



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Sexuálne a rodovo podmienené násilie páchané na osobách v záujme UNHCR

Analýza a odporúčania pre Slovenskú republiku

Aliancia žien Slovenska

Autorský tím:

Katarína Farkašová, Zuzana Fialová, Marián Hrbáň, Daša Malíková, Lukáš Opett

ÚVOD

Analýza vznikla na objednávku UNHCR Bratislava. Mapuje **výskyt** sexuálne a rodovo podmieneného násilia (ďalej RPN) páchaného na osobách v záujme UNHCR v azylových zariadeniach, **existujúce mechanizmy prevencie a riešenia prípadov RPN a ich efektívnosť**. Štúdia zároveň analyzuje právny a skutkový stav v SR vzhľadom na štandardy *Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácomu násilliu a o boji proti nemu*, ktorý bol podpísaný v Istanbule 11. mája 2011 (ďalej Istanbulský dohovor) a ktorý by mala Slovenská republika čoskoro aj ratifikovať.

Realizátorom štúdie bolo občianske združenie **Aliancia žien Slovenska**, jeden z najdlhšie profesionálne pôsobiacich subjektov (14 rokov) v oblasti boja proti rodovo podmienenému násilliu v Slovenskej republike. Hlavným predmetom činnosti Aliancie **žien Slovenska** je výskum, vzdelávanie a intervencia. Pracovníčky a pracovníci Aliancie žien Slovenska majú rozsiahle skúsenosti nielen s výskumom týkajúcim sa rodovej problematiky, ale aj obchodovania s ľuďmi a azylovej problematiky.

Metodológia výskumu sa opiera o analýzu všeobecne záväzných a interných právnych predpisov a iných opatrení regulujúcich problematiku azylu, každodenný život ľudí v azylových zariadeniach a všeobecne dotýkajúcich sa života všetkých osôb v záujme UNHCR.

V rámci terénneho výskumu boli uskutočnené návštevy v zariadeniach v Opatovskej Novej Vsi, v Humennom a v Hornom Orechovom. Bolo uskutočnených 18 pološtrukturovaných expertských rozhovorov s rôznymi odborníkmi a odborníčkami pracujúcimi v azylovej problematike, od ktorých sa dalo očakávať, že sa dokážu odborne vyjadriť k otázke RPN

(pracovníci/čky Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky /ďalej migračného úradu/, zdravotníci/čky, sociálni/e pracovníci/čky, právnici/čky, psychológovia/ičky, predstavitelia/ľky mimovládnych organizácií poskytujúcich služby osobám v záujme UNHCR). Výskumný tím tiež preštudoval vybrané časti spisov prípadov azylového konania za roky 2009-11. Z celkového počtu 678 analyzovaných rozhodnutí bolo vybraných 30 prípadov, v ktorých sa ako dôvod alebo jeden z dôvodov žiadosti o azyl objavuje RPN.

Cieľom štúdie nebolo presne kvantifikovať jav RPN u azylantiek či azylantov za vymedzené obdobie. Použité metódy výskumu reflektovali iný cieľ. Zamerali sa na popis charakteru RPN, závažnosť jeho psychologických, zdravotných a sociálnych dôsledkov, ktoré môžu postihovať obeť a tiež na pripravenosť systému azylového konania v SR vysporiadať sa s týmto fenoménom v súlade s medzinárodnými normami, ktoré budú zaväzovať Slovenskú republiku po ratifikácii Istanbulskeho *Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácomu násilliu a o boji proti nemu*.

Každý, kto sa profesionálne venuje problematike RPN vie, že ide o jav veľmi ťažko kvantifikovateľný, nakoľko aj pri priaznivo a kvalitne nastavenom systéme, sociálni/e pracovníci/čky, terapeuti/čky a orgány činné v trestnom konaní, dokážu zachytiť iba zlomok skutočných prípadov RPN. Na druhej strane, v priebehu 3 rokov bolo jedným z dôvodov žiadosti o azyl v Slovenskej republike preukázateľné RPN v 23 prípadoch, čo autori štúdie nepovažujú za zanedbateľný počet.

UNHCR aj Aliancia žien Slovenska sa snažia presadzovať aktívnu ochranu ľudských práv a základných slobôd. Treba preto zdôrazniť, že pri zvažovaní potreby prijímania systémových opatrení smerujúcich k prevencii alebo odstraňovaniu negatívnych dôsledkov RPN, nie je rozhodujúca frekvencia jeho výskytu (kvantita), ale ukazovatele dokumentujúce pripravenosť (kvalitu) systému chrániť práva a ľudskú dôstojnosť jeho obeť a jeho schopnosť preventívne pôsobiť proti výskytu RPN.

Dňa 17. januára 2012 zorganizoval UNHCR okrúhly stôl o zisteniach tejto štúdie, na ktorom sa zúčastnili pracovníci/čky štátnych inštitúcií a mimovládnych organizácií, ktoré pracujú v azylovej problematike. Ich konštruktívne poznámky a návrhy sa autori snažili zapracovať do textu tejto štúdie.

Výskumný tím vyjadruje poďakovanie všetkým, ktorí sa podelili o svoje názory a skúsenosti, sprístupnili materiály, či inak pomohli obohatiť túto analýzu.

Február 2012

1 ZÁKLADNÁ TERMINOLÓGIA A DEFINÍCIE

Sexuálne a rodovo podmienené násilie:¹

Pod sexuálnym a rodovo podmieneným násilím (RPN) rozumieme konanie namierené voči určitej osobe z dôvodu jej rodu, spôsobujúce fyzickú, psychickú alebo sexuálnu ujmu alebo utrpenie a tiež aj ohrozenie takýmto konaním, nátlak či obmedzenie slobody z dôvodu rodu. Takéto násilie môže mať rôzne podoby od domáceho násillia, týrania, zneužívania detí, ženskej obriezky a iných tradičných praktík poškodzujúcich ženy až po znásilnenie, nútenú prostitúciu a obchodovanie so ženami. Štúdia si všíma sexuálne a rodovo podmienené násilie voči žiadateľkám o azyl, cudzinkám s doplnkovou ochranou alebo azylantkám, či ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na skutočnosť, či sa vyskytlo v krajine ich pôvodu, počas ich presunu do inej krajiny alebo na ktoromkoľvek inom mieste.

Počas zbierania podkladových materiálov a osobných stretnutí s respondentmi/kami sme sa nestretli so žiadnym prípadom násillia z dôvodu sexuálnej orientácie, ktorý by sa odohral v sledovanom období 2008 - 2011. Štúdia sa preto zaoberá len so zisteniami vzťahujúcimi sa na RPN voči ženám. Záverečné odporúčania však možno chápať ako relevantné aj pre ľudí s inou sexuálnou orientáciou.

Osoby v záujme UNHCR²

UNHCR, ako agentúra OSN, má mandát na poskytovanie ochrany osobám v záujme UNHCR, za ktoré sa pokladajú: *žadatel'ia o azyl* (ľudia, ktorí potrebujú pomoc a poradenstvo v čase, keď sa rozhoduje o ich žiadosti o azyl), *utečenci – azylanti* (sú hlavnou záujmovou skupinou UNHCR, ktorým chce pomáhať začať nový život v novej krajine; ide o osoby, ktorým bol udelený azyl), *navrátilci* (ľudia, ktorí sa môžu vrátiť späť do krajiny pôvodu potom, čo nebezpečenstvo pominulo a žiť v nej v mieri a dôstojne), *vnútorne vysídlené osoby* (ľudia, ktorí hľadajú bezpečie v iných častiach svojej krajiny bez toho, aby prekročili hranice), *osoby bez štátnej príslušnosti* (ľudia bez občianstva žijúci v právnom vákuu s obmedzenými základnými právami).

Na účely tejto štúdie považujeme za osoby v záujme UNHCR žiadateľov o azyl, osoby s doplnkovou ochranou a azylantov.

Rod³

Pohlavie (sex) je biologická danosť ľudskej bytosti, čiže skutočnosť, či je táto bytosť z anatomického hľadiska ženou alebo mužom. *Rod (gender)* je „sociálne“, resp. „kultúrne“ pohlavie. Predstavuje sociálne utváranú kategóriu, ktorá vzniká v kontexte určitej sociálnej, kultúrnej a ekonomickej štruktúry. Ako naučený, kultúrne akceptovaný a predpisovaný spôsob správania a vystupovania žien a mužov (ktorý sa historicky mení a má rôzne podoby), rod vymedzuje odlišné postavenie žien a mužov v sociálnych a mocenských vzťahoch, ktoré nie sú dôsledkom biologických, fyziologicko-anatomických odlišností. Odovzdáva a reprodukuje sa

¹ Zdroj: UNHCR, pozri napríklad *Sexual and Gender Based Violence against Refugees, Returnees, and Internally Displaced Persons*. 2003. <http://www.unhcr.org/3f696bcc4.html>, alebo Call for submission of the „Project Proposals on Study on Sexual and Gender-based Violence against Persons of Concern to UNHCR.“ 2011.

² Zdroj: <http://www.unhcr-centraleurope.org/sk/komu-pomahame.html>.

³ Zdroj: Debrecéniová, D.: Antidiskriminačný zákon. Komentár. Bratislava, Občan a Demokracia 2008.

procesom sociálneho učenia. Rod je sociálnou konštrukciou, ku ktorej sa viažu pripisované alebo očakávané sociálne roly, správanie, ale aj predsudky, stereotypy, hodnotenia a sebahodnotenia, predstavy o tom, čo je a čo nie je pre ženu alebo muža správne a vhodné.

Rodovo citlivý prístup

Ide o prístup zohľadňujúci rodové špecifiká daného predmetu či situácie. Termín sa používa v súvislosti s tvorbou politík, legislatívnych aktov a tiež aj vo vzdelávaní.

Diskriminácia žien

„...Akékoľvek robenie rozdielu, vylúčenie alebo obmedzenie vykonané na základe pohlavia, ktorého dôsledkom alebo cieľom je narušiť alebo zrušiť uznanie, používanie alebo uplatnenie zo strany žien, bez ohľadu na ich rodinný stav, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, ľudských práv a základných slobôd v politickej, hospodárskej, sociálnej, kultúrnej, občianskej alebo inej oblasti.“⁴ *Definícia diskriminácie zahrňa rodovo podmienené násilie*, t.j. násilné činy, ktoré sú namierené proti žene, lebo je žena, resp. ktoré majú na ženy neprimeraný dopad. Patrí sem každý prejav rodovo podmieneného násillia, ktorý má alebo by mohol mať za následok telesnú, sexuálnu alebo duševnú ujmu alebo utrpenie žien, hrozba takýmito činmi, zastrašovanie a iné formy obmedzovania slobody. Diskrimináciou v zmysle článku 1 Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (ďalej CEDAW Dohovor) je rodovo podmienené násilie obmedzujúce alebo znemožňujúce uplatňovanie ľudských práv a základných slobôd žien, ktoré vyplývajú zo všeobecného medzinárodného práva alebo z ľudskoprávných dohovorov.

Medzi tieto práva a slobody patrí:⁵

- právo na život,
- právo nebyť vystavená mučeniu alebo krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu,
- právo na rovnakú ochranu podľa humanitárnych noriem v čase medzinárodného alebo domáceho ozbrojeného konfliktu,
- právo na osobnú slobodu a bezpečnosť,
- právo na rovnakú ochranu podľa zákona,
- právo na rovnaké postavenie v rodine,
- právo na najvyššie dosiahnuteľnú úroveň fyzického a duševného zdravia,
- právo na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky.

