

## Prekračovanie hraníc SR a právo na vstup počas pandémie.

Z. Številová, L. Plaváková

Počas posledných dní pretrváva spor medzi ministerstvom vnútra a právnou obcou o tom, akým spôsobom je upravený režim na slovenských hraniciach a ich prekračovanie počas pretrvávajúcej pandémie, ktorý uspokojivo nevyriešila ani tlačová konferencia ministra vnútra dňa 6.5.2020, ktorou reagoval na otvorený list verejnej ochrankyne.

Podme sa pozrieť, aké sú fakty.

### A. HRANIČNÉ KONTROLY

Slovensko je súčasťou Európskej únie, ako aj schengenského priestoru voľného pohybu bez hraničných kontrol. Hraničí s piatimi štátmi - Poľskom, Českom, Rakúskom, Maďarskom a Ukrajinou, pričom hranica s Ukrajinou je zároveň vonkajšou hranicou Európskej únie, to znamená, že na tejto hranici sú hraničné kontroly stále a sú tam zriadené a otvorené aj hraničné prechody. Na prekračovanie tejto hranice sa v súvislosti s pandemiou vzťahuje [dočasné obmedzenie prekračovania vonkajšej hranice EÚ z tretích krajín, ktoré je aktuálne predĺžené do 15. mája 2020](#) a vzťahuje sa na cesty, ktoré nie sú nevyhnutné.

Na vnútorných hraniciach platí úplne opačný režim. Voľný pohyb osôb, tovaru a služieb v rámci EÚ je základnou slobodou a jedným z dôvodov existencie EÚ.

Kódex schengenských hraníc (NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice), umožňuje **dočasné obnovenie hraničných kontrol** na vnútorných hraniciach Únie (t.j. medzi členskými krajinami), ale len za určitých podmienok (čl. 25 a nasl.).

Môžu nastať tieto situácie:

1. Závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu (čl. 25), kedy je možné vnútorné hraničné kontroly obnoviť na nevyhnutnú dobu ale najviac 30 dní, to je možné predĺžiť o najviac ďalších 30 dní aj opakovane, **spolu nemôžu trvať dlhšie ako 6 mesiacov**. (Za výnimočných okolností podľa čl. 29 nariadenia to môže trvať **max. 2 roky**) Kontrola vnútorných hraníc sa pritom musí prijať ako posledná možnosť, členský štát musí posúdiť dopad na voľný pohyb a **oznámiť opatrenie Komisii a členským štátom najneskôr 4 týždne pred jeho prijatím**.
2. Závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, pričom vzhľadom na okolnosti **je potrebné prijať opatrenia neodkladne (čl. 28)**. V takomto prípade sa prvé dočasné obnovenie hraničných kontrol môže prijať **na 10 dní** a každé následné najviac **na 20 dní**, pričom spolu nesmie tento postup presiahnuť **2 mesiace** (čl. 28 ods. 4).
3. Za výnimočných okolností, ak je **ohrozené celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc v dôsledku trvalých závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc**, môže sa obnoviť kontrola vnútorných hraníc (jedného alebo viacerých členských štátov) na dobu najviac **šesť mesiacov**. Uvedenú dobu možno predĺžiť o ďalšiu dobu v trvaní najviac **šiestich mesiacov, najviac trikrát**, ak tieto výnimočné okolnosti pretrvávajú. Tu však ide o opatrenie, ktoré **odporúča Rada na návrh Komisie**.

