude ukrývať, či inak vyhýbať realizácii vyhostenia.¹

Podľa zákona o pobyte cudzincov, je cudzincom každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky.² V užšom vymedzení každý, kto nie je štátnym občanom SR ani občanom Únie, je podľa zákona o pobyte cudzincov štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorým sa rozumie aj osoba bez štátnej príslušnosti.³ Policajt je oprávnený zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny, na účel stanovený zákonom.⁴ Zjednodušene je možné rozdeliť zaisťované osoby na štyri skupiny:

- štátni príslušníci tretích krajín, u ktorých má byť realizované administratívne vyhostenie alebo vykonaný trest vyhostenia, alebo prebieha konanie o administratívnom vyhostení;
- štátni príslušníci tretích krajín u ktorých má byť realizovaný prevoz podľa osobitného predpisu, v tomto prípade podľa „dublinského nariadenia“;
- štátni príslušníci tretích krajín, u ktorých má byť realizované vrátenie podľa readmisných dohôd;
- žiadatelia o udelenie azylu v ktorých prípade na dosiahnutie úspešného ukončenia azylového konania nie je možné využiť menej závažné prostriedky.

¹ Pozri *Rozsudok najvyššieho súdu* č. 1 Sza/6/2013 zo dňa 24. 9. 2013.

² Pozri § 2 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, In: Zbierka zákonov, č. 404/2011.

³ Tamže, § 2 ods. 4.

⁴ Tamže, § 88 zákona.

Štátny príslušník tretej krajiny môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac na šesť mesiacov. Policajný útvar môže počas tejto doby zaistenie opakovane predlžovať do maximálnej dĺžky šesť mesiacov alebo pri ďalšom zaistení do maximálnej dĺžky 12 mesiacov. To znamená, že policajný útvar je oprávnený rozhodnúť o zaistení napríklad na dva mesiace, následne, ak budú naďalej trvať dôvody zaistenia, znovu na tri mesiace a ak naďalej trvajú dôvody zaistenia, tak ešte na jeden mesiac do celkovej dĺžky zaistenia šesť mesiacov. Následne, ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote 6 mesiacov, môže policajný útvar rozhodnúť o predĺžení lehoty zaistenia o ďalších najviac 12 mesiacov. Týchto 12 mesiacov zaistenia môže policajný útvar tiež rozdeliť na niekoľko častí, podľa trvania dôvodov zaistenia.⁵

Ak policajný útvar rozhodne o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny, toľto bezodkladne vydá rozhodnutie o zaistení a tohto štátneho príslušníka tretej krajiny umiestni v zariadení. Zariadením sa rozumie útvar policajného zaistenia pre cudzincov. Na území SR sú zriadené dve takéto zariadenia. Jedno sa nachádza v Sečovciach, okres Trebišov, v Košickom kraji. Druhé takéto zariadenie je dislokované v Medveďove, okres Dunajská streda, v Trnavskom kraji. Na rozdiel od Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov, je Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce zariadením, kde môžu byť umiestňované aj rodiny s maloletými deťmi, respektíve maloletí v sprievode zákonného zástupcu. Jednotný postup a podmienky umiestňovania zaistených cudzincov v ubytovacích priestoroch útvaru policajného zaistenia pre cudzincov upravuje Nariadenie Ministerstva vnútra SR č. 26/2007 o postupe pri umiestňovaní cudzincov do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov v znení neskorších predpisov.

Skutočnosť, že zaistený štátny príslušník tretej krajiny podá žiadosť o udelenie azylu alebo požiada o asistovaný dobrovoľný návrat, nie je dôvodom na jeho prepustenie zo zaistenia. Konanie o žiadosti o udelenie azylu nie je zaistením štátneho príslušníka tretej krajiny dotknuté a prebieha aj počas zaistenia.

Maloletú osobu, ktorá nemá zákonného zástupcu, teda maloletého bez sprievodu nie je možné zaistiť. Iné zraniteľné osoby⁶ možno zaistiť len v nevyhnutnom prípade a na čo najkratší čas. Ak je zaistená osoba zaradená do programu ministerstva vnútra na podporu a ochranu obetí obchodovania s ľuďmi, rozhodnutie o jej zaistení stráca platnosť a zo zaistenia musí byť prepustená.

⁵ *Dôvodová správa k novele zákona o pobyte cudzincov* č. 495/2013 Z. z., <http://www.epi.sk/dovodova-sprava/Dovodova-sprava-k-zakonu-c-495-2013-z-z.htm> (prístup 15. 3. 2016).

⁶ § 2 ods. 7 zákona č. 404/2011 Z. z., c. d.

ZAISTENIE NA ÚČEL VÝKONU ADMINISTRATÍVNEHO VYHOSTENIA ALEBO VÝKONU TRESTU VYHOSTENIA ALEBO V KONANÍ O ADMINISTRATÍVNOM VYHOSTENÍ

V tomto prípade je policajt oprávnený štátneho príslušníka tretej krajiny zaistiť nie len na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia, ale aj v konaní o administratívnom vyhostení s cieľom zabezpečiť jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu, ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme, alebo na územie členského štátu, v ktorom má udelené právo na pobyt.⁷

V tomto konaní o administratívnom vyhostení však musí byť splnená jedna z dvoch podmienok, ktorými sú existencia rizika úteku štátneho príslušníka tretej krajiny, alebo vyhýbanie sa alebo bránenie procesu prípravy výkonu administratívneho vyhostenia samotným štátnym príslušníkom tretej krajiny.⁸

Pri posudzovaní existencie rizika úteku je potrebné vychádzať z objektívnych kritérií, ktoré sú čiastočne stanovené v § 88 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, kde je uvedené, že rizikom úteku štátneho príslušníka tretej krajiny sa rozumie stav, keď na základe dôvodnej obavy alebo priamej hrozby možno predpokladať, že štátny príslušník tretej krajiny ujde alebo sa bude skrývať, najmä ak nemožno jeho totožnosť ihneď zistiť, nemá udelený pobyt alebo ak mu hrozí uloženie zákazu vstupu na viac ako tri roky. Zoznam kritérií, podľa ktorých je možné čo najobjektívnejšie posúdiť existenciu rizika úteku, však v zákone nie je úplný, keďže pred ním zákonodarca zvolil slovo „najmä“. K ďalším kritériám⁹ je možné okrem chýbajúcich dokladov a miesta bydliska, zaradiť najmä používanie falošných dokladov alebo zničenie platných dokladov; predchádzajúci útek; odsúdenie za spáchanie trestného činu; nedostatok finančných prostriedkov; nedodržanie platného zákazu vstupu; skutočnosť, že na danú osobu sa vzťahuje rozhodnutie o návrate vydané v inom členskom štáte; porušenie rozhodnutia o návrate; nedodržanie povinnosti dobrovoľného odchodu; opakované nehlásenie sa príslušným orgánom; absencia spolupráce pri určovaní totožnosti, alebo výslovné vyjadrenie zámeru nespolupracovať. Posledné tri kritériá už súvisia s konaním štátneho príslušníka tretej krajiny v súvislosti s vyhýbaním sa, resp. bránením sa procesu prípravy výkonu jeho administratívneho vyhostenia.