Zdôrazňuje sa však, že definícia diskriminácie podľa CEDAW Dohovoru sa neobmedzuje iba na konanie zo strany, resp. v mene štátnych orgánov. Napríklad článok 2 písm. e) CEDAW Dohovoru vyzýva zmluvné štáty, aby vykonali všetky *primerané opatrenia na odstránenie diskriminácie žien akoukoľvek osobou, organizáciou alebo podnikom. Podľa všeobecného medzinárodného práva a osobitných ľudskoprávných dohovorov štát môže niesť zodpovednosť aj za konanie súkromných osôb*, ak náležite nekoná, aby zabránil porušovaniu práv alebo vyšetril a potrestal násilné konanie, a za poskytnutie odškodnenia.⁶

⁴ Čl. 1 Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (publikovaný pod č. 62/1987 Zb).

⁵ Všeobecné odporúčanie č. 19 Výboru OSN na odstránenie diskriminácie žien (11. zasadnutie, 1992).

⁶ Všeobecné odporúčanie č. 19 Výboru OSN na odstránenie diskriminácie žien (11. zasadnutie, 1992).

Podporné služby:⁷

Ide o služby poskytované organizáciami, ktoré dávajú ženám širokú škálu možností vytvoriť si bezpečie, nájsť spravodlivosť a napraviť poškodenia spôsobené násilím. Tieto možnosti zahŕňajú: vypočutie, poradenstvo, advokáciu, útulok, svojpomoc, právne poradenstvo, právnu ochranu a postihnutie vinníka. Tieto služby môžu poskytovať mimovládne organizácie a tiež aj štátne inštitúcie.

⁷ Combatting Violence Against Women: Minimum Standards for Support Services. Strasbourg, Council of Europe, 2005, s. 10.

2 ŠTANDARDY POSKYTOVANIA SLUŽIEB ŽENÁM ZAŽÍVAJÚCIM NÁSILIE A ICH DEŤOM PODĽA EÚ A RADY EURÓPY⁸

Ženy a ich deti zažívajú násilie mnohorakým a historicky podmieneným spôsobom, ktorého príčinou je určité postavenie žien v spoločnosti, komunite a rodine. Rovnako aj v súčasnosti má násilie na ženách a ich deťoch po celom svete rôzne podoby. Aj v súčasnosti sú ženy každodenne predávané do otroctva, násilne vydávané aj v detskom veku, oblievané kyselinou alebo zabíjané najstarším bratom za „pošpinenie cti rodiny“. Ženám robia obriezky pohlavných orgánov s následkom zmrzačenia, zatvárajú ich do „znásilňovacích“ vojenských táborov, kameňujú ich, pretože „sa dali“ znásilniť atď. Násilie od blízkeho mužského člena rodiny (najčastejšie intímneho partnera), s ktorým sa najčastejšie stretávame aj na Slovensku, zažije raz za život každá štvrtá až piata žena.⁹

Postaveniu žien sa preto v medzinárodných organizáciách venuje osobitná pozornosť. Podľa postavenia žien sa okrem iného meria aj stupeň rozvoja demokracie v danej krajine. Je to jeden z dôležitých indikátorov medzinárodných porovnávacích štúdií.¹⁰ Praktickým aspektom boja proti násiliu na ženách sa venovali iniciatívy v rámci Európskej únie (ďalej EÚ) aj Rady Európy. Na konferenciách v Badene (1998), Kolíne (1999) a Jyväskylä (1999) boli vypracované štandardy poskytovania služieb ženám zažívajúcim násilie a ich deťom. Tieto konferencie sa konali pod záštitou vlád krajín, ktoré v daných obdobiach predsedali EÚ. V roku 2005 na samite Rady Európy hlavy členských štátov potvrdili záväzok boja proti násiliu na ženách a deťoch. Výsledkom týchto procesov sú Minimálne štandardy Rady Európy pre poskytovanie podporných služieb.

Tieto služby sa líšia od bežných sociálnych služieb, ktoré považujú za príčinu násillia na ženách alkoholizmus, nízke vzdelanie, sociálne problémy a pod. a vnímajú násilie na ženách ako súkromný problém rodiny. Preto ho často aj zamieňajú a označujú ako „domáce násilie“. (Termín „domáce násilie“ označuje násilie medzi ktorýmkoľvek jednotlivými členmi rodiny.). Tu je treba zdôrazniť, že násilie v rámci rodiny môže smerovať od ktoréhokoľvek člena ku ktorémukoľvek, avšak vždy od silnejšieho (nielen fyzicky, ale aj ekonomicky, sociálne, politicky) a až v 90% prípadov smeruje násilie k ženám a ich deťom.¹¹ Služby, ktoré potrebujú týrané ženy a ich deti, sú špecifické (špeciálne) služby. Vnímajú násilie na ženách ako rodovo (ženský rod) podmienené násilie, ktoré je porušovaním ľudských práv a je vecou celej spoločnosti a nie len súkromným problémom rodiny.

⁸ Kapitola sa opiera o poznatky zhrnuté v dokumente: *Combating Violence Against Women: Minimum Standards for Support Services*. Strasbourg, Council of Europe, 2005. <http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF%282007%29Study%20rev.en.pdf>.

⁹ Bútorová, Z. – Filadelfiová, J. (ed.): *Násilie páchané na ženách ako problém verejnej politiky*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2005. Bodnárová, B. – Filadelfiová, J.: *Domáce násilie a násilie páchané na ženách v SR*. SŠPR, Bratislava 2003.

¹⁰ Pozri napríklad UNDP Human Development Index, ktorého mnohé z indikátorov odzrkadľujú postavenie špecificky ženskej populácie a väčšina údajov je segregovaná podľa pohlavia: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/default.html>.

¹¹ Bútorová, Z. – Filadelfiová, J. (ed.): *Násilie páchané na ženách ako problém verejnej politiky*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2005. Bodnárová, B. – Filadelfiová, J.: *Domáce násilie a násilie páchané na ženách v SR*. SŠPR, Bratislava 2003.

Ideový základ vnímania násilia na ženách vychádza z ľudskoprávnych definícií a zdôrazňuje, že každá žena má právo na život bez násilia. Neexistuje žiadne ospravedlnenie násilia, za násilie je zodpovedný jeho páchatel' – muž. Spoločnosť je zodpovedná za zastavenie násilia, na čo musí využiť všetky spôsoby a možnosti. Spoločnosť (štát) je zodpovedná za rýchlu identifikáciu, zastavenie a prevenciu násilia, účinný postup voči páchatel'ovi, poskytovanie adekvátnej a dlhodobej pomoci ženám a ich deťom, adekvátne financovanie služieb a trvalú a dostačujúcu podporu a uznanie mimovládny organizáciám, ktoré sú nositeľkami tohto know-how. Ženy, ktoré zažívajú násilie a ich deti majú právo na kvalitnú špecializovanú pomoc a služby.

2.1 Zásady poskytovania služieb ženám a ich deťom

Dôležité je nielen zastavenie násilia, ale aj okamžitá pomoc obeti. Pomoc musí prísť čím skôr od zážitku násilia (krízová pomoc). Pomoc musí byť kvalifikovaná, teda taká, ktorá vychádza z poznania príčin násilia od blízkeho človeka, ktoré žena zažila, pozná jeho osobitý charakter a následky. Čím skôr sa pomoc dostaví, tým väčšie sú šance návratu do normálneho života a tým skôr sa môže začať s hľadáním riešenia. Pri dlhotrvajúcom násilí sa objavujú symptómy štokholmského syndrómu¹² alebo iné naviazanosti a závislosti od násilníka. Ak sú neošetrované, tieto ostávajú prítomné aj po ukončení násilia. Samostatným životným handicapom ženy, ktorá zažila násilie od blízkeho človeka, je posttraumatická stresová porucha (ďalej PTSP), ktorá spúšťa širokú škálu rôznych ochorení (viď ďalej v kapitole 5). Aby sa nerozvinuli, je potrebné začať s liečbou ženy čo najskôr. Aliancia žien Slovenska mala klientky, ktoré násilie znášali celý život i také, ktoré prišli hneď po prvom útoku. Kvalita ich života sa nedala porovnať.

- „Azylové domy“¹³ pre ženy, tzv. ženské bezpečné domy, musia byť v krajine zriadené v dostatočnom počte, ten sa určuje podľa počtu obyvateľov: 1 posteľ na 10 000 obyvateľov, t.j. na Slovensku chýba približne 500 postelí. Všetky druhy zariadení a služieb, ako sú ženské bezpečné domy, poradenské centrá, intervenčné centrá, bezplatná telefonická krízová a informačná linka musia byť geograficky rovnomerne rozmiestnené. Žena, ktorá nemá možnosť odísť do bezpečia blízko jej bydliska, veľakrát volí radšej možnosť ostať s násilníkom, až kým sa situácia nevystupňuje a on ju neohrozí závažným násilím alebo zabitím.
- Služby musia byť ľahko dostupné a proaktívne, čiže poskytovatelia služieb po informácii o násilí (napr. od polície) volajú klientku a sami udržiujú s ňou kontakt. Vychádza sa z princípu, že násilie od intímneho partnera nie je súkromná záležitosť, ale vec verejná,

¹² Štokholmský syndróm je špecifická emočná väzba medzi páchatel'om a obeťou násilia. Obeť sa po určitom čase identifikuje s agresorom, aby prežila. Prvýkrát bol dokumentovaný v roku 1973 v Štokholme, keď bankovní lupiči držali štyroch ľudí ako rukojemníkov po dobu šiestich dní. V priebehu tejto doby sa vytvoril medzi zajatcami a únoscami špecifický vzťah a obeť začali vnímať policajtov ako nepriateľov a svojich únoscov bránili. Štokholmský syndróm sa rozvinie v prípade, že sú splnené nasledujúce predpoklady:

- život obeť je v ohrození,
- obeť nemôže uniknúť a/alebo sa domnieva, že únik nie je možný,
- obeť je izolovaná od okolia,
- páchatel' prejavuje obeť prechodne istú mieru náklonnosti či láskavosti.

¹³ V tomto prípade ide o zariadenia pre obeť násilia, nie o zariadenia Migračného úradu.

- týkajúca sa všetkých. Ak dnes dopustíme, že násilie voči blízkeму človeku sa môže tolerovať, zajtra budeme musieť pripustiť, že aj iné druhy násilia sú prijateľné.
- Služby musia byť bezplatné, nakoľko týraná žena môže byť bez peňazí, dokladov, veľakrát sa stane, že utekajúc do bezpečia si nestihne zobrať nič, možno okrem detí v papučkách.
 - Týranej žene a jej deťom najlepšie vyhovuje, keď nemusí/ia potrebné služby hľadať každú na inom mieste. Optimálne je, keď má/jú k dispozícii všetky v komplexnej sieti služieb na jednom mieste (sociálnu, právnu, praktickú pomoc – delegovanie úloh na iné organizácie, ktoré vedia pomôcť so zamestnaním, bývaním, finančnou podporou, sprevádzaním na úrady, právnu obhajobou a pod.).
 - Každá žena musí mať po zažitom násilí pocit bezpečia, pocit, že môže dôverovať ľuďom, ktorí jej pomáhajú, a že nemusí ani zverejniť svoju identitu.
 - Poradenstvo musí vnímať a napĺňať individuálne potreby ženy a jej želania, zásadne dôležité pre ňu je, že odborníčky, ktoré jej pomáhajú, sú na jej strane a nespochybňujú jej zážitky.
 - Špeciálne školený personál je nielen schopný pomôcť žene vypracovať bezpečnostný plán, ale aj pomôcť odhadnúť jej ohrozenie.
 - Deti, ktoré boli obeťami alebo svedkami násilia voči matke, majú rovnakú posttraumatickú stresovú poruchu (PTSP) – pozri kap. 5 a potrebujú špeciálnu pomoc nezávisle od matky.
 - Pomoc žene má byť dlhodobá podľa rozhodnutia ženy, teda ako dlho ju ona vníma ako potrebnú.