Podľa informácií, ktoré boli doteraz zverejnené vieme, že:

- 12.3.2020 [ministerka vnútra Denisa Saková spoločne s premiérom Pellegrinim oznámila](#), že od piatku, 13.3.2020 Slovensko pre koronavírus zavádza hraničné kontroly na priechodoch so všetkými susednými štátmi s výnimkou Poľska. Oznámila tiež, že na územie SR budú vpustené osoby, ktoré majú trvalý alebo prechodný pobyt alebo držiteľia slovenského pasu (t.j. slovenskí štátni občania). K tomuto opatreniu ale dodnes nie je zverejnený žiaden vydaný právny predpis/opatrenie, ktorým by sa rozhodlo 1. o obnovení dočasných hraničných kontrol v súlade s niektorým článkom Kódexu schengenských hraníc, ani 2. právny predpis, ktorý by upravoval zákaz vstupu niektorých kategórií cudzincov (vrátane občanov EÚ) na územie SR.
- Dňa [6.5.2020 na tlačovej konferencii bývalá ministerka vnútra Saková tvrdila](#), že o dočasnom obnovení hraničných kontrol informovala 12.3.2020 eurokomisárku pre vnútro Johansson, tieto mali byť obnovené podľa čl. 23 a platiť 10 dní (poznámka, ide zrejme o chybu, pretože by malo ísť o čl. 28, teda situáciu pod bodom č. 2 vyššie). Ak by platilo toto jej tvrdenie, tak maximálna 2-mesačná lehota, počas ktorej je možné obnoviť dočasné hraničné kontroly podľa čl. 28 Kódexu schengenských hraníc (10 dní + predĺženie opakovane na 20dní najviac na 2 mesiace) by mala uplynúť 13.5.2020.
- Z verejne dostupných zdrojov však poznáme len **2 nariadenia vlády o obnovení dočasných hraničných kontrol** (ide o nariadenia novej vlády I. Matoviča, ktorá bola vymenovaná 21.3.2020)

[Nariadenie vlády č. 71/2020 zo 6.apríla 2020](#), ktorým sa obnovujú hraničné kontroly od 8.4.2020 do 17.4.2020 (10 dní), a

[Nariadenie vlády č. 80/2020 zo 14. apríla 2020](#) ktorým sa obnovujú hraničné kontroly od 18.4.2020 do 7.5.2020 (20 dní).

6.5.2020 bola [publikovaná informácia](#), že dočasné kontroly sa predĺžia o ďalších 20 dní, do 27.5.2020.

Z tohto mi vychádza, že prvý právny predpis podľa čl. 28 Kódexu schengenských hraníc, ktorý umožňuje neodkladné zavedenie dočasných hraničných kontrol na vnútorných hraniciach EÚ (medzi členskými štátmi), prijala až vláda Igora Matoviča 6.4.2020 a teda v súlade s právnym poriadkom SR a EÚ boli hraničné kontroly obnovené až od 8.4., kedy začalo plynúť prvé 10-dňové obdobie. Maximálna dvojmesačná lehota by takto mala uplynúť až 8.6.2020.

Nevieme, akým právnym režimom sa obnovenie hraničných kontrol a stanovenie zákazu vstupu časti cudzincov na územie SR spravovalo v období od 12.3.2020 do 8.4.2020. K tomuto máme len tlačové konferencie.

## B. VSTUP CUDZINCOV - OBČANOV EÚ A ICH RODINNÝCH PRÍSLUŠNÍKOV

Druhý problém je, že dočasné obnovenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach neznamená to isté, ako uzavretie hraníc alebo zákaz vstupu cudzincov na územie SR.

Znamená to len, že na hraniciach stoja policajti a kontrolujú pasy a že hranice sa môžu prekračovať len na určených hraničných prechodoch (a nie napríklad na zelenej hranici).

Ani dve nariadenia, ktoré prijala vláda I. Matoviča (citované vyššie) k obnoveniu dočasných kontrol na hraniciach neuvádzajú nič k obmedzeniu vstupu a pobytu cudzincov na územie SR a to je naša najväčšia výhrada.