Rozhodnutia správneho orgánu sú však vždy prijímané na individuálnom základe. Len posúdením konkrétneho prípadu, konkrétnej situácie, samozrejme s ohľadom na už uvedené kritériá môže správny orgán dospieť k oprávnenému predpokladu rizika úteku. Často iba kombináciou niekoľkých z uvedených kritérií. Je však

⁷ Tamže, § 77 ods. 1.

⁸ Tamže, § 88 ods. 1 písm. a).

⁹ Odporúčanie Komisie z 1. 10. 2015 ktorým sa ustanovuje spoločná „príručka o návrate“, ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní úloh spojených s návratom C(2015) 6250 final. s. 12.

potrebné podotknúť, že pri posudzovaní rizika úteku, resp. miery vyhýbania sa spolupráce sa musia zväžiť všetky individuálne faktory vrátane veku a zdravotného stavu štátneho príslušníka tretej krajiny, čo v niektorých prípadoch môže odôvodniť záver, že neexistuje riziko úteku, aj keď sú niektoré kritériá splnené.

Dôležitým predpokladom trvania účelu zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny zaisteného v konaní o administratívnom vyhostení, je vydanie rozhodnutia o administratívnom vyhostení do 48 hodín od zaistenia. Ak takéto rozhodnutie príslušný policajný útvar nevydá, štátny príslušník tretej krajiny musí byť ihneď prepustený. Existujú však výnimky:

- ak policajný útvar nevydá rozhodnutie o administratívnom vyhostení v určenej lehote z dôvodu prerušenia konania o administratívnom vyhostení z dôvodu podania žiadosti o udelenie azylu alebo
- z dôvodu vyžiadania informácie o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, ktorý získal dlhodobý pobyt po tom, čo mal priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte na základe poskytnutej medzinárodnej ochrany v tomto členskom štáte. Informácia o tom, či medzinárodná ochrana stále trvá, je žiadaná od orgánov toho členského štátu, kde bola medzinárodná ochrana poskytnutá.

ZAISTENIE NA ÚČEL ZABEZPEČENIA PRÍPRAVY ALEBO VÝKONU PREVOZU ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY PODĽA OSOBITNÉHO PREDPISU, AK EXISTUJE ZNAČNÉ RIZIKO JEHO ÚTEKU

V prípade druhej uvedenej skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín u ktorých má byť realizovaný prevoz podľa osobitného predpisu, ak existuje značné riziko ich úteku, je v tomto prípade osobitným predpisom Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritéria a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. V. EÚ L 180, 29. 6. 2013) – tzv. dublinské nariadenie.

Už v názve dublinského nariadenia je uvedené, že sa ním stanovujú kritéria a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov. Čiže toto nariadenie sa v zásade vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí požiadali o udelenie azylu v prvom členskom štáte a o tejto žiadosti ešte nebolo rozhodnuté. Ak štátnemu príslušníkovi tretej krajiny bola poskytnutá medzinárodná ochrana, nie je možné v takomto prípade postupovať podľa dublinského nariadenia, keďže dublinské nariadenie neobsahuje pravidlá pre spätné prijímanie osôb pod medzinárodnou ochranou.

V praxi môže nastať niekoľko situácií:¹⁰

- Ak štátny príslušník tretej krajiny má status žiadateľa o azyl v prvom členskom štáte a v tomto konaní ešte nebolo rozhodnuté, pri uplatňovaní dublinského nariadenia sa vychádza zo základnej zásady, že potreby každého štátneho príslušníka tretej krajiny podávajúceho žiadosť o azyl v jednom z členských štátov by mal v plnom rozsahu posudzovať jeden z členských štátov. Takéhoto štátneho príslušníka tretej krajiny nemožno vrátiť do tretej krajiny, možno len vykonať transfer do členského štátu zodpovedného podľa dublinského nariadenia z dôvodu preskúmania jeho žiadosti.
- Ak štátny príslušník tretej krajiny vzal späť svoju žiadosť o udelenie azylu v prvom členskom štáte, takýto prejav jeho vôle ešte nemusí mať za následok zamietnutie žiadosti o azyl v tomto prvom členskom štáte. V tomto prípade sa tiež vychádza zo zásady, že potrebu medzinárodnej ochrany každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podáva žiadosť o udelenie azylu v jednom z členských štátov, by mal v plnej miere posúdiť jeden členský štát. Ak späť vzatie žiadosti o udelenie azylu v prvom členskom štáte bude viesť k zamietnutiu žiadosti v tomto členskom štáte, je možné postupovať podľa pravidiel uvedených v ďalšom bode.
- Ak štátny príslušník tretej krajiny má konečné rozhodnutie vydané v prvom členskom štáte, ktorým sa zamietajú jeho žiadosť o azyl, vtedy je možné postupovať alternatívne a vybrať si možnosť uplatňovania dublinského nariadenia alebo smernice o návrate. Tento výber je v dublinskom nariadení jasne uvedený v článku 24 ods. 4 s objasnením, že od momentu, keď orgány rozhodnú o vydaní dublinskej žiadosti, sa uplatnenie smernice o návrate a konanie o návrate pozastavuje a uplatňujú sa len dublinské pravidlá.
- Ak štátny príslušník tretej krajiny už bol subjektom úspešného návratu, resp. odsunu (po zamietnutí alebo späť vzatí žiadosti o azyl) z prvého členského štátu do tretej krajiny a ak takýto štátny príslušník tretej krajiny znova vstúpi na územie Európskej únie, štát v ktorom prvý krát požiadal o udelenie azylu už nie je zodpovedný za jeho prevzatie a v takomto prípade sa už nepostupuje podľa dublinského nariadenia.

ZAISTENIE NA ÚČEL VRÁTENIA ŠTÁTNEHO PRÍSLUŠNÍKA TRETEJ KRAJINY PODĽA MEDZINÁRODNEJ ZMLUVY, AK NEOPRÁVNENE PREKROČIL VONKAJŠIU HRANICU ALEBO MÁ NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY NEOPRÁVNENÝ POBYT

V tomto prípade má policajť oprávnenie zaistiť neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého sa týkajú bilaterálne dohody medzi Slovenskou republikou a členskými štátmi alebo tretími krajinami, alebo dohody o readmisii na úrovni Európskej únie.

¹⁰ Tamže, s. 27.