Je dôležité, aby pomoc obeti bola založená na vzťahu dôvery, na princípe posilnenia sebadôvery (empowerment), ktorú stratila vo vzťahu s mužom snažiacim sa ju manipulovať. Z tohto dôvodu je dôležité aj to, aby služby prevádzkovali ženy. Princíp, že ženy pomáhajú ženám vychádza z praxe, kedy ženy po zážitku rodovo podmieneného násilia (muži týrajú ženy) ťažko dôverujú pomoci od muža. Všetky ženy majú právo na pomoc, teda aj ženy s postihnutím, migrantky či príslušníčky menšín. Je potrebné garantovať právo ženy na sebaurčenie, a aby sa k nej všetci správali s rešpektom. Aj v zariadení (ženský bezpečný dom) by mala mať možnosť rozhodovať o sebe a procesoch, v ktorých sa nachádza. Tento princíp je dôležitý práve preto, že v násilnom vzťahu zažívala kontrolu, zneužívanie moci, šikanu, rozhodovanie o svojej osobe inými, nútenie k podriadenosti a pod. Výsledkom takéhoto vzťahu je strata sebavedomia a neschopnosť rozhodovať o sebe. Znovunadobudnutie schopnosti rozhodovať o sebe je začiatkom ozdravného procesu ľudí s PTSP.

Základom efektívneho potlačania a zastavenia násilia na ženách zo strany mužov je poznanie skutočných príčin násilia páchaného na ženách a ich deťoch, ako aj štrukturálneho násilia voči nim zo strany spoločnosti. Predpokladom vytvorenia spoločnosti bez násilia je zvyšovanie povedomia ľudí a vzdelávanie na všetkých úrovniach školstva.

3 PRÁVNA REGULÁCIA RODOVO PODMIENENÉHO NÁSILIA

Predmetom analýzy právnej regulácie RPN je jeho legislatívna úprava v Slovenskej republike z hľadiska výskytu opatrení v oblasti:

- **prevencie RPN voči osobám v záujme UNHCR** (t.j. so zameraním na opatrenia smerujúce k predchádzaniu RPN voči osobám v záujme UNHCR na území Slovenskej republiky, časť 3. 1),
- **riešenia RPN voči osobám v záujme UNHCR** (pod riešením máme na mysli tie opatrenia, ktoré sú zamerané na postup pri páchanom a po spáchanom násilí, pričom medzi tieto zaraďujeme jednak reakciu na násilie spáchané už pred príchodom na územie Slovenskej republiky ako aj reakciu na násilie uskutočnené, resp. pokračujúce na území Slovenskej republiky; časť 3. 2),
- **rodovo citlivého prístupu v azylovom konaní** (časť 3. 3).

Vzhľadom na to, že opatrenia zamerané na prevenciu a riešenie RPN ako aj na rodovo citlivý prístup v azylovom konaní môžu mať rôznu právnu povahu, predmetom našej právnej analýzy je nielen zákonná úprava, ale aj právne akty, ktoré majú charakter podzákonných právnych predpisov¹⁴, resp. vnútroorganizačných (interných právnych) aktov¹⁵. Predmet právnej analýzy v rámci prvých dvoch uvedených bodov (prevencia a riešenie RPN) je rozšírený aj o právne vzťahy migračného úradu s mimovládnyimi organizáciami¹⁶ a súkromnými bezpečnostnými službami¹⁷. Problematiku rodovo citlivého prístupu v azylovom konaní sme skúmali aj z hľadiska právnych predpisov upravujúcich azylový proces.

Štvrtou oblasťou je **analýza významu čl. 60 a 61 Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu (ďalej len „Istanbulský dohovor“)** pre vnútroštátnu právnu úpravu („de lege ferenda“), ako aj pre administratívnu a súdnu prax (časť 3. 4).

¹⁴ Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 1/2007 o postupe Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a útvarov Policajného zboru pri vykonávaní zákona č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie ministra č. 1/2007“). Nariadenie ministra č. 1/2007 bolo zmenené a doplnené nariadením ministra č. 14/2008 a nariadením ministra č. 87/2008.

¹⁵ Vnútrošný poriadok záchytného tábora (Príloha č. 1 k PR MÚ MV SR č. 8/2009) a Vnútrošný poriadok pobytového tábora (Príloha č. 2 k PR MÚ MV SR č. 8/2009).

¹⁶ Projekty mimovládnych organizácií v azylových zariadeniach na základe zmluvného vzťahu s Ministerstvom vnútra SR v rámci Európskeho fondu pre utečencov. V tej súvislosti ide o projekt Spoločnosti ľudí dobrej vôle, ktorý sa realizuje v Záchytnom tábore v Humennom a v Pobytovom tábore v Opatovskej Novej Vsi a o projekt Slovenskej humanitnej rady, ktorý sa realizuje v Pobytovom tábore v Rohovciach. Ministerstvo vnútra SR sprístupnilo autorom štúdie tieto projekty tým spôsobom, že pracovníčka Ministerstva vnútra SR zaslala mailom prepis vecného rozsahu jednotlivých projektov.

¹⁷ Autori štúdie sa mali možnosť oboznámiť so zmluvami a smernicami, z ktorých vyplýval výkon súkromnej bezpečnostnej služby v Záchytnom tábore Humenné, v Pobytovom tábore Opatovská Nová ves a v Pobytovom tábore Rohovce.

3. 1 Prevencia RPN voči osobám v záujme UNHCR

V tejto časti sme sa snažili zmapovať legislatívne opatrenia, ktoré Slovenská republika prijala za účelom predchádzania násillia voči osobám v záujme UNHCR, ktoré bolo podmienené príslušnosťou k rodu. Za preventívne možno považovať opatrenia rôzneho druhu (eliminácia príčin, kontroly osôb, psycho-sociálne služby, šírenie povedomia, linka pomoci, strážna služba, zber údajov a výskum, podpora aktivít mimovládnych organizácii a pod.). V tejto časti ponechávame bokom sankčné mechanizmy, ktoré môžu tiež pôsobiť preventívne a osobitne sa im venujeme v nasledujúcej časti (3. 2) zameranej na reakciu slovenskej legislatívy na už uskutočnené násillie. Požiadavku prijatia preventívnych opatrení vo vzťahu k osobám v záujme UNHCR možno odôvodniť aj Smernicou Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (ďalej len „Smernica 2003/9/ES“)¹⁸.

3. 1. 1 Zákonná úprava

Osobitnú právnu úpravu týkajúcu sa osôb v záujme UNHCR predstavuje predovšetkým **zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle** v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „zákon o azyle“). Medzi preventívne opatrenia, ktoré uvádza zákon o azyle možno zaradiť najmä:

- *Prehliadky cudzincov*: Oprávnenie príslušníka Policajného zboru SR vykonať prehliadku cudzinca v azylovom zariadení a pri vstupe doň, ak je podozrenie, že ukrýva vec, ktorá ohrozuje život alebo zdravie osôb. O vykonanie prehliadky môže policajta požiadať Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). (§ 3 ods. 5 a § 38)
- *Regulácia umiestňovania žiadateľov*: Pri umiestňovaní cudzinca v azylovom zariadení je ministerstvo povinné prihliadať na jeho vek, zdravotný stav, príbuzenské vzťahy a náboženské, etnické alebo národnostné osobitosti. Osobitne sa umiestňujú muži a ženy, maloleté osoby a plnoleté osoby, pričom sa prihliada na rodinné vzťahy. (§ 39 ods. 2)
- *Regulácia vstupu tretích osôb do azylových zariadení*: Cudzia osoba môže vstúpiť do azylového zariadenia len s povolením ministerstva; ministerstvo zvolenému zástupcovi účastníka konania môže odmietnuť vydať povolenie len z dôvodu ohrozenia bezpečnosti alebo ochrany verejného poriadku. Na povolenie vstupu do azylového zariadenia sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. (§ 40 ods. 1)
- *Zber štatistických údajov*: Ministerstvo poskytuje štatistické údaje o žiadateľoch o azyl Štatistickému úradu Slovenskej republiky a UNHCR (§ 43 a § 48 ods. 3). Obsah týchto údajov a informácií nie je v zákone bližšie vymedzený. V praxi sa neposkytujú údaje týkajúce sa rodovo podmieneného násillia, resp. násillia vôbec. Poskytujú sa predovšetkým štatistické informácie o počte žiadateľov o azyl vo vzťahu k spôsobu vybavenia ich žiadosti, veku, národnosti a pohlaviu žiadateľov¹⁹.

¹⁸ Čl. 4 ods. 2 druhá veta: „Členské štáty venujú *osobitnú pozornosť predchádzaniu útokom* v priestoroch a ubytovacích strediskách uvedených v ods. 1 písm. a) a b).“

Čl. 4 ods. 5: „Osoby, ktoré pracujú v ubytovacích zariadeniach, musia byť *primerane vyškolené* a sú viazané povinnosťou zachovávať mlčanlivosť, ako je vymedzená vo vnútroštátnom práve v súvislosti s akýmikoľvek informáciami získanými počas výkonu práce.“

¹⁹ <http://www.minv.sk/?statistiky-20>.

Vzhl'adom na všeobecnú formuláciu použítú v zákone o azyle by bolo možné na úrovni podzákonnej úpravy spresniť (napr. cestou novelizácie nariadenia ministra č. 1/2007), že obsahom týchto údajov budú aj informácie týkajúce sa RPN, resp. násilia vôbec. Tieto údaje, ak by boli spoľahlivo zozbierané, by tak mohli napomôcť napríklad pri formovaní politik a postupov pre rodovo citlivý prístup v azylovej problematike. Mohli by zahŕňať nasledovné:

- o počty žiadateľov o azyl segregované podľa pohlavia a veku (neplnoleté osoby),
- o počet žiadateľov/iek, ktorí/é uviedli skutočnosti o na nich páchanom násilí (kvantitatívny ukazovateľ výskytu násilia, resp. RPN),
- o ku každému prípadu, v ktorom bol zistený výskyt násilia, resp. RPN, uvedenie základných informácií o obeti ako vek, pohlavie, národnosť, rodinný stav, náboženstvo, krajina pôvodu, vzťah k osobe označenej za pôvodcu násilia, čas páchaného násilia, moment zistenia násilia, motív páchaného násilia, okolnosti a spôsob spáchania násilia (kvalitatívne ukazovatele výskytu násilia, resp. RPN) s dôrazom na ochranu osobných údajov a osobnosti vôbec.