Prehľad toho, čo je v súčasnosti k dispozícii:

- Na svojom zasadnutí prijal Ústredný krízový štáb (“ÚKŠ”) dňa 12. marca 2020 súbor opatrení, medzi ktorými podľa informácií na webstránke ministerstva vnútra SR bolo aj zavedenie opatrení na hraniciach SR. V informačnom zhrnutí dostupnom na webstránke MV SR sa uvádza aj nasledovné *“Hranice veľké hraničné priechody zatiaľ zostanú otvorené, ale zavádzajú sa na nich kontroly s tým, že na územie SR budú mať povolený vstup len osoby, ktoré sa preukážu oficiálnou formou pobytu - trvalým, prechodným, atď. a platným cestovným dokladom. Malé hraničné priechody sa zatvoria.”* (viac tu: [http://www.minv.sk/swift\\_data/source/images/stab-suhrn-opatreni-12032020.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/images/stab-suhrn-opatreni-12032020.pdf)). K uvedeným záverom ÚKŠ nebol vydaný žiadny právny predpis, ktorý by obmedzenie vstupu na územie SR zakotvoval. Ústredný krízový štáb má pritom výlučne koordinačné kompetencie, nie je však oprávnený ukladať žiadne opatrenia či obmedzenia práv fyzických či právnických osôb.
- Na vyššie uvedené závery Ústredného krízového štábu sa následne odvolávali ústredné orgány štátnej správy pri zverejňovaní informácií o zákaze vstupu cudzincov na územie SR, a to najmä na tlačovkách a informáciách na webstránkach ministerstiev. Na stránke ministerstva zahraničných vecí zverejnená informácia o zákaze vstupu cudzincov na územie SR tu: <https://www.mzv.sk/cestovanie/covid19/vstup-cudzincov-na-uzemie-sr-pocas-mimoriadnejsituacie>.
- K údajnému zákazu vstupu cudzincov na územie SR tak neexistuje žiadny právny predpis, iba informačný leták zo záverov ÚKŠ a informácie na webstránke, ktorých právny prameň je neznámy.
- Na stránke MZV SR sú definované aj výnimky zo zákazu vstupu cudzincov na územie SR, ktorých pôvod je rovnako neznámy. Okrem iného do výnimky spadajú *“1. cudzinci - blízke osoby občana SR, t.j. manžel/ka, maloleté dieťa, rodič maloletého dieťaťa, ktorí vstupujú do SR cez vnútornú hranicu SR (t.j. z Česka, Maďarska, Poľska a Rakúska). Maloleté dieťaťa, manžel/ka nemusí cestovať spolu s týmto cudzincom (túto skutočnosť môžu preukázať napr. rodným listom, sobášnym listom (ak cudzinec nemá k dispozícii originál, stačí obyčajná kópia). Pokiaľ je doklad len v cudzom jazyku, cudzinec si musí zabezpečiť vyhotovenie jeho prekladu (stačí neoficiálny preklad) a pri kontrole preukázať originál v cudzom jazyku a tento preklad;”*
- Ministerstvo vnútra SR na infožiadosť požadujúcu znenie opatrenia, ktoré upravuje zákaz vstupu cudzincov na územie SR, odpovedalo, že *“Zákaz vstupu cudzincov na územie Slovenskej republiky bol prijatý ako opatrenie Ústredného krízového štábu na jeho zasadnutí dňa 12.3.2020”*, pričom v prílohe priložili vyššie uvedený súbor opatrení z webstránky ministerstva vnútra SR a screenshot webstránky. Žiadny právny predpis zaslaný nebol.

- Ako je uvedené vyššie, Ústredný krízový štáb nie je oprávnený ukladať žiadne opatrenia či obmedzenia práv fyzických či právnických osôb. Ak chce štát na základe záverov Ústredného krízového štábu uložiť nejaké obmedzenia práv fyzických osôb a právnických osôb, musí tak spraviť zákonom aprobovaným spôsobom, t.j. vydaním právneho predpisu príslušným štátnym orgánom, ktorý má na to kompetenciu. Takýto predpis musí byť zároveň riadne zverejnený. V opačnom prípade nie je predvídateľný a preskúmateľný a osoby, ktorých sa obmedzenia dotýkajú nemajú možnosť sa dozvedieť o právach a povinnostiach, ktoré pre ne z neho vyplývajú. Takýto postup je v právnom štáte neprípustný.