V prípade, ak si štátneho príslušníka tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúceho na území Slovenskej republiky vezme späť iný členský štát na základe dvojstranných dohôd, nie je povinnosť vydať rozhodnutie o návrate tohto štátneho príslušníka tretej krajiny. To však neznamená, že takéto rozhodnutie vydať nemožno. V prípade lehôt zaistenia na účel odsunu strávených v jednom členskom štáte, po ktorých nasleduje zaistenie pred odsunom v inom členskom štáte sa Európska Komisia vo svojom odporúčaní¹¹ domnieva, že z hľadiska potreby rešpektovania efektívneho účinku maximálnej lehoty zaistenia, by sa nemala prekročiť absolútna 18 mesačná horná hranica neprerušovaného zaistenia pred odsunom. Otázky výmeny takýchto informácií medzi členskými štátmi o lehotách zaistenia už strávených v inom členskom štáte, ako aj o možnosti dožiadaneho členského štátu zamietnuť prevzatie štátneho príslušníka tretej krajiny od žiadajúceho členského štátu, ak ju tento vydal príliš neskoro, sú upravované v rámci relevantných dvojstranných dohôd o readmisii.

Ak bolo podľa medzinárodnej zmluvy začaté konanie o odovzdaní štátneho príslušníka tretej krajiny na územie susedného štátu, je možné tohto dočasne umiestniť na policajnom útvere, teda odchylné od § 88 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov kde je uvedené, že zaistený štátny príslušník tretej krajiny sa umiestni v zariadení. V praxi sa realizácia readmisie na štátnej hranici Slovenskej republiky s Ukrajinou dá zabezpečiť spravidla do niekoľkých dní. Cieľom takejto úpravy bolo umožnenie policajným útvarom nevykonávať nákladný a časovo náročný transport zaisteného štátneho príslušníka tretej krajiny do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov ak je predpoklad, že bude úspešne realizovaná jeho readmisia na územie Ukrajiny. V prípade, ak by nastali okolnosti, ktoré si vyžadujú dlhšie readmisné konanie s príslušnými orgánmi Ukrajiny, je povinnosťou zabezpečiť umiestnenie štátneho príslušníka do zariadenia, kde má lepšie podmienky na pobyt počas zaistenia.¹² Toto dočasné umiestnenie na policajnom útvere môže trvať najviac sedem dní od zaistenia a samozrejme sa zarátava do celkovej doby zaistenia.

ZAISTENIE ŽIADATEĽA O UDELENIE AZYLU

V súlade s požiadavkami práva Európskej únie¹³, bolo zavedené nové oprávnenie policajta na zaistenie žiadateľa o udelenie azylu¹⁴, ak na dosiahnutie účelu zaistenia nie je možné využiť iné menej závažné prostriedky. Na základe presne špeci-

¹¹ Tamže, s. 90.

¹² *Dôvodová správa k novele zákona o pobyte cudzincov* č. 75/2013 Z. z., <http://www.epi.sk/dovodova-sprava/Dovodova-sprava-k-zakonu-c-75-2013-Z-z.htm> (prístup 15. 3. 2016).

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) Ú. v. EÚ L 180/96, 29. 6. 2013.

¹⁴ § 88a Zákona č. 404/2011 Z. z., c. d.

fikovaných dôvodov, ktoré plne korešpondujú s požiadavkami Európskej únie na zaistovanie tejto kategórie cudzincov, je policajt oprávnený zaistiť žiadateľa o udelenie azylu

- na účel zistenia alebo overenia jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti,
- na účel zistenia tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o udelenie azylu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko jeho úteku,
- ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny zaisteného na účel výkonu administratívneho vyhodenia alebo výkonu trestu vyhodenia, alebo v konaní o administratívnom vyhodení a ktorý podal žiadosť o udelenie azylu výlučne s cieľom oddialiť alebo zmariť jeho administratívne vyhodenie,
- ak je to potrebné z dôvodov ohrozovania bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku alebo
- na účel zabezpečenia prípravy alebo výkonu jeho prevozu podľa Dublinského nariadenia, ak existuje značné riziko jeho úteku.

Dĺžka zaistenia žiadateľa o udelenie azylu je definovaná časom nevyhnutne potrebným, pokiaľ trvajú dôvody zaistenia, pričom celková prípustná dĺžka zaistenia žiadateľa o udelenie azylu je šesť mesiacov. Výnimkou je zaistenie z dôvodu ohrozovania bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku, kedy je možné zaistenie predĺžiť o 12 mesiacov.¹⁵

Žiadateľa o udelenie azylu je však policajt oprávnený zaistiť aj podľa § 88 ods. 12 zákona o pobyte cudzincov v prípade, ak tento nie je oprávnený sa zdržiavať na území Slovenskej republiky podľa § 22 ods. 1 zákona o azyle. Takúto osobu by inak nebolo možné v konaní o administratívnom vyhodení zaistiť podľa § 88a.¹⁶

ZÁVER

Ako už bolo na začiatku uvedené, zmyslom konania o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny je len vytvorenie podmienok pre to, aby hlavný cieľ – administratívne, resp. súdne vyhodenie alebo vydanie na základe medzinárodnej zmluvy, či nútený odsun z územia Slovenskej republiky – mohol byť realizovaný a nebol vopred zmarený tým, že sa štátny príslušník tretej krajiny bude ukrývať, či inak vyhýbať realizácii vyhodenia. V prípade zaistenia žiadateľa o udelenie azylu, je cieľom úspešné ukončenie azylového konania.

Časový priestor pre konanie o zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny je veľmi obmedzený, policajný útvar má preto povinnosť sa zaoberať v konaní o zaistení

¹⁵ Tamže, § 88a ods. 2.

¹⁶ *Dôvodová správa k novele zákona o pobyte cudzincov č. 131/2015 Z. z.*, <http://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-131-2015-z-z.html> (prístup 15. 3. 2016).

možnými prekážkami vyhostenia, keď sú mu tieto prekážky v dobe rozhodovania o zaistení známe, resp. keď pred samotným rozhodnutím vyšli najavo. V takomto prípade je policajný útvar povinný sa s týmito skutočnosťami vysporiadať, predbežne ich posúdiť a urobiť si úsudok o tom, či je vyhostenie aspoň potenciálne možné.

Ak však v prípade, že už zaistený štátny príslušník tretej krajiny následne podá vyhlásenie so žiadosťou o medzinárodnú ochranu, policajný útvar musí rovnako na túto skutočnosť reagovať, posudzovať ju ako možnú prekážku zaistenia a rozhodovať o trvaní účelu zaistenia.

NÚTENÉ NÁVRATY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Dominik Oslanec

Migrácia je historicky spoločenský jav, ktorý výrazne ovplyvňuje politiku, ekonomiku, sociálne aspekty, ale aj bezpečnosť štátov a mení populačné zloženie jednotlivých krajín. Môže byť zdrojom konfliktov, ale tiež rozvoja, je však najmä fenoménom, ktorý ovplyvňuje budúcnosť jednotlivých krajín, a tým aj celého ľudstva. Migrácia preto vyžaduje systémový prístup a kvalifikované riadenie. Nemá byť spolitizovaná, avšak vlády sa nesmú obávať prijímať adekvátne politické rozhodnutia pri jej riadení. Keďže migrácia objektívne ovplyvní našu budúcnosť, my musíme ovplyvňovať migráciu.¹

V kontexte súčasnej doby, ale najmä prebiehajúcej migračnej krízy, ktorá postihuje Európsku úniu už od roku 2014 je otázka ovplyvňovania migrácie pre všetky aspekty udržania bezpečnosti spoločenstva prioritná. Pre zachovanie celistvosti a súdržnosti krajín Únie je potrebné zosúladiť požiadavky na udržateľný sociálny systém a s tým spojené starnutie populácie Európskej únie, na druhej strane treba zohľadniť aj bezpečnostné riziko spojené s príchodom enormného počtu nelegálnych migrantov.