Ďalším právnym predpisom, ktorý sa vzťahuje na osoby v záujme UNHCR, je **zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách** a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov²⁰ (ďalej len „zákon o sociálnych službách“). Zákon o sociálnych službách používa v súvislosti s poskytovaním sociálnych služieb termín „prijímateľ“ sociálnej služby (§ 3 ods. 2), medzi ktorých radí cudzincov s udeleným azylom, poskytnutou doplnkovou ochranou alebo dočasným útočiskom, ale nezahŕňa žiadateľov o azyl. § 6 ods. 3²¹ a § 6 ods. 4²² zákona o sociálnych službách priznávajú prijímateľom sociálnej služby v zariadení sociálnych služieb osobitné práva. V dôsledku takejto úpravy sú žiadatelia o azyl v porovnaní s ostatnými osobami v záujme UNHCR v nerovnoprávnom postavení.

Sociálnou službou podľa zákona o sociálnych službách sa rozumie tiež činnosť zameraná na *prevenciu* vzniku nepriaznivej sociálnej situácie osoby, rodiny alebo komunity, jej riešenie alebo zmiernenie (§ 2 ods. 1 písm. a)). Pod nepriaznivou sociálnou situáciou sa rozumie tiež obmedzenie schopnosti takejto osoby spoločensky sa začleniť a samostatne riešiť svoje problémy, a to aj pre ohrozenie správaním iných fyzických osôb (§ 2 ods. 2 písm. f) zákona o sociálnych službách). Z uvedeného znenia vyplýva, že *sociálne služby v zmysle zákona*

²⁰ § 3 ods. 2 písm. g), j) a k) zákona o sociálnych službách.

²¹ „(3) Prijímateľ sociálnej služby v zariadení sociálnych služieb (ďalej len "zariadenie") má právo aj

a) na vytvorenie podmienok na zabezpečenie osobného kontaktu, telefonického kontaktu, písomného kontaktu alebo elektronického kontaktu s osobou, ktorú si sám určí, najmä na účel ochrany jeho práv a práv chránených záujmov, nadväzovania a udržiavania sociálnych väzieb s rodinou a komunitou a udržiavania partnerských vzťahov,
b) na nenarušovanie svojho osobného priestoru okrem situácie, ktorá neznesie odklad a vstup je nevyhnutný na ochranu jeho života, zdravia alebo majetku, na ochranu práv a slobôd iných fyzických osôb alebo ochranu majetku zariadenia,

c) podieľať sa na určovaní životných podmienok v zariadení uvedenom v § 34 až 40 prostredníctvom zvolených zástupcov prijímateľov sociálnej služby pri úprave domáceho poriadku, pri riešení vecí súvisiacich s podmienkami a kvalitou poskytovania sociálnych služieb a výbere aktivít vykonávaných vo voľnom čase; ak je prijímateľom sociálnej služby dieťa, má právo podieľať sa na určovaní životných podmienok v zariadení samo alebo prostredníctvom svojho zákonného zástupcu alebo inej fyzickej osoby, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu.“

²² „Prijímateľ sociálnej služby má právo na náhradu škody spôsobenej poskytovateľom sociálnej služby pri poskytovaní sociálnej služby alebo v priamej súvislosti s ňou.“

o sociálnych službách sú zamerané skôr na prevenciu negatívnych následkov prípadného násilia, než na predchádzanie samotnému násiliu. Zodpovedajú tomu aj samotné druhy sociálnych služieb, ktorých formulácia je v prípadoch násilia zameraná na situáciu *ex post*, t.j. sú určené pre osoby, na ktorých je páchané násilie, a preto sa im bližšie venujeme v časti o reakciách na spáchané násilie (3. 2).

Zákon o sociálnych službách síce vymenúva medzi potenciálnymi prijímateľmi sociálnych služieb aj osoby, ktorým bol udelený azyl, poskytla sa doplnková ochrana alebo dočasné útočisko, nezahŕňa však výslovne žiadateľov o azyl a vo vzťahu k obetiam RPN neustanovuje osobitné druhy sociálnych služieb zameraných na prevenciu RPN.

3. 1. 2 Podzákonná úprava a organizačné akty

V rámci podzákonnej úpravy nadväzujúcej na azylovú agendu si zasluhuje pozornosť čl. 14 odsek 8 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov, ktorý znie: „Pre osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť, ako sú maloletí bez sprievodu alebo rodiny s deťmi, migračný úrad vytvorí v azylovom zariadení *vhodné podmienky na ich ubytovanie a starostlivosť*. Za osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť sa považujú najmä tehotné ženy, osoby mladšie ako 18 rokov, osoby zdravotne postihnuté, prestarnuté osoby alebo *osoby, ktoré boli mučené, znásilnené alebo podrobené iným vážnym formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia*.“²³

Predmetné ustanovenie spolu s § 39 ods. 1 zákona o azyle²⁴ predstavuje právny základ umožňujúci migračnému úradu prijať konkrétne opatrenia (buď vo forme právnych predpisov alebo ako reálnu prax), a to aj v oblasti prevencie RPN. V tomto prípade máme na mysli najmä predchádzanie ďalšej viktimizácii žiadateľiek a žiadateľov o azyl ako obetí násilia. V dostupných právnych predpisoch sme sa však nestretli s ďalšou konkretizáciou legislatívnych alebo iných opatrení prijatých v tejto súvislosti, ktoré by ďalej rozvíjali toto všeobecné ustanovenie.

Nariadenie ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov upravuje v čl. 18 evidenciu, avšak z formulácie predmetného článku („osobné údaje a informácie“ o žiadateľoch, azylantoch, osobách s doplnkovou ochranou, odídencoch) nevyplýva, že by evidencia zachytávala aj zistené prípady RPN voči osobám v záujme UNHCR. **V tej súvislosti poukazujeme na odporúčanie špecifikovať rozsah poskytovaných údajov podľa predchádzajúceho bodu 3.1.1.**

Vnútorňý poriadok záchytného tábora a Vnútorňý poriadok pobytového tábora v súčasnosti tiež neobsahujú osobitné ustanovenia zamerané na prevenciu RPN, resp. násilia vôbec voči osobám v záujme UNHCR²⁵ (opatrenia stanovené ako reakcia na spáchané násilie, ktoré môžu sprevádzať preventívne účinky uvádzame v časti 3. 2. 2).

²³ Toto ustanovenie bolo obsahom nariadenia ministra č. 14/2008, ktoré novelizovalo nariadenie ministra č. 1/2007.

²⁴ „Ministerstvo vytvorí v azylových zariadeniach vhodné podmienky na ubytovanie a starostlivosť pre maloletých bez sprievodu, pre rodiny s deťmi a osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť.“

²⁵ Zákonnodarca poveril ministerstvo prijatím *vnútorného poriadku* pre azylové zariadenia a zároveň slovom „najmä“ stanovil *minimálny* okruh otázok, ktoré má takýto vnútorňý poriadok upravovať (*najmä* časový rozvrh poskytovania stravy, výšku vreckového a časový rozvrh jeho výplaty, časový rozvrh doručovania a rozdeľovania písomností, podmienky opustenia azylového zariadenia; § 41 ods. 2 zákona o azyle). Medzi obligatórne oblasti upravené vnútorňým poriadkom azylového zariadenia teda v zmysle zákona o azyle nepatrí otázka RPN, resp. násilia na osobách v záujme UNHCR vôbec. Na strane druhej je potrebné uviesť, že zákonná formulácia má exemplifikačný charakter (*najmä*) a preto je na zvážení ministerstva, či zahrnie aj otázku prevencie násilia do vnútorného poriadku azylového zariadenia.

3. 1. 3 Opatrenia vyplývajúce zo zmluvných vzťahov migračného úradu

Analýza sa zamerala aj na vybrané zmluvné vzťahy ministerstva, resp. migračného úradu, z ktorých by potenciálne mohli vyplývať osobitné opatrenia zamerané na predchádzanie RPN voči osobám v záujme UNHCR.

Prvú oblasť predstavujú projekty mimovládnych organizácií v azylových zariadeniach, ktoré obsahujú najmä nasledovné zazmluvnené aktivity: *monitoring za účelom určenia žiadateľov o azyl, ktorí potrebujú osobitnú starostlivosť, spolupráca so všetkými zainteresovanými orgánmi pri riešení podnetov a oznámení žiadateľov o udelenie azylu, poradenská činnosť*. Druhú oblasť tvoria služby v oblasti bezpečnosti v azylových zariadeniach, ktoré zabezpečujú súkromné bezpečnostné služby na základe zmluvného vzťahu s migračným úradom. Predchádzaniu násilia môžu slúžiť napríklad opatrenia *dohľadu nad dianím v azylovom zariadení*, medzi ktoré, v zmysle zmlúv a smerníc, patrí napríklad *obchôdzka* alebo *využívanie kamerového systému*.

3. 1. 4 Záver k právnej úprave prevencie RPN v právnom systéme Slovenskej republiky

Z vyššie uvedeného vyplýva, že platné právne normy a existujúce zmluvné vzťahy umožňujú uskutočniť v praxi opatrenia, ktoré pomôžu pri prevencii RPN voči osobám v záujme UNHCR. Terénni výskumníci však identifikovali oblasti, pri ktorých sa v praxi nie vždy dostatočne využíval existujúci právny základ. Na základe uvedeného v častiach 6 a 7 odporúčame spresnenie právnej úpravy tak, aby požadovala praktické zavedenie kvalitných prevenčných mechanizmov voči RPN.

3. 2 Riešenie prípadov RPN voči osobám v záujme UNHCR

Snažili sme sa zmapovať existenciu a uplatňovanie legislatívnych opatrení, ktoré upravujú postupy pri zistení, že v prípade osôb v záujme UNHCR došlo k RPN pred vstupom alebo po vstupe na územie Slovenskej republiky. Potrebu prijatia takýchto opatrení predpokladá tiež Smernica 2003/9/ES²⁶.

3. 2. 1 Zákonná úprava

Opatrenia zamerané na páchatel'a násilia

V rámci *zákona o azyle* možno identifikovať nasledovné legislatívne opatrenia, ktoré umožňujú reagovať na násilie páchané v azylových zariadeniach:

²⁶ Čl. 16 ods. 3: „Členské štáty môžu určiť sankcie za závažné porušenie vnútorných pravidiel v ubytovacích strediskách, ako aj za obzvlášť násilné správanie.“

Čl. 20: „Členské štáty zabezpečia, aby osobám, ktoré boli podrobené mučeniu, znásilnené alebo vystavené iných závažným násilným činom, bolo v prípade potreby poskytnuté ošetrovanie zranení spôsobených vyššie uvedenými činmi.“

- *Premiestňovanie žiadateľov:* Premiestnenie cudzinca z jedného azylového zariadenia do druhého azylového zariadenia sa uskutočňuje iba v nevyhnutných prípadoch. (§ 39 ods. 2 zákona o azyle) nariadenie ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov považuje za „nevyhnutný prípad“ aj narušenie verejného poriadku, ku ktorému môže dôjsť aj násilným správaním sa žiadateľa o azyl (čl. 14 ods. 5).
- *Odňatie vreckového:* Ministerstvo môže rozhodnúť o tom, že osobe v záujme UNHCR, ktorá by inak mala nárok na vreckové, odníme toto vreckové, pričom dôvodom takehoto rozhodnutia ministerstva môže byť aj porušenie vnútorného poriadku azylového zariadenia (napr. § 22 ods. 8 písm. e) a § 41 zákona o azyle). Podľa čl. 3 písm. f) Vnútorného poriadku záchytného tábora, resp. čl. 3 písm. d) Vnútorného poriadku pobytového tábora, je žiadateľ povinný „rešpektovať zásady občianskeho spolužitia, tolerancie a slušného správania“, čomu by sa spáchanie násilia malo priečiť.

