



O tom ako štát “zvyšoval“ garanciu práv cudzincov: úmysel alebo povrchnosť?

Zuzana Številová

Abstrakt:

Novela zákona o advokácii na Slovensku, účinná od začiatku tohto roka, prakticky znemožnila mimovládny organizáciám poskytovať bezplatnú právnu pomoc žiadateľom o azyl a cudzincom zaisteným v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov. Článok Zuzany Številovej z Ligy za ľudské práva poukazuje na doterajšie postavenie mimovládnych organizácií v poskytovaní právnej pomoci migrantom na Slovensku. Autorka zároveň upozorňuje na situáciu žiadateľov o azyl a zaistených cudzincov, ktorí v dôsledku legislatívnej zmeny stratili prístup k bezplatnej právnej pomoci.

Počas Vianoc sa v médiách objavila informácia, že žiadateľov o azyl a zaistených cudzincov už nebudú môcť v konaniach pred súdom bezplatne zastupovať právnici mimovládnych organizácií, ale len advokáti. Zmena je dôsledkom novely zákona o advokácii, ktorá zjavne výrazne sťažila nielen prístup k právnickému povolaniu, ale aj k právnej pomoci – v tomto prípade zaisteným cudzincom a azylantom.

Paradoxne Ministerstvo spravodlivosti SR tvrdí, že vylúčením mimovládnych organizácií z možnosti zastupovať tieto skupiny ľudí, sa kvalita im poskytovanej právnej pomoci zlepší.¹

Ako je to v skutočnosti?

Konanie o azyle

V konaní o azyle o výsledku žiadosti o azyl, teda o tom, či niekomu bude udelený azyl, alebo doplnková ochrana, rozhoduje Migračný úrad Ministerstva vnútra SR („migračný úrad“). Ide

¹ SME, „Cudzincov sa na Slovensku sťažuje prístup k právnej pomoci“, publikované dňa 27.12.2012 o 19:43, dostupné na: [<http://www.sme.sk/c/6649559/cudzincov-sa-na-slovensku-stazi-pristup-k-pravnej-pomoci.html>], navštívené dňa 15.1.2013

o správne konanie, ktorého účastníkmi sú žiadateľ o azyl a prípadne jeho zástupca, ak si tohto zvolí a rozhoduje v ňom migračný úrad. Azylové konanie sa riadi ustanoveniami zákona o azyle² a správneho poriadku³. Ani jeden z týchto zákonov *nepredpisuje, kto môže byť zástupcom účastníka konania*, nevyžaduje teda povinné zastúpenie advokátom.

Iná situácia nastáva v prípade, ak je žiadateľ o azyl nespokojný s rozhodnutím migračného úradu a chce sa proti nemu odvolať. V takom prípade musí v slovenskom jazyku napísať opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu a poslať ho na súd do 30 dní od doručenia rozhodnutia. V opravnom prostriedku musí označiť a popísať dôvody nesúhlasu s rozhodnutím migračného úradu. Keďže ide o konanie pred súdom,⁴ platia v ňom pomerne striktné pravidlá. Žiadateľ o azyl teda potrebuje právnu pomoc, pretože vo väčšine prípadov *nie je schopný sám pripraviť kvalifikované právne podanie v slovenskom jazyku*.

Zaistením cudzinca dochádza k tomu, že polícia rozhodne o pozbavení osobnej slobody cudzinca z dôvodu vykonania jeho núteného návratu (resp. odsunu z nášho územia), ak sa na našom území cudzinec zdržiava napríklad bez povolenia na pobyt. Počas zaistenia je cudzinec umiestnený do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov, kde čaká na výkon návratu. Rozhodnutie o zaistení vydáva oddelenie cudzineckej polície, alebo oddelenie hraničnej polície⁵ v správnom konaní, podrobnosti pre rozhodovanie sú upravené v zákone o pobyte cudzincov.⁶ Aj proti zaisteniu môže cudzinec podať opravný prostriedok na súd, avšak v lehote podstatne kratšej - 15 dní od doručenia rozhodnutia.