Na zachovanie bezpečnej, ekonomicky a sociálne stabilnej Únie je nutné vyriešiť otázky kontroly vonkajších hraníc Európskej únie, vybudovať systém filtrácie prichádzajúcich migrantov, ich integráciu v spoločnosti, ale najmä mať legislatívne, personálne a ekonomické prostriedky na návrat nechcených (nelegálnych) migrantov do krajín pôvodu.

LEGISLATÍVNY RÁMEC

Riešenie problematiky kontroly hraníc a pobytu cudzincov, ako aj riadenie migračnej politiky patrí medzi prvoradé úlohy demokratickej a dynamicky sa rozvíjajúcej spoločnosti. Slovensko od svojho vstupu do EÚ plní úlohy vytýčené Zmluvou o fun-

¹ *Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 574 z 31. augusta 2011 k návrhu migračnej politiky SR s výhľadom do roku 2020, s. 1 prílohy uznesenia, Vláda SR, 2011.*

govaní Európskej únie v oblasti azylu, kontroly hraníc, pobytu cudzincov a ochrany práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj práv občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov.²

Medzinárodná právna úprava

Problematiky návratov sa dotýka medzinárodné právo najmä v oblasti ochrany ľudských práv a základných slobôd – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Dohovor o právach dieťaťa, ale aj v oblasti vydávania a preberania osôb na základe bilaterálnych readmisných dohôd. Tieto dohody upravujú proces vrátenia štátneho príslušníka tretej krajiny do krajiny pôvodu alebo do krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Spoločenstva o readmisii. V rámci činnosti štátnych orgánov SR v oblasti návratov je asi najvyužívanejšou readmisnou dohodou, dohoda s Ukrajinou (Rozhodnutie Rady 2007/839/ES z 29. novembra 2007 o uzavretí Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Ukrajinou o readmisii osôb).

Európska právny úprava

Vstupom do štruktúr Európskej únie, zosúladiť SR svoju národnú legislatívu s európskou legislatívou podľa pravidiel európskeho práva. Zmeny právnych predpisov sa týkali aj oblasti migrácie a nútených návratov podľa *schengenského acquis*. Jedná sa o súbor priamo aplikovateľných právnych predpisov – Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc, ale aj o súbor právnych predpisov, ktoré bolo nutné transponovať do legislatívy SR – rozhodnutie Rady 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu, smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

Národná právna úprava

Národnú právnu úpravu v oblasti návratov možno charakterizovať v troch rovinách. Všeobecná je charakterizovaná právami zaručenými Ústavou Slovenskej republiky, trestnoprávna núteným návratom ako trestnoprávnym postihom a administratívno-právna núteným návratom ako správny opatrením.

² *Dôvodová správa – všeobecná časť k zákonu č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov – pôvodné znenie*, s. 1, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=379880> (prístup 15. 2. 2016).

Ústava Slovenskej republiky zaručuje slobodu pohybu a pobytu. Obmedziť ju možno len na základe zákona v prípadoch, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody. Cudzinca možno vyhostiť iba v prípadoch ustanovených zákonom.

Trestný zákon – § 65 zákona č. 300/2005 Z. z. trestný zákon v znení neskorších predpisov – trest vyhostenia z územia SR možno uložiť páchateľovi, ktorý nie je občanom SR ani osobou, ktorej bol udelený azyl alebo bola poskytnutá doplnková ochrana. Ďalšou podmienkou je skutočnosť, že uloženie trestu vyhostenia si vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný verejný záujem. Trest vyhostenia môže súd uložiť na jeden až pätnásť rokov.

Správny poriadok. Konanie vo veci nútených návratov upravuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorý ako všeobecný právny predpis, upravuje konanie správneho orgánu vo veci administratívneho vyhostenia a zaistenia.

Zákon o pobyte cudzincov. V roku 2011 Národná rada Slovenskej republiky prijala nový zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý okrem iného priamo transponoval už spomínanú smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území. Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, zdržiavajúcich sa neoprávnene na území členských štátov v súlade so základnými právami, ako aj všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva, vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

Nútené návraty upravuje zákon o pobyte cudzincov upravuje vo svojej štvrtjej časti ako administratívne vyhostenie, zaistenie a umiestnenie štátneho príslušníka tretej krajiny v zariadení.

NÁVRAT

Návratová politika SR kladie dôraz na efektívny, udržateľný a bezpečný návrat štátnych príslušníkov tretích krajín s ohľadom na rešpektovanie ich ľudských práv a dôstojnosť. Oblasť návratovej politiky patrí výlučne do kompetencie Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru. Realizácia niektorých činností si však vyžaduje úzku spoluprácu tak na národnej ako aj medzinárodnej úrovni s príslušnými inštitúciami. V oblasti problematiky nútených návratov ide predovšetkým o spoluprácu s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, zastupiteľskými úradmi Slovenskej republiky v zahraničí a zastupiteľskými úradmi tretích krajín so sídlom na území Slovenskej republi-

ky alebo mimo územia Slovenskej republiky. V rámci realizácie návratu rozlišujeme *nútený návrat* a *dobrovoľný návrat*.

Nútený návrat

Núteným návratom sa rozumie povinnosť štátneho príslušníka tretej krajiny opustiť územie SR s možnosťou určenia lehoty na vycestovanie (dobrovoľný návrat) alebo v rámci výkonu núteného návratu do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu, do ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme alebo na územie iného členského štátu, v ktorom má udelené právo na pobyt. Táto povinnosť sa ukladá v rámci súdneho vyhostenia ako forma trestu alebo administratívneho vyhostenia ako forma správneho opatrenia.

Súdne vyhostenie

Realizuje sa formou trestu vyhostenia, kedy súd ukladá trest vyhostenia páchatelovi trestného činu, pričom podmienkou je, že páchatelom nie je občan Slovenskej republiky ani osobou, ktorej bol udelený azyl alebo bola poskytnutá doplnková ochrana. Trest vyhostenia môže súd uložiť na jeden až pätnásť rokov.