Všeobecnú represívnu reakciu na páchanie násilia obsahuje predovšetkým zákon č. 300/2005 Z. z. *Trestný zákon*. Pôjde predovšetkým o násilie spáchané úplne alebo sčasti na území Slovenskej republiky. Pokiaľ skúmame *výlučne rodovo podmienené násilie, tak z tohto pohľadu Trestný zákon priznáva relevanciu takémuto konaniu vo viacerých ohľadoch*. Trestný zákon považuje **spáchanie trestného činu v úmysle verejne podnecovať k násiliu alebo k nenávisti pre príslušnosť k rodu** za osobitný motív zakladajúci možnosť uloženia prísnejšieho trestu odňatia slobody. (§ 140 písm. d) Trestného zákona).

Medzi trestné činy, ktoré obsahujú vo svojich základných skutkových podstatách protiprávne konanie namierené proti rodu patrí trestný čin hanobenia rasy, národa a presvedčenia (§ 423), podnecovanie k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti (§ 424) a podnecovanie, hanobenie a vyhrážanie osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo **z dôvodu rodu** (§ 424a). Relevantnými trestnými činmi v prípade rodovo podmieneného násilia však zvyčajne budú trestné činy ako ublíženie na zdraví (§ 155 a nasl.), obchodovanie s ľuďmi (§ 179), vydieranie (§ 189), nátlak (§ 192), znásilnenie (§ 199), týranie blízkej a zverenej osoby (§ 208) a ďalšie.

V prípade menej závažnejšieho spôsobu násilia prichádzajú do úvahy sankčné mechanizmy najmä v podobe pokút podľa zákona č. 372/1990 Zb. *o priestupkoch*. Rodovo podmienené násilie je možné subsumovať najmä pod prípady priestupkov proti občianskemu spolunažívaniu. Pôjde o situácie, ak niekto „inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech, (...) inému z nedbanlivosti ublíži na zdraví, (...) alebo úmyselne naruší občianske spolunažívanie *vyhrázaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním*“ (§ 49 ods. 1 písm. a), b) a d)). Nejde však o opatrenia reagujúce osobitne na RPN voči osobám v záujme UNHCR, ale na násilie všeobecne.

Širšiemu praktickému uplatneniu týchto ustanovení však bráni nedostatočná úprava a uplatňovanie ochrany svedkov a tiež obetí násilných činov, z dôvodu neschopnosti polície ochrániť svedkov. V azylových zariadeniach existuje subkultúra typická pre uzavreté inštitúcie, ktorá je spojená s pocitom neistoty a s relatívne častými zmenami pobytu a životnej situácie migrantov v nich umiestnených. Na základe uvedeného sa zdá, že nemožno reálne očakávať, že obyvatelia týchto zariadení budú ochotní vypovedať o prípadoch násilia, šikany, či RPN, ktorých boli svedkami alebo obeťami. Aj z týchto dôvodov sa možno oprávnene domnievať, že násilie v azylovom zariadení ostane nezriedka nepotrestané. Uvedené sa vzťahuje aj na RPN, čo ďalej zhoršuje situáciu jeho obetí.

Opatrenia zamerané na obeť násilia

Právny poriadok Slovenskej republiky však na násilie nereaguje iba preventívnymi a represívnymi opatreniami. Podľa § 29 ods. 1 *zákona o sociálnych službách* sa osobe, na ktorej je páchané násilie alebo ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi, poskytujú sociálne služby v zariadení núdzového bývania. Obsahom sociálnych služieb osobe, na ktorej je páchané násilie, alebo ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi, je **poskytnutie ubytovania na určitý čas, sociálne poradenstvo, pomoc pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov**. Ich súčasťou je utváranie podmienok na prípravu stravy, výdaj stravy alebo výdaj potravín, vykonávanie nevyhnutnej základnej osobnej hygieny, pranie, žehlenie a údržbu bielizne a šatstva, záujmovú činnosť (§ 29 ods. 2 zákona o sociálnych službách). Medzi ďalšie opatrenia, ktoré chránia **život a zdravie osoby, na ktorej je páchané násilie a osoby, ktorá je obeťou obchodovania s ľuďmi**, možno zaradiť **utajenie miesta jej ubytovania a anonymitu** (§ 29 ods. 4 zákona o sociálnych službách). Podobne, ako v prípade zákona o priestupkoch, aj tieto opatrenia majú všeobecný charakter a sú zamerané všeobecne na prejavy násilia bez špecifického zohľadnenia RPN voči osobám v záujme UNHCR. **Bolo by vhodné rozšíriť ustanovenia zákona o sociálnych službách tak, aby výslovne zahŕňali ženy a deti, ktoré sú obeťami RPN.**

V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že zákon o sociálnych službách nepovažuje žiadateľov/ky o azyl za prijímateľov sociálnej služby, a preto im tieto práva nepatria. Ich prípadné zaradenie medzi prijímateľov/ky sociálnych služieb podľa zákona o sociálnych službách by si vyžadovalo zosúladienie viacerých ďalších právnych predpisov (napr. v situácii využitia služby utajeného ubytovania žiadateľky o azyl sa žiada upraviť podmienky opustenia azylového zariadenia, ktoré sú upravené v § 23a zákona o azyloch a vo vnútorných poriadkoch azylových zariadení).

Zákon o azyloch sa výslovne nezmieňuje o obetiach RPN. Jeho ustanovenie § 22 ods. 5 však umožňuje poskytnúť a uhradiť jednak neodkladnú zdravotnú starostlivosť žiadateľom o azyl a tiež aj zdravotnú starostlivosť v potrebnom rozsahu, ak kompetentný orgán usúdi, že ide o prípad hodný osobitného zreteľa. („V prípadoch hodných osobitného zreteľa, ak sa na základe individuálneho posúdenia zdravotného stavu žiadateľa zistia osobitné potreby na poskytnutie zdravotnej starostlivosti, ministerstvo uhradí aj poskytnutie tejto zdravotnej starostlivosti. Ministerstvo zabezpečí vhodnú zdravotnú starostlivosť maloletým žiadateľom o udelenie azylu, ktorí sú obeťami zneužívania, zanedbávania, vykorisťovania, mučenia alebo krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo ktorí trpeli na následky ozbrojeného konfliktu.“).

Napriek tomu, že obeť RPN by mohli byť v mnohých prípadoch považované za „obete zneužívania, zanedbávania, vykorisťovania, mučenia alebo krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo ktoré trpeli na následky ozbrojeného konfliktu“, považujeme za potrebné doplniť toto ustanovenie o výslovný odkaz na obeť RPN.

3. 2. 2 Podzákonná úprava a organizačné akty

V rámci podzákonnej právnej úpravy, do ktorej patria aj organizačné akty MV SR, pre stručnosť ich obsahu nepokladáme za potrebné rozlišovať medzi sankčnými a inými opatreniami. Za rozhodujúce pokladáme jednoznačne *nariadenie ministra č. 1/2007* v znení neskorších predpisov a osobitne ustanovenie jeho čl. 14 odsek 8 (cit. v časti 3. 1. 2), ktoré vytvára priestor pre prijatie konkrétnych aktivít smerujúcich k poskytovaniu osobitnej starostlivosti obeťami RPN.

Na druhej strane pokladáme za potrebné poukázať na skutočnosť, že *vnútorný poriadok záchytného tábora a vnútorný poriadok pobytového tábora neobsahujú* ustanovenia, ktoré by upravovali konkrétne kroky zodpovedných osôb v prípade, že dôjde k odhaleniu RPN.

Aj napriek existencii určitej možnosti zneužitia opatrení viazaných explicitne na RPN (napr. neodôvodnené obvinenia zo strany žien voči mužom, ktoré sa môžu ťažko potvrdiť alebo vyvrátiť dôkazmi), pokladáme za potrebné zamyslieť sa nad potrebou ich využitia aj vo vnútorných poriadkoch, nakoľko pri dôslednej sociálnej práci je možné zneužitiam predísť a účinnejšie chrániť potenciálne obeť RPN.

3. 2. 3 Opatrenia vyplývajúce zo zmluvných vzťahov migračného úradu a ministerstva

Mimovládne organizácie pôsobiace v azylových zariadeniach môžu prispieť k riešeniu prípadov RPN podpornými službami, ktoré poskytujú. Ide najmä o právne, psychologické (pomoc pri následkoch spôsobených prekonanou traumou, odporúčenie odborného lekárskeho vyšetrenia, monitorovanie) a sociálne poradenstvo (denný monitoring a poradenstvo pri riešení problémov, komplexná starostlivosť, terapie).

V rámci *služieb v oblasti bezpečnosti v azylových zariadeniach* je možné medzi opatrenia reagujúce na spáchané RPN zaradiť najmä: *sledovanie pohybu osôb v objekte kamerovým systémom, obchôdzku, zásah v prípade výtržností alebo zdravotných problémov, výzvu na upustenie od protiprávneho konania, obmedzenie osobnej slobody za účelom zistenia totožnosti alebo zabránenia úteku, pri zistení trestných činov alebo priestupkov výkon opatrení smerujúcich k zadržaniu páchatel'a alebo výkon činností k zaisteniu miesta činu, volanie polície, vyhotovenie záznamu o každej mimoriadnej udalosti*. Tieto opatrenia sú zamerané jednak na identifikovanie násillia (kamerový systém, obchôdzka), ukončenie vykonávaného násillia (zásah), ako aj na uľahčenie potrestania páchatel'a násillia (záznam, zistenie totožnosti, zabránenie úteku z miesta činu). Tieto opatrenia by mohli byť účinné len v prípade otvoreného incidentu s prejavom RPN, ku ktorým však dochádza minimálne. Následné riešenie situácie za prítomnosti polície a právnou cestou však už vyžaduje intenzívne podporné služby (pomoc obetiam a ich fyzická a psychická ochrana).

3. 2. 4 Záver k právnej úprave riešenia RPN v právnom systéme Slovenskej republiky

Podobne ako v prípade prevencie aj pri riešení RPN platí, že právny systém Slovenskej republiky umožňuje kompetentným osobám prijať konkrétne opatrenia na riešenie RPN v praxi. Môžeme však konštatovať, že na základe nášho terénneho výskumu sme dospeli k záveru, že existuje priestor aj na ďalšie skvalitnenie právnej úpravy v tejto oblasti (časť 6 a 7).