Aj v tomto prípade ide o cudzincov, ktorí neovládajú slovenský jazyk a pravdepodobne ani slovenský právny poriadok. Zaistenie je pritom pozbavenie osobnej slobody z iného dôvodu, ako je spáchanie trestného činu (ide tu „len“ o priestupok). Akýkoľvek zásah do osobnej slobody jednotlivca musí spĺňať podmienky čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, keďže ide o základné ľudské právo. Jednou z podmienok je, aby každý, kto bol pozbavený osobnej slobody, mal zaručené právo podať návrh na začatie konania, v ktorom súd urýchlene rozhodne o zákonnosti pozbavenia jeho osobnej slobody a nariadi jeho prepustenie, ak je pozbavenie osobnej slobody nezákonné. V konaní o zaistení môže preto prístup ku kvalitnej právnej pomoci rozhodnúť o úspešnosti odvolania proti zaisteniu a o prepustení na slobodu.

Rozhodovanie o azyle alebo o zaistení nie je len vnútornou záležitosťou Slovenskej republiky, ale uplatňujú sa tu aj právne predpisy Európskej únie. V súvislosti s právnou pomocou v azylovom konaní, tzv. procedurálna smernica zaväzuje Slovensko zabezpečiť žiadateľom o azyl bezplatnú právnu pomoc minimálne v odvolacom konaní pred súdom. Preto je od roku 2009 Centrum právnej pomoci povinné poskytnúť žiadateľovi o azyl, ktorý o to požiada, bezplatnú právnu pomoc v odvolacom konaní pred súdom.

² Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov

³ Zákon č. 67/1973 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok)

⁴ Konanie podľa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

⁵ Tieto útvary spadajú pod Úrad hraničnej a cudzineckej polície PPZ („ÚHCP“)

⁶ Zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

V skutočnosti ale systém právnej pomoci žiadateľom o azyl funguje už dlhé roky inak, pretože právnu pomoc v prvom rade poskytujú mimovládne organizácie a táto je financovaná z prostriedkov Európskeho fondu pre utečencov.⁷ Centrum právnej pomoci poskytuje právnu pomoc v prípade, ak mimovládne organizácie nemajú dostatočné personálne kapacity a preto je počet prípadov, ktoré Centrum riešilo veľmi malý v porovnaní s právnou pomocou poskytovanou mimovládnymi organizáciami. Ide o finančne aj personálne náročnú činnosť, v rámci ktorej sa vykonávajú pravidelné týždenné návštevy všetkých azylových zariadení,⁸ ale aj právne zastupovanie v azylovom konaní, čo zahŕňa napríklad osobnú prítomnosť právnik na pohovore so žiadateľom o azyl, ktorý trvá často niekoľko hodín. Mimovládne organizácie zamestnávajú právnikov, ktorí právnu pomoc poskytujú, alebo spolupracujú s advokátmi. Bez výnimky ide o osoby, ktoré sa azylovému právu a poskytovaniu právnej pomoci venujú dlhé roky a majú za sebou desiatky prípadov žiadateľov o azyl, ktorých zastupovali pred Migračným úradom alebo na súdoch.

Ich činnosť viedla k mnohým prelomovým rozsudkom krajských súdov alebo Najvyššieho súdu SR a výsledkom ich právnej pomoci boli desiatky poskytnutých doplnkových ochrán alebo udelených azylov. Mimovládne organizácie sú členmi viacerých špecializovaných právnických expertných skupín v oblasti azylu a migrácie a téme sa aktívne venujú nielen na domácom poli, ale aj v zahraničí. Nemyslím, že na Slovensku existuje advokátska kancelária s porovnateľnou expertízou v azylovom práve, ako práve tieto mimovládne organizácie a ich právnici a právničky a spolupracujúci advokáti.