Trest vyhostenia nemožno uložiť ani páchatelovi:

- u ktorého sa nepodarilo zistiť jeho štátnu príslušnosť alebo štát, z ktorého na územie Slovenskej republiky pricestoval;
- občanovi členského štátu EÚ, občanovi zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore a jeho rodinnému príslušníkovi bez ohľadu na jeho štátnu príslušnosť;
- občanovi členského štátu EÚ, občanovi zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore s nepretržitým pobytom na území SR viac ako desať rokov; to neplatí, ak predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu;
- ktorý je dieťaťom a je občanom členského štátu EÚ alebo občanom zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore, ak toto vyhostenie nie je v najlepšom záujme dieťaťa;
- ak má byť vyhostený do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho osobná sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí pre toho, koho odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky, alebo pre toho, kto bol odsúdený za obzvlášť závažný zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre SR; alebo
- ak má byť vyhostený do štátu, v ktorom by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie, alebo v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo v ktorom mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcim trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený.

V rámci územia SR zabezpečujú výkon súdnych vyhostení útvary služby hraničnej a cudzineckej polície, ktoré sa aktívne podieľajú na realizácii návratu cudzích štátnych príslušníkov s uloženým trestom vyhostenia.

Administratívne vyhostenie

Nútené návraty formou správneho opatrenia sa na území SR realizujú v prípade tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí porušujú jej právny poriadok. V oblasti problematiky nútených návratov Slovensko opatrenia predovšetkým v súlade so zákonom o pobyte cudzincov (ktorý je v súlade medzinárodnou právnou úpravou a legislatívou Európskej únie v tejto oblasti).

V rámci územia SR zabezpečujú realizáciu nútených návratov útvary služby hraničnej a cudzineckej polície, ktoré sa aktívne podieľajú na rozhodovaní a koordinácii rýchleho, udržateľného a efektívneho návratu cudzích štátnych príslušníkov. Opatrenia na návrat spočívajú v rýchlom a adekvátnom rozhodnutí vzhľadom na osobitnú situáciu a postavenie cudzieho štátneho príslušníka v danom momente, keď je potrebné rozhodnúť o spôsobe a druhu jeho návratu do krajiny pôvodu. Za účelom čo najlepšieho **rozhodnutia** sa využívajú prostriedky ako lustrácia osoby, výpoveď osoby, zváženie zistených informácií vzhľadom na aktuálnu legislatívnu úpravu, spolupráca so zainteresovanými štátmi Európskej únie, spolupráca s mimovládnyimi organizáciami. Aby bol cudzinec vrátený, čo možno najvhodnejším spôsobom, poskytujú sa mu aj informácie o možnosti využitia asistovaného dobrovoľného návratu. Aj cudzinec, ktorému je daná lehota na vycestovanie i ten, ktorý má byť zaistený za účelom jeho návratu, je informovaný o možnosti požiadať o asistovaný dobrovoľný návrat, ktorý sa realizuje prostredníctvom Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM).

Útvary služby hraničnej a cudzineckej polície plnia v oblasti návratovej politiky predovšetkým úlohy súvisiace s realizáciou administratívneho vyhostenia štátnych príslušníkov tretích krajín, zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín a ich umiestnenia v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov. Za tým účelom policajné útvary realizujú nasledovné úkony: vydávajú rozhodnutia o administratívnom vyhostení a rozhodnutia o zaistení. K úkonom spojeným s týmito rozhodnutiami priberajú znalcov a tlmočníkov, vykonávajú eskorty a policajné prevozy za účelom realizácie výkonu vyhostenia, odovzdávajú osoby na základe readmisných dohôd, spolupracujú so zastupiteľskými úradmi tretích krajín a inými zodpovednými inštitúciami za účelom identifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín, zisťovania ich totožnosti, vybavovania náhradných cestovných dokladov, cestovných lístkov a leteniek.

Administratívne vyhostenie s určením lehoty na vycestovanie (dobrovoľný návrat)

Dobrovoľným návratom sa rozumie dobrovoľné navrátenie sa štátneho príslušníka tretej krajiny do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme.

V praxi rozlišujeme:

- dobrovoľný odchod štátneho príslušníka tretej krajiny v rámci lehoty určenej na vycestovanie v rozhodnutí o administratívnom vyhostení,
- asistovaný dobrovoľný návrat štátneho príslušníka tretej krajiny (prostredníctvom Medzinárodnej organizácie pre migráciu).

Napriek skutočnosti, že v prípadoch dobrovoľných návratov sa kladie dôraz na „dobrovoľnosť“ je potrebné uviesť, že realizácii každého „dobrovoľného návratu“ štátneho príslušníka tretej krajiny predchádza vydanie rozhodnutia o administratívnom vyhostení. To znamená, že rozhodnutie o administratívnom vyhostení musí byť vydané vždy v prípade neoprávneného vstupu a neoprávneného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny na naše územie bez ohľadu na to, či prejaví úmysel dobrovoľne opustiť územie SR.

Ustanovenie § 82 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov upravuje povinnosť policajného útvaru riešiť každý neoprávnený vstup a neoprávnený pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny formou administratívneho vyhostenia nasledovne: „Policajný útvar administratívne vyhostí štátneho príslušníka tretej krajiny, ak

- neoprávnenne prekročil vonkajšiu hranicu, alebo sa úmyselne vyhne, alebo sa odmieta podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice,
- má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.“

Čo sa týka dobrovoľného odchodu štátneho príslušníka tretej krajiny, právnym základom jeho realizácie je ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov, ktoré stanovuje povinnosť štátneho príslušníka tretej krajiny vycestovať z nášho územia v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení. Policajný útvar určí lehotu na vycestovanie najmenej 7 a najviac 30 dní od vykonateľnosti rozhodnutia. V tomto prípade ide o „dobrovoľný odchod“, ktorý je v čl. 3 ods. 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnenne zdržujú na ich území, definovaný ako „splnenie povinnosti návratu v rámci lehoty stanovenej na tento účel v rozhodnutí o návrate“. Lehotu určenú na vycestovanie možno primerane predĺžiť s ohľadom na predchádzajúcu dĺžku pobytu, súkromné a rodinné pomery alebo zdravotný stav štátneho príslušníka tretej krajiny.

REALIZOVANÉ NÚTENÉ NÁVRATY V OBDOBÍ ROKU 2015

Podľa informačného toku zabezpečovaného úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru bolo v období roku 2015 vydaných 1720 rozhodnutí o návrate, z ktorých bolo vydaných 1534 rozhodnutí o administratívnom vyhostení a uložených 186 trestov vyhostenia.

Tabuľka 1. Počty najviac sa vyskytujúcich štátnych príslušníkov tretích krajín s vydaným rozhodnutím o administratívnom vyhostení alebo uloženým trestom vyhostenia

Štátna príslušnosť	Spolu	Nelegálna migrácia		Ostatné	
		AV	SV	AV	SV
Ukrajina	779	622	150	5	2
Sýria	250	250	-	-	-
Afganistan	129	127	2	-	-
Oblasti inde nešp. (Kosovo)	92	91	1	-	-
Irak	55	55	-	-	-
Rusko	36	32	3	1	-
Srbsko	31	26	1	4	-
Pakistan	27	27	-	-	-
Bez štátnej príslušnosti	25	25	-	-	-
Macedónsko	22	17	2	3	-
Gruzínsko	17	16	-	1	-
Moldavsko	15	13	2	-	-
Vietnam	15	13	2	-	-
India	14	10	4	-	-
Somálsko	13	13	-	-	-
Turecko	13	12	-	1	-
Spojené štáty, USA	11	11	-	-	-

V prípadoch realizácie výkonu vyhostenia bolo v období roka 2015 z územia Slovenskej republiky vyhostených celkovo 1261 osôb, z toho bolo 1074 osôb vyhostených na základe rozhodnutia o administratívnom vyhostení a 187 osôb vyhostených na základe uloženého trestu vyhostenia.