To, čo stále platí, je smernica o voľnom pohybe občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ktorá o.i. upravuje aj definíciu rodinného príslušníka občana EÚ (ktorý ani nemusí mať pas členského štátu EÚ) a ktorému musí byť umožnený vstup a pobyt s občanom EÚ. Z nejakého dôvodu ale ministerstvo vnútra túto definíciu medzi výnimkami neuvádza, hovorí len o manželoch a deťoch.

Smernica umožňuje obmedzenie voľného pohybu a pobytu z dôvodov ochrany verejného zdravia, ale hovorí toto:

#### Čl. 27 - Všeobecné zásady

1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejnej politiky alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade s zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé o sebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení. **Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.**

Vo všeobecnosti teda smernica nepredpokladá prijatie preventívnych opatrení, ktoré by sa týkali všetkých občanov EÚ a plošne im znemožňovali uplatnenie ich práva na voľný pohyb a pobyt, hovorí o obmedzeniach a o individualizovanej hrozbe.

Konkrétne k verejnému zdraviu potom smernica upravuje:

#### Článok 29 Verejné zdravie

1. Jediné choroby, ktoré opodstatňujú opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, sú choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch Svetovej zdravotníckej organizácie a iné infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické ochorenia, ak podliehajú ochranným opatreniam, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu.

2. Choroby, ku ktorým dôjde po trojmesačnom období od dátumu príchodu, nepredstavujú dôvody na vyhostenie z územia.

3. V prípade vážnych náznakov potreby, členský štát môže do troch mesiacov od dátumu príchodu požadovať, aby sa osoby, ktoré sú oprávnené na právo pobytu, podrobili bezplatnému lekárskemu vyšetreniu, aby sa potvrdilo, že netrpia žiadnymi chorobami uvedenými v odseku 1. Takéto lekárske vyšetrenia nie je možné vyžadovať na všeobecnom základe.

Z toho môžeme vyvodit', že smernica o voľnom pohybe nemala na mysli to, že ohrozenie verejného zdravia bude podkladom pre úplné znefunkčnenie voľného pohybu a pobytu občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov v rámci územia EÚ, **dovolené sú určité obmedzenia.**

Tieto obmedzenia musia byť primerané a sledovať legitímny cieľ, pričom musia byť v súlade aj s inými princípmi - najmä so zásadou nediskriminácie, ktorá upravuje, že členský štát nemôže na občanov EÚ uplatňovať rozdielne zaobchádzanie v porovnaní so svojimi občanmi. V súvislosti s aktuálnou situáciou je teda potrebné trvať na tom, aby rovnaké zaobchádzanie ako občania SR (t.j. najmä právo na vstup a pobyt) mali zaručené občania EÚ, ktorí majú právo na pobyt (a teda aj ich rodinní príslušníci).

Platí aj **zákon o pobyte cudzincov**, ktorý v § 13 ods. 2 hovorí, že v prípade obnovenia vnútorných kontrol sa primerane uplatňujú ustanovenia tohto zákona upravujúce kontrolu hraníc na vonkajšej hranici - to znamená, že sa **primerane upravujú aj ustanovenia §7 (Osobitné podmienky vstupu a vycestovania občanov Únie a rodinných príslušníkov občanov Únie) a § 11 (Zamietnutie vstupu a vycestovania občana Únie a rodinnému príslušníkovi občana Únie)** - čiže podmienky, ktoré o.i. hovoria aj o tom, že občania EÚ a jeho rodinnému príslušníkovi je možné zamietnuť vstup na základe individualizovaného konania (t.j. on sám musí byť hrozbou pre verejné zdravie) a keď sa vstup zamietne, musí byť o tom vydané individuálne rozhodnutie, proti ktorému je možné sa odvolať.