Podobná situácia je aj v oblasti zaistenia. Každý zaistený cudzinec je umiestnený v jednom z dvoch útvarov policajného zaistenia (Medveďov alebo Sečovce). Právnici z mimovládnych organizácií navštevujú každý útvar minimálne raz týždenne a rozprávajú sa s umiestnenými cudzincami. Následne pripravujú opravné prostriedky a zastupujú cudzincov v konaní pred súdmi. Aj oblasť zaistenia regulujú právne predpisy EÚ, obzvlášť dôležité sú ustanovenia návratovej smernice,⁹ ktoré požadujú, aby členské štáty zabezpečili preskúmanie rozhodnutia o zaistení *ex officio* alebo na žiadosť dotknutého cudzinca.¹⁰ V Slovenskej republike nie je zavedený systém súdneho prieskumu rozhodnutia o zaistení *ex officio*, konanie sa môže začať len na základe opravného prostriedku podaného cudzincom.

Zaisteným cudzincom poskytovali právnu pomoc doteraz výlučne mimovládne organizácie, prostredníctvom právnikov, právničiek a spolupracujúcich advokátov. Povinnosť Centra

⁷ Na Slovensku tradične poskytujú právnu pomoc najmä tri mimovládne organizácie, ktoré pomáhali budovať azylový systém na Slovensku spoločne s migračným úradom a Úradom Vysokého komisára OSN pre utečencov („UNHCR“). Ide o (abecedne) Ligu za ľudské práva, Spoločnosť ľudí dobrej vôle a Slovenskú humanitnú radu. Od roku 2005 sú projekty týchto organizácií podporené z prostriedkov národného Európskeho fondu pre utečencov, vrátane právnej pomoci.

⁸ Záchytný tábor Humenné, Pobytový tábor Opatovská Nová Ves, Pobytový tábor Rohovce

⁹ 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

¹⁰ Čl. 15 ods. 2 a 3 návratovej smernice

právnej pomoci poskytnúť bezplatnú právnu pomoc sa na zaistených cudzincov nevzťahuje. V rokoch 2011 a 2012 navštevovali oba útvary policajného zaistenia 2 právničky Ligy za ľudské práva a 2 spolupracujúci advokáti. Pre dokreslenie objemu takejto práce môžem spomenúť, že v roku 2011 sme 101 krát navštívili obe ÚPZC, právnu pomoc sme poskytli 165 cudzincom, podali sme 96 podaní na krajské sudy alebo Najvyšší súd SR. V 64 podaniach sme boli úspešní. V rámci právnej pomoci sa využili aj nemalé prostriedky na tlmočenie a vyhľadávanie a prekladanie informácií o ľudsko-právnej situácii v krajinách pôvodu cudzincov, ktoré sú dôkaznými prostriedkami.

Mimovládne organizácie boli aktívne aj pri tvorbe zákonov. Napríklad v roku 2011, kedy sa pripravoval nový zákon o pobyte cudzincov, aj v roku 2012, kedy sa zákon novelizoval. Na základe praktických skúseností MVO presadilo viacero pozitívnych zmien týkajúcich sa zaistenia. V roku 2011 vydala Liga za ľudské práva prvú (a doteraz jedinou) právnu analýzu zaistenia v Slovenskej republike, ktorá obsahuje aj prehľad najvýznamnejších judikátov súdov.¹¹ Aj v tejto oblasti teda boli a sú tradične aktívne mimovládne organizácie, ktoré sa téme venujú dlhodobo a na odbornej úrovni.

Takto systém právnej pomoci fungoval až do 31. decembra 2012. Od 1. januára 2013 už môžu žiadateľov o azyl alebo zaistených cudzincov zastupovať v konaní pred súdmi len advokáti. Spôsobila to novela zákona o advokácii¹² účinná od 1.1.2013.

Podľa pôvodného textu novely,¹³ ktorý bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania, sa mala rozšíriť pôsobnosť Centra právnej pomoci aj na poskytovanie bezplatnej právnej pomoci v konaní o zaistení. Zároveň sa navrhla aj zmena ustanovení o občianskom zastúpení¹⁴ tak, aby v konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov mohli zastupovať účastníkov konania len advokáti. Zaujímavé ale je, že podľa zverejneného textu pôvodného návrhu novely, sa táto zmena *nemala týkať konaní o opravných prostriedkoch* proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré sú upravené v *tretej hlave piatej časti OSP*, ale „*tretej časti piatej hlavy OSP*“, teda podľa pôvodného textu malo ísť o niektoré osobitné konania, ako napríklad dedičské konanie.