Tabuľka 2. Počty najviac sa vyskytujúcich štátnych príslušníkov tretích krajín s realizovaným rozhodnutím o administratívnom vyhostení alebo trestom vyhostenia

Štátna príslušnosť	Spolu	AV		SV	
		z nelegálnej migrácie	ostatné	z nelegálnej migrácie	ostatné
Ukrajina	749	593	4	151	1
Sýria	153	153	-	-	-
Afganistan	80	78	-	2	-
Oblasti inde nešp. (Kosovo)	75	74	-	1	-
Irak	25	25	-	-	-
Rusko	23	19	-	4	-
Bez štátnej príslušnosti	19	19	-	-	-
Gruzínsko	17	17	-	-	-
Moldavsko	15	13	-	2	-
Somálsko	13	13	-	-	-
Vietnam	12	8	-	4	-

URČOVANIE VEKU MALOLETÝCH V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Milada Bucseková

Problematika maloletých bez sprievodu (ďalej len „MBS“) neubrala na svojej naliehavosti ani počas kulminácie migračnej krízy v roku 2015. Značný počet štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti mladších ako 18 rokov prichádza na územie jednotlivých členských štátov Európskej únie bez sprievodu rodiča alebo zákonného zástupcu. Táto mimoriadne zraniteľná kategória detí je ponechaná bez sprievodu po vstupe na územie štátov Európskej únie.

Dôvody migrácie tejto kategórie osôb, ktorá nemôže prežiť bezstarostné detstvo, sú rovnaké ako u dospelých migrantov: snaha uniknúť pred vojnovými konfliktami a chudobou, diskriminácia a prenasledovanie v rodnej krajine, snaha o pripojenie sa k rodinným príslušníkom žijúcim v členských štátoch Európskej únie. V prípade MBS nie sú ojedinelé ani prípady, keď sú vysielaní práve svojimi rodičmi v očakávaní ich lepšej budúcnosti, lepších podmienok na život a lepšiemu prístupu k vzdelaniu a k lekárskej starostlivosti. Zaznamenané sú však aj negatívne javy, keď sa stali obeťami obchodovania s ľuďmi na účely vykorisťovania.

MBS sú predovšetkým deti, ktoré sú chránené najdôležitejším medzinárodným dokumentom venujúcim sa ochrane práv detí: *Dohovorom o právach dieťaťa*¹ (ďalej len „dohovor“). Dohovor, ktorým je viazaná aj Slovenská republika, zdôrazňuje, že v každom jednom prípade musia byť zabezpečené práva dieťaťa bez akejkoľvek diskriminácie.² Ustanovené práva sa vzťahujú nielen na deti nachádzajúce sa na území Slovenskej republiky, ale aj na tie, ktoré neoprávnene vstúpili na jej územie. Práva sú zaručené všetkým deťom bez rozdielu, vrátane utečencov, žiadateľov o medzinárodnú ochranu. V každom jednom prípade, v každom jednom rozhodnutí a aj počas celého procesu treba mať na zreteli najlepší záujem dieťaťa a tento princíp musí byť bez výnimky dodržiavaný a uplatňovaný.

¹ *Dohovor o právach dieťaťa, Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.*

² Článok 2 dohovoru.

Problematike MBS a hľadani najlepších možných riešení a prístupov k nim sa venujú kompetentné orgány na medzinárodnej a európskej úrovni, ale aj jednotlivé štáty vo svojich národných právnych úpravách.

V podmienkach Slovenskej republiky sa starostlivosť o MBS venuje veľká pozornosť a na jej riešení participujú viaceré ústredné orgány štátnej správy v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami. Medzi kľúčové ministerstvá, do kompetencií ktorých patrí ochrana a starostlivosť o MBS, patria Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (prvotná identifikácia MBS, rozhodovanie o udelení pobytu), Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (starostlivosť o MBS), Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR (vzdelávanie MBS) a Ministerstvo spravodlivosti SR (rozhodovanie vo veciach starostlivosti o MBS).

V rámci Ministerstva vnútra SR sa problematikou MBS zaoberá predovšetkým úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru a v prípade ak MBS spolu so svojím opatrovníkom/poručníkom podá žiadosť o medzinárodnú ochranu aj Migračný úrad MV SR. Príslušníci Policajného zboru pri plnení úloh v rámci kontroly hraníc prichádzajú ako prvý do kontaktu s osobami neoprávnene prekračujúcimi hranice štátu. Príslušníci Policajného zboru musia správne vyhodnotiť situáciu, identifikovať zraniteľné skupiny osôb a zvoliť najvhodnejší zákonný postup.

Dôležitú úlohu v rámci ochrany a starostlivosti o MBS plnia aj medzinárodné organizácie – Výbor OSN pre práva dieťaťa, Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov a Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM).

URČOVANIE VEKU MALOLETÝCH NA ZÁKLADE ZÁKONA O POBYTE CUDZINCŮV

Slovenská republika vstupom do schengenského priestoru a zrušením hraničných kontrol na vnútorných hraniciach prevzala na seba záväzok plnenia všetkých potrebných opatrení k zaisteniu bezpečnosti celého schengenského priestoru. Na hraniciach SR, ako hraničného štátu schengenského priestoru s Ukrajinou sa každoročne na hraničných priechodoch podrobia hraničnej kontrole milióny cestujúcich. Nájde sa však aj dostatočné množstvo osôb, ktoré sa hraničnej kontrole snažia zámerne vyhnúť, dostať sa do schengenského priestoru neoprávnene. Pokúšajú sa o to z rôznych dôvodov a vo väčšine prípadov nemajú pri sebe ani žiadne doklady totožnosti.

Medzi osobami, ktoré sa pokúšajú prekročiť neoprávnene vonkajšiu schengenskú hranicu, sa nachádzajú jednak MBS, ale aj osoby, ktoré o sebe vyhlasujú, že sú maloletí aj keď ich výzor tomu zjavne nenasvedčuje. Inštitút MBS sa snažia „falošní maloletí“ využiť vo svoj prospech z dôvodu výhodnejšieho postavenia a zvýšenej ochrany tejto zraniteľnej skupiny osôb, ktorá je poskytovaná kompetentnými orgánmi.