3. 3 Rodovo citlivý prístup v azylovom konaní

3. 3. 1 Zákonná úprava

Zákon o azyle upravuje postup migračného úradu od momentu vyhlásenia cudzinca na príslušnom policajnom útvaru o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ktorým sa začína konanie o udelenie azylu (§ 3 ods. 1). Po podaní vyhlásenia vykoná poverený zamestnanec migračného úradu so žiadateľom vstupný pohovor, získané údaje zaznamená formou vyplnenia dotazníka (§ 4 ods. 1). Pred vyplnením dotazníka, najneskôr však do 15 dní od začatia konania, poučí poverený zamestnanec migračného úradu žiadateľa o jeho právach a povinnostiach počas konania o udelenie azylu, možných dôsledkoch neplnenia alebo porušenia jeho povinností podľa tohto zákona, možnosti zastupovania v konaní a o prístupe k právnej pomoci. Zároveň poskytne žiadateľovi aj informáciu o mimovládnych organizáciách, ktoré sa zaoberajú starostlivosťou o žiadateľov o azyl a azylantov. Poučenie a informácie sa poskytujú **písomne a podľa možnosti v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu žiadateľ rozumie** (§ 4 ods. 2). Pohovor sa vykoná v jazyku, v ktorom sa žiadateľ môže dorozumieť, a tak, aby bola zabezpečená jeho **primeraná dôvernosť** (§ 6 ods. 2). Migračný úrad z dôvodov hodných osobitného zreteľa a s prihliadnutím na svoje možnosti zabezpečí **pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia** ako je žiadateľ. Ministerstvo zabezpečí vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa vrátane jeho pôvodu, **pohlavia** a veku (§ 6 ods. 4).

3. 3. 2 Podzákoná úprava a organizačné akty

Nariadenie ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov relatívne podrobne upravuje postup Policajného zboru SR od požiadania o azyl až po odovzdanie žiadateľa do záchytného tábora, avšak **bez konkrétnych opatrení smerujúcich k identifikácii či pomoci obeti násillia**. Z hľadiska časovej línie sa v čl. 5 ods. 1 výslovne spomínajú prvé opatrenia až pri postupe zamestnancov záchytného tábora po príchode cudzinca do tohto zariadenia (doručenie poučenia o právach a povinnostiach žiadateľa – písomne v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie; informácia o mimovládnych organizáciách zaoberajúcich sa starostlivosťou o žiadateľov, migrantov, azylantov a cudzincov s doplnkovou ochranou). Tieto však takisto **nesmerujú k identifikácii obete násillia**. V rámci následného kroku v podobe vykonávania procesných úkonov v konaní o azyle má poverený zamestnanec ministerstva povinnosť zabezpečiť z dôvodov hodných osobitného zreteľa a s prihliadnutím na možnosti ministerstva pohovor a tlmočenie osobou rovnakého pohlavia ako je žiadateľ (čl. 10 písm. f)). Podobne ako pri prevencii a riešení rodovo podmieneného násillia má najväčší potenciál k prijatiu v praxi účinných opatrení ustanovenie čl. 14 ods. 8 nariadenie ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov („Pre osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť, ako sú maloletí bez sprievodu alebo pre rodiny s deťmi, migračný úrad vytvorí v azylovom zariadení vhodné podmienky na ich ubytovanie a starostlivosť. **Za osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť sa považujú najmä tehotné ženy, osoby mladšie ako 18 rokov, osoby zdravotne postihnuté, prestarnuté osoby alebo osoby, ktoré boli mučené, znásillnené alebo podrobené iným vážnym formám psychického,**

fyzického alebo sexuálneho násilia.“). Predmetom úpravy *vnútorného poriadku záchytného tábora a vnútorného poriadku pobytového tábora* nie je konanie o udelenie azylu.

3. 3. 3 Záver k právnej úprave rodovo citlivého prístupu v azylovom konaní v právnom systéme Slovenskej republiky

V porovnaní s právnou úpravou prevencie a riešenia RPN, kde boli identifikované relatívne „široké“, čiže všeobecné ustanovenia umožňujúce prijať konkrétne opatrenia, je potrebné hodnotiť právnú úpravu azylového konania z hľadiska výskytu ustanovení zahŕňajúcich rodovo citlivý prístup, odlišne.

V predpisoch absentujú nielen konkrétne, ale aj všeobecné ustanovenia zamerané na identifikáciu obete RPN, čo je predpokladom uplatnenia citlivého prístupu k takýmto osobám (t.j. vedieť komu je potrebné venovať sa citlivejšie). Postup orgánov v azylovom konaní je izolovaný od poskytovateľov podporných služieb, ktorí by mohli byť rozhodovateľom nápomocní napríklad pri identifikácii obetí RPN medzi žiadateľkami/mi o azyl. Taktiež chýba úprava postupu informovania poskytovateľov podporných služieb, ak rozhodovateľ zistí u žiadateľky/a o azyl výskyt RPN. Výhradou voči právnej úprave môže byť aj to, že aj niektoré existujúce opatrenia právnej úpravy zohľadňujúce rodové hľadisko a pomáhajúce prípadným obetiam RPN, majú len „mäkký“ charakter, teda uplatňujú sa len vtedy, ak sú na to možnosti (napr. pohovor uskutočnený a tlmočený osobou rovnakého pohlavia).

4 DOHOVOR RADY EURÓPY O PREDCHÁDZANÍ NÁSILIU NA ŽENÁCH A DOMÁCEMU NÁSILIU A O BOJI PROTI NEMU²⁷

4.1 Základné fakty

Dňa 7. apríla 2011 bol na 1111. zasadnutí Výboru delegátov ministrov Rady Európy v Štrasburgu prijatý *Dohovor Rady Európy o predchádzaní násilium na ženách a domácejmu násilium a o boji proti nemu*²⁸, tzv. Istanbulský dohovor. Uznesením Vlády SR č. 297 zo dňa 4. mája 2011 bol vyslovený súhlas s podpisom Istanbulského dohovoru s výhradou ratifikácie. Istanbulský dohovor bol otvorený na podpis dňa 11. mája 2011 v Istanbule, kedy bol aj zástupcom Slovenskej republiky podpísaný. Istanbulský dohovor je vládou SR kvalifikovaný ako medzinárodná zmluva, ktorá priamo zakladá práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a preto v súlade s článkom 86 písm. d) Ústavy SR podlieha vysloveniu súhlasu Národnej rady SR a ratifikácii prezidentom SR. Zároveň ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá v prípade ratifikácie a vyhlásenia spôsobom ustanoveným zákonom, má prednosť pred zákonmi (čl. 7 ods. 5 Ústavy SR). **Vláda SR si predmetným uznesením dala záväzok, že pripraví návrh na ratifikáciu Istanbulského dohovoru do 31. decembra 2013 a do tohto termínu tiež prijme potrebné legislatívne opatrenia zabezpečujúce vykonávanie Istanbulského dohovoru.** Okrem Istanbulského dohovoru bolo na zasadnutiach tzv. Ad hoc výboru pre predchádzanie a boj proti násilium na ženách a domácejmu násilium (CAHVIO), konajúcich sa v Štrasburgu v rokoch 2009 – 2011, prijaté aj *výkladové memorandum k Istanbulskému dohovoru*²⁹.

4.2 Relevantné ustanovenia Istanbulského dohovoru

Na základe zadania sa analýza zamerala na čl. 60 a 61 Istanbulského Dohovoru, ktoré znejú nasledovne:

Článok 60

Rodovo podmienené žiadosti o azyl

1. Zmluvné strany prijímú potrebné legislatívne alebo iné opatrenia, aby zabezpečili, že rodovo podmienené násilie na ženách môže byť uznané ako forma prenasledovania v zmysle článku 1 A (2) Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 a ako forma vážneho bezprávia, ktoré vedie k doplnkovej / subsidiárnej ochrane.

²⁷ Keďže v súčasnosti ešte nie je oficiálny slovenský preklad (publikovaný záväzný text) Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilium na ženách a domácejmu násilium a o boji proti nemu, vychádzame v tejto analýze z prekladu ustáleného autormi analýzy v spolupráci s UNHCR. V prílohe sa nachádza anglický text Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilium na ženách a domácejmu násilium a o boji proti nemu (znenie zverejnené Radou Európy; <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/DomesticViolence.htm>).

²⁸ „Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.“

²⁹ „Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Explanatory report“ (ďalej len „výkladové memorandum“).

2. Zmluvné strany zabezpečia rodovo citlivú interpretáciu všetkých dôvodov podľa dohovoru a tam, kde sa preukáže, že obava z prenasledovania je z jedného alebo z viacerých týchto dôvodov, žiadateľkám sa udelí postavenie utečenca podľa uplatniteľných relevantných nástrojov.

3. Zmluvné strany prijmú potrebné legislatívne alebo iné opatrenia na zabezpečenie rodovo citlivých podmienok prijatia žiadateľov o azyl a podporných služieb pre žiadateľov o azyl, ako aj vytvorenie smerníc o rodovej rovnosti a rodovo citlivého azylového konania vrátane určenia postavenia utečenca a žiadosti o medzinárodnú ochranu.

Článok 61

Zásada non-refoulement (zákaz vydania alebo vyhostenia)

1. Zmluvné strany prijmú potrebné legislatívne alebo iné opatrenia na dodržiavanie zásady non-refoulement v súlade s existujúcimi záväzkami podľa medzinárodného práva.

2. Zmluvné strany prijmú potrebné legislatívne alebo iné opatrenia na zabezpečenie toho, aby obeť násilia na ženách, ktoré potrebujú ochranu, bez ohľadu na ich postavenie alebo pobyt, neboli za žiadnych okolností vrátené do štátu, kde by ich život mohol byť ohrozený alebo kde by mohli byť podrobené mučeniu či neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.

4.3 Význam čl. 60 a 61 Istanbulskeho dohovoru

Hoci v súčasnosti ešte nejde o právne záväzný dokument pre Slovenskú republiku, aktuálne sa nachádzame v časovom rozmedzí, v ktorom je možné bližšie sa oboznámiť s významom čl. 60 a 61 Istanbulskeho dohovoru a plnohodnotne sa pripraviť na obdobie, kedy bude Istanbulský dohovor záväzným spôsobom pôsobiť v právnom systéme Slovenskej republiky. Problému rodovo podmieneného násilia sa primárne dotýka čl. 60 Istanbulskeho dohovoru, v rámci ktorého by sme mohli identifikovať nasledovné záväzky:

- prijatie opatrení, aby rodovo podmienené násilie na ženách **mohlo byť uznané ako forma prenasledovania a ako forma vážneho bezprávia,**
- zabezpečenie **rodovo citlivej interpretácie dôvodov prenasledovania** podľa Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951,
- prijatie opatrení za účelom **rodovo citlivého prístupu v konaní o udelenie azylu.**

Zásada *non-refoulement* rieši samostatný čl. 61 Istanbulskeho dohovoru, ktorý zmluvným štátom ukladá **prijatie opatrení za účelom predchádzania návratu obetí násilia na ženách do krajín s vymenovanými hrozbami.**

Prvok rodovo podmieneného násilia na ženách má teda vo svetle čl. 60 a 61 Istanbulskeho dohovoru význam vo vzťahu k dôvodom medzinárodnej ochrany, k prístupu v azylovom konaní a k požiadavke *non-refoulement*.

4. 3. 1 Rodovo podmienené násilie a dôvody medzinárodnej ochrany

Čl. 60 ods. 1 Istanbulskeho dohovoru

Výkladové memorandum k Istanbulskému dohovoru poukazuje na rozdielnosť medzi mužmi a ženami v prežívaní prenasledovania, čo azylové právo doposiaľ dostatočne nereflektovalo, najmä skutočnosť, že žena uteká z dôvodu RPN nepovažovalo za azylovo relevantný dôvod žiadosti o azyl. V tejto súvislosti výkladové memorandum spomína formy rodovo podmieneného násillia ako **znásilnenie, mrzačenie ženských pohlavných orgánov, násillia spojeného s venom, závažného domáceho násillia, obchodovanie so ženami a pod.**³⁰

V zmysle čl. 60 ods. 1 Istanbulskeho dohovoru sú zmluvné štáty žiadané, aby uznali, že **RPN môže byť formou prenasledovania, resp. vážneho bezprávia. RPN teda môže byť jednou z podmienok relevantných pre priznanie medzinárodnej ochrany (azyl, doplnková ochrana). Poskytnutie doplnkovej ochrany sa viaže na prípad**, ak žiadateľka síce nebude kvalifikovaná ako azylantka (nebude spĺňať podmienky k udeleniu azylu), ale ak by sa vrátila do svojej krajiny, bude zase vystavená reálnej hrozbe RPN, ktoré napĺňa znaky mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu.