Po ukončení medzirezortného pripomienkového konania a schválení návrhu novely vládou SR a odoslaní do parlamentu, už ale predmetný text obsahuje vymedzenie v znení „*tretia*

¹¹ Mittelmannová, M., Številová, Z., „[Zaistenie a alternatívny k zaisteniu v Slovenskej republike. Národná správa](#).“ Bratislava, Liga za ľudské práva, November 2011, ISBN 978-80-971002-1-6

¹² Zákon č. 586/2003 Z.z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

¹³ Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, zverejnený na Portáli právnych predpisov dňa 17.7.2012

¹⁴ §27 Občianskeho súdneho poriadku

hlava piatej časti OSP“, teda odkaz na ustanovenia, podľa ktorých sa postupuje v konaní o azyle a v konaní o zaistení pred súdmi.¹⁵

Premýšľať nad tým, či išlo o zámer alebo o chybu je už zbytočné. Zarážajúce je, že napriek významu a dopadu (finančnému aj personálnemu), ktoré navrhované zmeny majú na celý doterajší systém poskytovania pomoci žiadateľom o azyl a zaisteným cudzincom, neboli tieto zmeny a ich následky (napríklad kto vyčlení finančné prostriedky potrebné na nárast prípadov poskytnutia právnej pomoci advokátmi, ktorá je drahšia ako projekty právnej pomoci mimovládnych organizácií) vopred konzultované s aktérmi, ktorí dennodenne pôsobia v tejto oblasti. Ak by sa aj v čase medzirezortného pripomienkového konania o navrhovanej zmene dozvedeli, portál právnych predpisov by ich informoval len o tom, že predmetná novela na zastupovanie nič nemení.

O nesystémovosti svedčí aj to, že v čase, kedy bola novela pripravovaná a prijímaná, vyhlásilo Ministerstvo vnútra SR, pod ktorého gesciu patrí oblasť azylu a migrácie, výzvu na predkladanie projektov v rámci národného Európskeho fondu pre utečencov na obdobie od 1. januára 2013, kde ministerstvo vnútra veľmi podrobne špecifikovalo požiadavky pre poskytovanie právnej pomoci mimovládnymi organizáciami bez toho, aby reflektovali požiadavku na zvýšenie objemu finančných prostriedkov potrebných pre zastupovanie advokátmi v konaní pred súdmi. Zároveň bola vyhlásená výzva na predloženie projektov v rámci národného Európskeho fondu pre návrat, ktorý sponzoroval právnu pomoc zaisteným cudzincom. Tentoraz však výzva podporu právnej pomoci neobsahovala, napriek tomu, že táto aktivita je uvedená v Ročnom programe 2012 fondu, ako aj v ukazovateľoch výstupov fondu. Podľa vysvetlenia ministerstva vnútra mala byť právna pomoc v budúcnosti zabezpečená prostredníctvom Centra právnej pomoci.

Parlament sa ale s predstavami ministerstva vnútra nestotožnil a neschválil rozšírenie právomoci Centra právnej pomoci na konanie o zaistení s odôvodnením, že Centrum nemá dostatočnú finančnú ani personálnu kapacitu na vykonávanie tejto agendy. Zároveň bolo ponechané znenie, ktoré pripúšťa zastúpenie cudzincov v týchto konaniach len advokátmi.¹⁶

V konečnom dôsledku tak nastala zaujímavá situácia. V prípade žiadateľov o azyl sa budú musieť vynaložiť oveľa vyššie finančné prostriedky na bezplatnú právnu pomoc pred súdom ako doteraz, pričom nie je jasné, kto konkrétne bude tieto náklady znášať – európske fondy alebo ministerstvo spravodlivosti prostredníctvom Centra právnej pomoci? Výdavky štátu stúpnu aj v prípade procesného úspechu, keďže advokát si môže uplatniť nárok na náhradu

¹⁵ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, zverejnený na Portáli právnych predpisov dňa 22.8.2012

¹⁶ Čl. II., ods. 1 zákona 335/2012 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony)

trov konania, k čomu v prípade zastúpenia právnikmi mimovládnych organizácií nedochádzalo. Či a kde tieto prostriedky štát v čase hospodárskej krízy nájde, je otázne.