No a na záver, platia aj [odporúčania Európskej komisie zo 16.3.2020](#), ktoré citoval aj minister vnútra na dnešnej tlačovej konferencii. Základná zásada, ktorú Komisia zdôrazňuje je, že členské štáty musia vždy vpustiť na územie svojich občanov a rezidentov a umožniť tranzit ostatných občanov EÚ a rezidentov domov a nesmú ohroziť fungovanie spoločného trhu a transport tovarov.

V časti týkajúcom sa vnútorných hraníc Komisia odporúča:

- Členské štáty majú možnosť dočasne obnoviť vnútorné hraničné kontroly a informovať EÚ
- Kontroly zdravia na hraniciach nie sú závislé od obnovenia dočasných hraničných kontrol (môžu byť vykonávané aj bez nich)
- Záruky vyplývajúce zo smernice o voľnom pohybe občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov musia byť garantované („For EU citizens, the safeguards laid down in the Free Movement Directive must be guaranteed. In particular, nondiscrimination between Member States' own nationals and resident EU-citizens must be ensured. A Member State must not deny entry to EU citizens or third-country nationals residing on its territory and must facilitate transit of other EU citizens and residents that are returning home. Member States can, however, take appropriate measures such as requiring persons entering their territory to undergo self-isolation or similar measures upon return from an area affected by Covid-19 provided they impose the same requirements on their own nationals.“)

- Hraničné kontroly by nemali byť vykonávané tak, aby došlo k možnosti rozšírenia vírusu (teda napríklad spôsobovať rady a pod.)

Z toho je zrejmé, že Komisia v odporúčaniach tiež nehovorí o existencii možnosti plošného zrušenia voľného pohybu a pobytu pre všetkých občanov EÚ z dôvodu pandémie, práve naopak, ak v časti o vonkajších hraniciach nájdeme formuláciu, podľa ktorej členské štáty majú možnosť zamietnuť vstup osobám z tretích krajín, v časti o vnútorných hraniciach túto formuláciu vo vzťahu k občanom EÚ nenájdeme.

To ma vedie k právnemu názoru, že vstup a pobyt občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov počas pandémie môže byť regulovaný, pričom prijaté opatrenie musí byť:

- Primerané zamýšľanému cieľu, a
- Nevyhnutné (teda neexistujú iné menej závažné formy, ktoré je možné využiť za účelom dosiahnutia cieľov)

Musí byť samozrejme v súlade s právom EÚ a nesmie byť svojvoľné, pričom **svojvoľným je istotne akékoľvek opatrenie, ktoré nie je prijaté zákonným spôsobom, alebo ktoré obsahuje svojvoľné definície právnych vzťahov**, vrátane blízkych osôb alebo rodinných príslušníkov, ktoré odporujú zaužívaným definíciám alebo právam. Tlačové správy alebo konferencie nenahrádzajú zákon alebo nariadenie a nemajú žiadnu právnu moc a prehľbujú právnu neistotu. Každý, komu je odopretý vstup na hraniciach o tom musí dostať rozhodnutie, kde bude uvedené aj poučenie o opravnom prostriedku, čo je základná náležitosť právneho štátu.

Tieto kritériá sa budú vyvíjať v čase v závislosti od vývoja pandémie. Preto, ak v počiatkoch mohlo byť dočasné výrazné obmedzenie vstupu legitímne, v dnešnej situácii už ťažko nájdeme dôvody pre bránenie vstupu občanom EÚ a ich rodinným príslušníkov, vrátane rodinných príslušníkov (resp. blízkych osôb) občanov SR. Štát musí jednoznačným a zákonným spôsobom upraviť, akým spôsobom je dočasne obmedzený voľný pohyb občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, pričom toto obmedzenie by nemalo presahovať trvanie núdzového stavu.