Podľa právneho poriadku SR je v súčasnosti možné vykonať vyšetrovanie za účelom stanovenia veku len u štátnych príslušníkov tretích krajín, a to podľa dvoch právnych úprav. Ak ide o MBS, ktorí neprejavili záujem o udelenie medzinárodnej ochrany, postupuje sa podľa zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“). V prípadoch žiadateľov o medzinárodnú ochranu sa postupuje podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V oboch právnych úpravách sú určité rozdiely, špecifiká pri určovaní veku štátneho príslušníka tretej krajiny, a z uvedeného dôvodu sa budem v nasledujúcom výklade venovať len právnej úprave určovania veku v konaniach podľa zákona o pobyte cudzincov.

Najväčšia skupina MBS je nájdená príslušníkmi Policajného zboru v blízkosti štátnych hraníc po neoprávnenom vstupe na územie Slovenskej republiky. Ak sa osoba nedokáže preukázať platným cestovným dokladom a ďalšími potrebnými dokladmi oprávňujúcimi ju na vstup a pobyt na území Slovenskej republiky³, je takáto osoba vyzvaná, aby sa v sprievode príslušníka Policajného zboru dostavila na príslušný policajný útvar za účelom spisania zápisnice o podaní vysvetlenia.⁴ O tom či ide o MBS sa príslušníci Policajného zboru môžu dozvedieť hneď pri vykonávaní prvotných úkonov, respektíve počas spisovania zápisnice o podaní vysvetlenia. Ak ide o osobu, u ktorej nemá príslušník Policajného zboru pochybnosti o jej maloletosti, bezodkladne oznámi nájdenie MBS orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

V prípade pochybností o veku cudzinca vyhlasujúceho sa za MBS je príslušník Policajného zboru oprávnený nariadiť lekárske vyšetrovanie na určenie veku, ktoré sa spravidla realizuje do pár hodín od jeho nájdenia. Tieto vyšetrovania sa vykonávajú bez prítomnosti a dohľadu pracovníkov úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorí sú vyzvaní až v prípade, keď sa potvrdí maloletosť osoby. Štátny príslušník tretej krajiny až do výsledku vyšetrovania nepožíva práva dieťaťa, koná sa s ním ako s dospelým, až kým sa nepreukáže, že ide o maloletú osobu.

Vyšetrovania za účelom určenia veku štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý o sebe vyhlásil, že je MBS, je možné vykonať iba v prípade, ak je celkom zjavné, že nejde o maloletú osobu. Nie je možné vykonať vyšetrovanie, ak reálne nevzniknú pochybnosti o maloletosti cudzinca. Ak sa štátny príslušník tretej krajiny odmietne podrobiť lekárskemu vyšetrovanu, je považovaný, na účely konania podľa zákona o pobyte cudzincov, za plnoletú osobu. Ak na základe lekárskeho vyšetrovania nie je možné jednoznačne určiť, či ide o maloletú alebo plnoletú osobu, štátny príslušník tretej osoby sa považuje za maloletého a užíva všetky práva, ktoré mu z tohto

³ Článok 6 *Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399* z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc).

⁴ §17 zákona NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

postavenia prináležia. V zákone o pobyte cudzincov je uložená policajnému útvaru poučovacia povinnosť. Policajný útvar je povinný poučiť štátneho príslušníka tretej krajiny o oprávnení nariadiť lekárske vyšetrenie na určenie veku, spôsobe jeho vykonania, dôsledkoch jeho odmietnutia a dôsledkoch na konanie podľa zákona o pobyte cudzincov. Výsledkom lekárskeho vyšetrenia je záver o veku vo forme odborného vyjadrenia.

Z pohľadu slovenskej právnej úpravy je pri určovaní veku cudzinca dôležité, či osoba nadobudla plnoletosť, t. j. dosiahla vek 18 rokov. Dosiahnutím plnoletosti už nie je osoba nositeľom práv dieťaťa. Dôležitá je aj veková hranica 14 rokov, pretože cudzincom starším ako 14 rokov, ktorí neoprávnene vstúpili alebo sa neoprávnene zdržiavali na území SR, alebo ktorí požiadali o medzinárodnú ochranu sú príslušné orgány oprávnené odobrať odtlačky prstov na účely ich zaradenia do Európskej databázy odtlačkov prstov žiadateľov o medzinárodnú ochranu a cudzincov, ktorí nelegálne vstúpili cez vonkajšiu hranicu a neboli vrátení späť EURODAC.⁵ Uvedená databáza slúži na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru.⁶

V minulosti sa viedli diskusie za účelom stanovenia najvhodnejšej metódy na určenie veku na medzirezortnej úrovni aj za účasti mimovládnych organizácií. K uvedenej problematike zaujalo stanovisko Ministerstvo spravodlivosti SR na žiadosť vedúceho Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov v SR a Ministerstvo zdravotníctva SR. V stanovisku ministerstva spravodlivosti sa uvádza, že z rôznych analýz vychádzajú ako najobjektívnejšie metodiky na určenie veku „zubný a kostný vek“. Pri kostnom veku sa zhotovuje RTG snímka ľavej ruky a zápästia, a následne sa vyhotovená snímka porovnáva so štandardom, resp. sa hodnotí stupeň zrelosti na vybraných kostiach. Pri zubnom veku slúži na porovnanie počet a druh prerazaných alebo založených zubov. V stanovisku sa ďalej konštatuje, že posúdenie veku osoby patrí do znaleckého odboru antropológie, kriminalistiky (odvetvie: kriminalistická antropológia) a odboru zdravotníctva a farmácie (odvetvie: súdne lekárstvo). V zozname znalcov nie je zapísaná žiadna osoba z uvedených odborov a ministerstvo spravodlivosti ani neneviduje žiadnu osobu, ktorá by bola vyčarknutým znalcom v týchto odboroch, respektíve ani nedisponuje zoznamom osôb,

⁵ *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013 z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.*

⁶ *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013, 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.*

ktoré by mohli byť potenciálne vybraté ako znalci „ad hoc“.⁷ Pribratie lekára v špecializovanom odbore rádiológia vo svojom stanovisku odporučilo ministerstvo zdravotníctva.

Na základe vyššie uvedených stanovísk a odporúčaní vydal úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru pre útvary v jeho pôsobnosti usmernenie pre stanovenie postupu v prípadoch dôvodných pochybností o veku cudzinca v konaní podľa zákona o pobyte cudzincov. Podľa predmetného usmernenia si policajný útvar vyžiada znalecký posudok, odborné stanovisko alebo odborné vyjadrenie⁸ od lekára so špecializáciou v špecializačnom odbore rádiológia, ktorého ustanoví ako znalca „ad hoc“. Z uvedeného jasne vyplýva, že v konaniach podľa zákona o pobyte cudzincov sa určuje tzv „kostný vek“ cudzincov na základe lekárskeho vyšetrenia. Vyšetrenie vykonáva lekár – rádiológ a podľa RTG snímky zápästia, poprípade aj iných častí tela určí vek štátneho príslušníka tretej krajiny.