Ide teda o **uznanie násillia na ženách ako formy prenasledovania alebo vážneho bezprávia**, ktoré je na ženách páchané kvôli ich rodu, t.j. z dôvodu ich identity a statusu, pretože sú ženy. Vo svojom dôsledku to podľa výkladového memoranda pre rozhodovanie o azyle alebo doplnkovej ochrane znamená, že štát má odbúrať prípadné prekážky, ktoré by mu bránili, aby žiadateľkou uvádzané násillie, kvôli ktorému uteká z krajiny, považoval za formu prenasledovania alebo vážneho bezprávia motivovaného príslušnosťou obete k rodu. Istanbulský dohovor je vo vzťahu k prípadom rodovo podmieneného násillia zdržanlivejší a neukladá štátom povinnosť udeliť azyl alebo poskytnúť doplnkovú ochranu v prípade akéhokoľvek násillia vykonaného na žiadateľke. Na druhej strane Istanbulský dohovor v čl. 60 ods. 1 ukladá zmluvným stranám, aby umožnili vo svojich rozhodovacích procedúrach uznanie rodovo podmieneného násillia za formu prenasledovania a formu vážneho bezprávia.

Súčasná slovenská právna úprava týkajúca sa podmienok udelenia azylu a poskytnutia doplnkovej ochrany (zákon o azyle) vymedzuje formy prenasledovania a vážneho bezprávia v § 2 písm. d)³¹ a f)³². Zároveň možno povedať, že súčasne platné a účinné formulácie foriem

³⁰ Výkladové memorandum, s. 46.

³¹ Na účely zákona o azyle sa rozumie „**prenasledovaním** závažné alebo opakované konanie spôsobujúce vážne porušovanie základných ľudských práv alebo súbeh rôznych opatrení, ktorý postihuje jednotlivca podobným spôsobom, ktoré spočíva najmä v

1. použítí fyzického alebo psychického násillia vrátane sexuálneho násillia,
2. zákonných, správnych, policajných alebo súdnych opatreniach, ktoré sú diskriminačné alebo sú vykonávané diskriminačným spôsobom,
3. odmietnutí súdnej ochrany, ktoré vedie k neprimeranému alebo diskriminačnému potrestaniu,
4. neprimeranom alebo diskriminačnom trestnom stíhaní alebo treste,
5. trestnom stíhaní alebo treste za odmietnutie výkonu vojenskej služby v čase konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal trestné činy alebo činy uvedené v § 13 ods. 2,
6. konaní namierenom proti osobám určitého pohlavia alebo proti deťom.“

³² Na účely zákona o azyle sa rozumie „**vážnym bezpráviem**

1. uloženie trestu smrti alebo jeho výkon,
2. mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo
3. vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násillia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.“

prenasledovania a vážneho bezprávia v zákone o azyle **nebránia považovať rodovo podmienené násilie za formu prenasledovania alebo vážneho bezprávia. Aktuálna právna úprava teda má byť interpretovaná tak, že RPN sa bude považovať za niektorú z už zakotvených foriem prenasledovania alebo vážneho bezprávia.**

Vzhľadom na to, že formy prenasledovania a vážneho bezprávia podľa zákona o azyle sú predmetom výkladu a ich význam sa utvára interpretačnou praxou vnútroštátnych správnych a súdnych orgánov s právomocou v oblasti azylového práva, mohlo by sa javiť ako dostatočné (bez potreby prijímania osobitných legislatívnych opatrení), ak by tieto orgány vo svojej praxi uznávali rodovo podmienené násilie za formu prenasledovania alebo ako vážne bezprávie. Na druhej strane je potrebné brať do úvahy zásadu vzťahujúcu sa v právnom štáte na štátne orgány, a to, že **štátne orgány môžu konať len to, čo im zákon dovoľuje** (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR). Azylová prax v Slovenskej republike ukazuje, že prípady RPN sa medzi žiadateľkami o azyl vyskytujú. Vzhľadom na to, že súčasťou rozhodnutia o udelení azylu je len stručný popis „príbehu“ žiadateľky a vstupné pohovory predložil migračný úrad s anonymizovanými údajmi žiadateľiek bez spisových značiek, nebolo možné vyhodnotiť, v akej miere migračný úrad zohľadňuje RPN ako formu prenasledovania alebo vážneho bezprávia.

Autorky štúdie si však dovoľujú tvrdiť, že v rozhovoroch sa dozvedeli o mnohých prípadoch, kedy žiadateľkám nebol udelený azyl, ani nebola poskytnutá doplnková ochrana, pričom z dostupných častí príbehov a osudov žiadateľiek bolo možné identifikovať v daných prípadoch prítomnosť RPN.

S cieľom usmerniť interpretačnú prax v azylových veciach v súlade s požiadavkami Istanbulskeho dohovoru odporúčame, **aby za účelom implementácie čl. 60 ods. 1 Istanbulskeho dohovoru bolo do zákona o azyle doplnené ustanovenie, ktoré potvrdí možnosť migračného úradu (resp. ministerstva) uznať rodovo podmienené násilie za formu prenasledovania a formu vážneho bezprávia, pričom RPN môže byť pokladané za formu prenasledovania alebo vážneho bezprávia bez ohľadu na to, či jeho pôvodcom je štát alebo neštátne subjekty.**

Čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru

Čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru je doplnením jeho prvého odseku, čo zdôrazňuje aj výkladové memorandum. Druhý odsek v čl. 60 Istanbulskeho dohovoru **vyžaduje, aby zmluvné strany zabezpečili rodovo citlivú interpretáciu dôvodov** podľa Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 (ďalej len „Ženevský dohovor“). **Výkladové memorandum³³ aj UNHCR³⁴ zdôrazňujú, že prijatie takéhoto spôsobu interpretácie neznamená, že každá žena má automaticky nárok na udelenie azylu.**

Z hľadiska rozhodovania o žiadosti o azyl, rozdiel medzi prvým a druhým odsekom čl. 60 Istanbulskeho dohovoru súvisí s tým, že oprávnená obava pred prenasledovaním (napr. RPN) musí byť spojená s jedným alebo viacerými dôvodmi uvedenými v Ženevskom dohovore. Túto skutočnosť možno vysvetliť aj takým spôsobom, že kým prvý odsek smeruje v podstate k uznaniu RPN za formu prenasledovania alebo vážneho bezprávia, tak druhý odsek nabáda **k všimaniu si súvislosti medzi ktorýmkoľvek dôvodom podľa Ženevského dohovoru a príslušnosťou k rodu** (t.j. interpretácia všetkých dôvodov prenasledovania tak, že v danom prípade **môže byť rod konštituujúcim prvkom situácie žiadateľky o azyl z hľadiska udelenia**

³³ Výkladové memorandum, str. 47.

³⁴ Smernice k medzinárodnej ochrane: „Rodovo-podmienené prenasledovanie“ v kontexte čl. 1A (2) Dohovoru z roku 1951 a jeho Protokolu z roku 1967 o právnom postavení utečencov (str. 3, 7. mája 2002).

azyly). Ide o uznanie a pochopenie, že rodová príslušnosť môže byť významným momentom pri posúdení preukázania ktoréhokoľvek dôvodu prenasledovania. Istanbulský dohovor v tejto súvislosti prostredníctvom čl. 60 ods. 2 zmluvným stranám ukladá, aby **príslušnosť k ženskému rodu uznávali za významný prvok situácie žiadateľky**.

Ženy žiadateľky môžu čeliť prenasledovaniu napríklad na základe politických dôvodov, aj keď sa v politike neangažujú a nemajú politické názory. Pôvodca prenasledovania im názory opozičného charakteru pripisuje, aj keď ich skutočne nemajú. V mnohých spoločnostiach sa napríklad politické názory, rasa, národnosť, náboženstvo alebo sociálna príslušnosť ženy často automaticky spájajú s názormi, rasou, národnosťou, náboženstvom a príslušnosťou jej príbuzných, spoločníkov alebo iných mužských členov jej spoločenstva. Opozičný politický alebo náboženský postoj môže byť u ženy vnímaný tiež cez jej iný pohľadom na rodové roly ženy v konkrétnej spoločnosti/náboženstve.

Výkladové memorandum dáva výslovne do pozornosti, že **prijatie rodovo senzitívnej interpretácie neznamená, že všetky ženy automaticky získavajú nárok na udelenie azylu**. Čo presne znamená opodstatnený strach z prenasledovania bude závisieť od konkrétnych okolností každého jednotlivého prípadu.³⁵

V nadväznosti na čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru môžu byť podľa výkladového memoranda významné **napríklad nasledovné situácie**³⁶, ktoré uvádzame v súvislosti s **jednotlivými dôvodmi prenasledovania** upravenými v Ženevskom dohovore (v poznámkach pod čiarou pre doplnenie uvádzame vymedzenie jednotlivých dôvodov v zákone o azyle):

- Prenasledovanie **z rasových a národnostných dôvodov**³⁷: ženy sa môžu stretnúť s určitými druhmi násilia, ktoré ich zvlášť ohrozujú, ako: sexuálne násilie alebo kontrola reprodukcie v prípadoch rasovej a etnickej „čistky“, čiže motivácia pôvodcu prenasledovania obsahuje rasový, etnický alebo národnostný motív konania, konanie je špecifické, pretože osobitne postihuje ženu.
- Prenasledovanie **z náboženských dôvodov**³⁸: ženy môžu byť prenasledované za to, že nespĺňajú náboženské normy a zvyky prijateľného správania. To platí najmä v prípade trestných činov spáchaných v mene tzv. „cti“, ktoré zasahujú ženy neprimerane, ženy sú prenasledovateľom vnímané ako narušiteľky náboženských noriem resp. pravidiel.
- Prenasledovanie **z politických dôvodov**³⁹: prenasledovanie na základe politického názoru patrí medzi prenasledovanie na základe názorov týkajúcich sa rodových rolí. Niektoré ženy môžu byť napríklad prenasledované, lebo sa neprispôbujú spoločenským rolám a normám akceptovaného správania a vyjadrujú sa proti tradičným rodovým rolám, čo môže pôvodca násilia chápať ako iný (opačný, opozičný) politický názor.

³⁵ Výkladové memorandum, s. 47.

³⁶ Výkladové memorandum, s. 47.

³⁷ „rasa zahŕňa najmä farbu pleti, pôvod alebo príslušnosť k etnickej skupine“ (§ 19a ods. 4 písm. a) zákona o azyle); „národnosť zahŕňa predovšetkým príslušnosť k určitej skupine určenej jej kultúrnymi, etnickými alebo jazykovými znakmi, spoločným zemepisným alebo politickým pôvodom alebo jej vzťahom k obyvateľstvu iného štátu, pričom sa tento pojem neobmedzuje na štátnu príslušnosť“ (§ 19a ods. 4 písm. b) zákona o azyle).