V prípade zaistených cudzincov ale štát úplne zlyhal. Keďže ministerstvo vnútra nevyhlásilo výzvu na projekty právnej pomoci zaisteným cudzincom a spoľahlo sa neistý výsledok legislatívneho konania a prechod kompetencie na Centrum právnej pomoci, od 1. januára 2013 nechodí do útvaru policajného zaistenia poskytovať právnu pomoc nikto. Zaistených cudzincov ponechala Slovenská republika bez akejkolvek právnej pomoci. Podľa našich informácií im policajti poskytujú zoznam advokátov s telefónnymi číslami, ktorým môžu zavolať a na vlastné náklady sa snažiť zabezpečiť si právnu pomoc. Cudzinci tak môžu dúfať len v priazeň osudu a dobrú vôľu nejakého advokáta, ktorý bude merať cestu do útvaru na vlastné náklady, zaplatí tlmočníka a bude sa nádejať procesného úspechu s neistou vidinou následného uplatnenia trov. O zlepšení prístupu k právnej pomoci a o „zvýšení garancie práv cudzincov“ ako tvrdilo ministerstvo spravodlivosti, sa zjavne nedá hovoriť.

Hovoriť sa ale dá o predpoklade zvýšenia počtu cudzincov, ktorí budú stabilne umiestnení v útvaroch policajného zaistenia. Tieto v roku 2011 a 2012 takmer zivali prázdnotou, čo bol pravdepodobne aj dôsledok účinnej právnej pomoci poskytovanej mimovládnymi organizáciami. Stav v oboch zariadeniach dlhodobo klesal, až sa dostal takmer na polovicu predchádzajúcich hodnôt,¹⁷ pričom kapacita oboch zariadení je niekoľkonásobne vyššia a počet policajtov prítomných počas jednej smeny nezriedka prevyšuje počet zaistených cudzincov. Situácia sa v dohľadnej dobe ale zrejme zmení a nebudeme sa teda musieť obávať ďalšieho zbytočného míňania štátnych prostriedkov na prevádzku dvoch poloprázdnych zariadení.

Predpokladať tiež môžeme sťažnosti cudzincov smerujúce na Európsky súd pre ľudské práva z dôvodu nezabezpečenia prístupu k súdu, ktoré môžu byť úspešné a stáť Slovensko ďalšie peniaze na finančnom odškodnení sťažovateľov.

Vzhľadom na to, že najmä v prípade zaistených cudzincov došlo k výraznému zhoršeniu prístupu k právnej pomoci, doslova k jej znemožneniu, musíme dúfať, že ministerstvo vnútra nájde spôsob, ako čo najskôr túto situáciu vyrieši, najmä s prihliadnutím na to, že existujú finančné prostriedky, ktoré bolo a je možné na právnu pomoc uvoľniť. Dňa 14.1.2013 zaslala Liga za ľudské práva ministerstvu vnútra [otvorený list](#), ktorým vyzýva na riešenie tejto situácie.

Článok vyšiel v čtvrtletníku Menšinová politika na [Slovensku 4/2012](#).

O autorce:

Zuzana Številová pôsobí jako právnička ve slovenské nevládní organizaci Liga za ľudské práva.

¹⁷ V prvom polroku 2012 sa v oboch útvaroch nachádzalo spolu len 72 cudzincov, v porovnaní s rovnakým obdobím v r. 2011, kedy bolo spolu umiestnených 139 cudzincov.