Štatistický prehľad vykonaných vyšetrení za účelom určenia veku v konaní podľa zákona o pobyte cudzincov

V roku 2011 bolo vyšetrenie na určenie veku u osobách, ktoré neoprávnene prekročili vonkajšiu schengenskú hranicu, resp. boli zistené na neoprávnenom pobyte (ďalej len „nelegálny migrant“) vykonané celkovo u 48 osôb. Vo všetkých prípadoch bol stanovený vek na 18 a viac rokov.

Rok 2012	
Štátna príslušnosť	Počet vykonaných vyšetrení na určenie veku
Somálska republika	65
Afganská islamská republika	3
Moldavská republika	2

V roku 2012 došlo k výraznému nárastu počtu zadržaných nelegálnych migrantov, ktorí o sebe vyhlasovali, že sú MBS aj keď ich výzor tomu nenasvedčoval. Celkovo bolo v roku 2012 až u 70 nelegálnych migrantov vydávajúcich sa za MBS vykonané lekárske vyšetrenie za účelom určenia veku, pričom najpočetnejšiu skupinu tvorili nelegálni migranti pochádzajúci zo Somálskej republiky. V 68 prípadoch bol stanovený vek na viac ako 18 rokov, v 2 prípadoch bola potvrdená maloletosť osôb.

⁷ § 15 Zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁸ Od účinnosti Zákona č. 75/2013 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony je jediným možným výsledkom lekárskeho vyšetrenia odborné vyjadrenie spracované lekárom.

Rok 2013	
Štátna príslušnosť	Počet vykonaných vyšetrení na určenie veku
Eritrejský štát	5
Sudánska republika	3
Afganská islamská republika	1
Konžská demokratická republika	1
Etiópska federatívna demokratická republika	1
Sýrska arabská republika	1

V roku 2013 bolo vykonaných 12 lekárskeho vyšetrení za účelom určenia veku. Vo všetkých prípadoch bola rádiológom skonštatovaná plnoletosť.

V rámci porovnania rokov 2012 a 2013 je zreteľný výrazný pokles zneužitia inštitútu MBS o viac ako 80 %. Pokles zneužitia inštitútu MBS bol zapríčinený zintenzívnením využívania oprávnenia nariadení lekárske vyšetrenie za účelom zistenia veku policajnými útvarmi v roku 2012 a v dôsledku poklesu počtu osôb so Somálska, ktorí tvorili najväčší podiel MBS v roku 2012.

V roku 2014 bolo vykonaných 17 vyšetrení za účelom zisťovania veku štátnych príslušníkov tretích krajín. Vo všetkých prípadoch bola odborným vyjadrením určená plnoletosť osôb. Z celkového počtu bolo najviac vyšetrení vykonaných u štátnych príslušníkov Afganskej islamskej republiky a medzi osobami, ktoré sa pokúsili o zneužitie inštitútu MBS sa po prvýkrát od roku 2011 vyskytli aj osoby štátnej príslušnosti Vietnamskej socialistickej republiky.

Rok 2014	
Štátna príslušnosť	Počet vykonaných vyšetrení na určenie veku
Afganská islamská republika	7
Somálska republika	4
Vietnamská socialistická republika	4
Eritrejský štát	1
Bangladéšska ľudová republika	1

V roku 2015 bolo vyšetrenie za účelom určenia veku nariadené iba v 2 prípadoch, u štátneho príslušníka Afganskej islamskej republiky a štátneho príslušníka Nigérijskej federatívnej republiky. U štátneho príslušníka Afganskej islamskej republiky bola vyšetrením konštatovaná maloletosť.

ZÁVER

MBS tak ako každé jedno dieťa má nárok na ochranu, starostlivosť a pomoc. Vo svete ešte žije veľké množstvo detí, ktoré nemôžu prežiť bezstarostné detstvo, sú nútené či už rodičmi, alebo na základe vlastného rozhodnutia opúšťať svoje domovy za vidinou lepšieho života. Prichádzajú do neznámeho prostredia, do cudzieho štátu dúfajúc, že bude o nich dobre postarané. Dieťa, ktoré prichádza na územie Slovenskej republiky bez dospeljej osoby, je MBS a štát je povinný sa oň postarať podľa medzinárodných a európskych predpisov

Slovensko má vybudovaný fungujúci systém ochrany a starostlivosti o MBS upravený viacerými vnútroštátnymi právnymi predpismi rešpektujúc odporúčania a medzinárodné záväzky SR. Na starostlivosti a ochrane o MBS participujú viaceré štátne orgány, medzinárodné organizácie a v neposlednom rade aj mimovládne organizácie.

Slovenská republika sa vstupom do schengenského priestoru zaviazala plniť všetky potrebné opatrenia k zaisteniu bezpečnosti celého schengenského priestoru. Schengenskú hranicu každoročne prekračujú milióny cestujúcich cez hraničné priechody, ale nájdu sa aj osoby, ktoré sa hraničným kontrolám snažia vyhnúť. Takéto osoby spravidla nespĺňajú zákonné podmienky na vstup do schengenského priestoru a hľadajú rôzne formy a metódy, ako sa dostať do vytúženej krajiny. MBS nie je podľa zákona o pobyte cudzincov možné zaistiť ani administratívne vyhostiť z územia Slovenskej republiky, len ak je vyhostenie v jeho najlepšom záujme. MBS po splnení zákonných dôvodov automaticky prináleží právo na udelenie tolerovaného pobytu na území Slovenskej republiky. Práve tieto výhody lákajú „falošných maloletých“ k zneužitiu inštitútu MBS.

Je povinnosťou štátu a ním poverených orgánov odhaliť „falošných maloletých“ a zabrániť zneužitiu inštitútu MBS. Za týmto účelom má policajný útvar v konaniach podľa zákona o pobyte cudzincov oprávnenie nariadiť lekárske vyšetrenie za účelom určenia veku. Toto zákonné ustanovenie využívajú príslušníci Policajného zboru nie k šikanovaniu štátnych príslušníkov tretej krajiny, ale na stanovenie najvhodnejšieho zákonného postupu s osobou, ktorá neoprávnene prekročila vonkajšiu hranicu alebo sa na území Slovenskej republiky zdržiavala neoprávnene. V SR vek štátneho príslušníka tretej krajiny určuje špecialista v odbore rádiológia podľa RTG snímky zápästia poprípade aj iných častí tela. Táto metóda, podľa stanoviska a odporúčaní Ministerstva spravodlivosti SR a Ministerstva zdravotníctva SR, dokáže hodnoverne určiť vek cudzinca a z uvedeného dôvodu sa v najbližšej dobe neplánuje zaviesť zmena v spôsobe výkonu lekárskeho vyšetrenia.

Aj napriek situácii, že Slovensko je pre väčšinu maloletých, ktorí neoprávnene vstúpili na jeho územie stále tranzitnou krajinou, neustále hľadá a presadzuje zlepšenie systému ochrany a starostlivosti o MBS.

Spolufinancovanie:



Tento projekt je spolufinancovaný z Nórskeho finančného mechanizmu
a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

**Program SK08 – Cezhraničná spolupráca:
„Slovensko – Ukrajina: Spolupráca naprieč hranicou“**



ISBN 978-80-89540-80-8