³⁸ „náboženstvo zahŕňa najmä zastávanie teistického, neteistického alebo ateistického presvedčenia, účasť alebo neúčasť na náboženských obradoch, iné náboženské úkony alebo vyjadrenie názorov alebo formu osobného alebo spoločenského správania založeného na náboženskom presvedčení alebo prikázaného náboženským presvedčením“ (§ 19a ods. 4 písm. c) zákona o azyle).

³⁹ „politické názory zahŕňajú najmä zastávanie názorov, myšlienok alebo presvedčenia o možných pôvodcoch prenasledovania a ich politik alebo postupov bez ohľadu na to, či žiadateľ podľa týchto názorov, myšlienok alebo presvedčenia konal“ (§ 19a ods. 4 písm. d) zákona o azyle).

- Prenasledovanie z dôvodu príslušnosti k sociálnej skupine⁴⁰ (ženy sú niektorým formám RPN vystavené ako príslušníčky sociálnej skupiny žien): do tejto skupiny patria prípady mrzačenia ženských pohlavných orgánov, nútené manželstvo, alebo aj závažné formy domáceho násillia. Osobitné aplikačné ťažkosti môže preto spôsobovať otázka, či RPN spáchané na žiadateľke o azyl predstavujúce formu prenasledovania zakladá automaticky bez ďalšieho splnenie druhej podmienky pre udeleniu azylu, a to preukázanie príčinnej súvislosti medzi prenasledovaním a príslušnosťou k určitej sociálnej skupine. Výkladové memorandum k tomu uvádza, že pri posudzovaní násillia na základe rodu vo vzťahu k dôvodom prenasledovania, bude toto RPN často naplňovať zároveň požiadavku súvislosti s „príslušnosťou k určitej sociálnej skupine“⁴¹. Pojem „sociálna skupina“ pritom nemožno chápať ako pojem, ktorého obsah by vyčerpával výpočet v súčasnosti uznávaných definičných znakov. Tento pojem je potrebné interpretovať z vývojového hľadiska ako otvorený rozličnej a meniacej sa povahe skupín v rôznych spoločnostiach a prispôsobujúci sa vývoju ľudskoprávných noriem medzinárodného práva.⁴²

V čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru sa zároveň uvádza, že ak sa preukáže obava z prenasledovania, ktorého súčasťou alebo výlučným konstituujúcim prvkom je rodovo podmienené násillie a preukáže sa súvislosť s niektorým z dôvodov podľa Ženevskeho dohovoru, žiadateľke sa udelí postavenie utečenca podľa uplatniteľných relevantných nástrojov. Dikcia v čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru v podobe výrazu „**udelí sa**“ zodpovedá súčasnej právnej úprave v § 8 zákona o azyle („Ministerstvo **udelí** azyl, ak ...“). Zo znenia predmetného ustanovenia vyplýva, že ak je naplnený aspoň jeden dôvod prenasledovania podľa § 8 zákona o azyle, potom migračný úrad udelí žiadateľke azyl.

Výskyt RPN u žiadateľky o azyl by vzhľadom na právnu úpravu azylu v Slovenskej republike mohol byť v súčasnosti zohľadnený tiež pri posúdení splnenia podmienok pre udelenie azylu z humanitných dôvodov (§ 9 zákona o azyle), ktorý v zmysle čl. 11 ods. 2 nariadenia ministra č. 1/2007 môže migračný úrad udeliť najmä v prípade „*neúspešných žiadateľov o azyl z radov prestarnutých, traumatizovaných alebo ťažko chorých osôb, ktorých návrat do krajiny pôvodu by mohol predstavovať značné fyzické alebo psychické útrapy, prípadne až smrť.*“ Vzhľadom na prednosť medzinárodného záväzku poskytovať ochranu utečencom podľa Ženevskeho dohovoru, je v súlade s požiadavkami Istanbulskeho dohovoru potrebné vždy primárne zvažovať udelenie azylu z dôvodov podľa Ženevskeho dohovoru.

Hoci prima facie je čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru významný len vo vzťahu k posúdeniu skutočností uvádzaných žiadateľkou o azyl v nadväznosti na dôvody podľa

⁴⁰ „skupina tvorí určitú sociálnu skupinu najmä vtedy, ak príslušníci skupiny zdieľajú vrodene charakteristické črty alebo spoločný pôvod, ktoré nemožno zmeniť, alebo zdieľajú charakteristiku alebo presvedčenie, ktoré sú tak závažné pre ich identitu alebo svedomie, že daná osoba by nemala byť nútená, aby sa ich zriekla a okolitou spoločnosťou je vnímaná ako odlišná; v závislosti od okolností v krajine pôvodu, určitá sociálna skupina môže predstavovať skupinu založenú na spoločnej charakteristickej črte sexuálnej orientácie, pričom túto orientáciu nemožno chápať tak, že zahŕňa činy považované za trestné podľa osobitného predpisu“ (§ 19a ods. 4 písm. e) zákona o azyle).

⁴¹ Výkladové memorandum, s. 47.

⁴² Smernica UNHCR k medzinárodnej ochrane: „Príslušnosť k určitej sociálnej skupine“ v kontexte čl. 1A (2) Dohovoru z roku 1951 a jeho Protokolu z roku 1967 o právnom postavení utečencov (7. máj 2002). Podľa uvedeného dokumentu „určitou sociálnou skupinou sa rozumie skupina osôb, ktoré zdieľajú spoločnú charakteristickú črtu odlišnú od samotného rizika prenasledovania, alebo ktoré spoločnosť vníma ako skupinu. Za charakteristiku často považujeme niečo vrodene, nemenné, alebo iným spôsobom podstatné pre identitu, svedomie, alebo uplatnenie ľudských práv jednotlivca.“

Ženevského dohovoru, dôležitým predpokladom reálneho uplatnenia tohto článku je samotný postup pri uskutočňovaní vstupných a ďalších pohovorov žiadateľky o azyl so zamestnancami migračného úradu (rozhodovačmi). Tento postup by mal brať do úvahy špecifiká založené práve na príslušnosti k rodu. Vtedy sa totiž získava obraz o žiadateľke a ňou uvádzaných dôvodoch, a to aj v kontexte situácie v krajine pôvodu. Príprava na pohovor by preto mala zahŕňať oboznámenie sa so situáciou v krajine pôvodu špecifickou pre príslušnosť k ženskému rodu. UNHCR v tejto súvislosti uvádza, že „je nevyhnutné vytvoriť si nielen úplný obraz o osobnosti žiadateľa o azyl, jeho pôvode a osobných skúsenostiach, ale aj analyzovať a zhromaždiť čo najaktuálnejšie poznatky o historicky, geograficky a kultúrne špecifických okolnostiach existujúcich v krajine pôvodu. Zovšeobecňovanie vo vzťahu k ženám a mužom nie je žiadúce, pretože umožňuje prehliadnúť kľúčové rozdiely, ktoré môžu byť v konkrétnom prípade relevantné.“⁴³

Zhromaždenie špecifických poznatkov o krajine pôvodu však nevyčerpáva požiadavky rodovo citlivého prístupu. Je doplnené predovšetkým potrebou dôverného vedenia pohovoru vrátane pripravenosti zachytiť vo výpovedi žiadateľky o azyl náznaky násilia podmieneného rodom.

Ustanovenie čl. 60 ods. 2 Istanbulského dohovoru nevyžaduje prijatie legislatívnych opatrení, ale ukladá povinnosť „zabezpečiť rodovo citlivú interpretáciu“. Prostriedky prijaté na zvýšenie rodovej citlivosti môžu byť rôzne. Medzi jednotlivými zainteresovanými osobami, napr. rozhodovačmi, poskytovateľmi podporných služieb by mal jestvovať systém vzájomného informovania sa o prípadoch, pri ktorých je potrebné aplikovať rodovo citlivú interpretáciu. Ďalším možným opatrením migračného úradu s týmto cieľom by malo byť pravidelné vzdelávanie, prípadná špecializácia niektorých rozhodovačov výslovne na túto problematiku. Pri rodovo citlivej interpretácii by mali rozhodovači brať do úvahy aj identifikáciu obetí RPN zo strany poskytovateľov podporných služieb.

4. 3. 2 Opatrenia rodovo citlivého prístupu v azylovom konaní

Kým čl. 60 ods. 1 a 2 Istanbulského dohovoru sa týkajú posúdenia žiadosti o azyl a doplnkovú ochranu vzhľadom na výklad prenasledovania a jeho dôvodov podľa Ženevského dohovoru, ako aj vážneho bezprávia v situácii RPN, čl. 60 ods. 3 Istanbulského dohovoru je zameraný na rodovo citlivé podmienky prijatia pre **žadateľky o azyl a priebeh azylového konania**. Zmyslom čl. 60 ods. 3 Istanbulského dohovoru je uplatniť rodovo citlivý prístup v procedúrach a pravidlách. Ako prostriedok sú navrhované smernice o rodovej rovnosti a rodovo citlivom azylovom konaní, ktoré v súčasnosti zainteresované osoby v azylovom konaní nemajú k dispozícii.

Pobyt v azylovom zariadení

V súvislosti so zotrvaním žiadateľa na území Slovenskej republiky (zvyčajne v azylovom zariadení) je relevantné tzv. **právo na bezpečie**, ktoré vzhľadom na čl. 60 ods. 3 Istanbulského dohovoru zdôrazňuje výkladové memorandum. Opatrenia, ktoré majú podľa výkladového memoranda k tomu slúžiť a ktoré sú v súčasnosti zakotvené v právnej alebo zmluvnej úprave

⁴³ Smernica k medzinárodnej ochrane: „Rodovo podmienené prenasledovanie“ v kontexte čl. 1A (2) Dohovoru z roku 1951 a jeho Protokolu z roku 1967 o právnom postavení utečencov, s.3. (7. máj 2002).

(por. časti 3. 1. 1 a 3. 1. 2) sú napríklad: separátne ubytovanie slobodných mužov a žien, bezpečnostná stráž, formálne pokyny na okamžitú intervenciu v prípadoch rodovo podmieneného násillia (čiastočne a všeobecne – smernice súkromných bezpečnostných služieb), pravidlá pre súkromných poskytovateľov služieb a poskytovanie informácií ženám a dievčatám o dostupných službách. Medzi opatrenia, ktoré zodpovedajú čl. 60 ods. 2 Istanbulskeho dohovoru, ale **nie sú upravené** v rámci právnych alebo zmluvných aktov v Slovenskej republike, patria napríklad: **identifikácia obetí násillia na ženách tak skoro ako sa len dá, samostatné toalety a umyvárne (minimálne samostatné rozvrhy na ich užívanie), zamykacie dvere, dostatočné osvetlenie v celom zariadení,⁴⁴ bezpečnostná stráž (aj ženská; trénovaná na špecifické potreby rezidentov/tiek) a tréningy zamestnancov/kýň.⁴⁵**

Okrem toho je psychologické, sociálne a právne poradenstvo upravené predovšetkým v rámci projektových vzťahov s mimovládnyimi organizáciami. Vo vzťahu k zdravotnej starostlivosti zákon o azyle jednak garantuje žiadateľom a žiadateľkám o azyl neodkladnú zdravotnú starostlivosť a v prípade maloletých obetí „zneužívania, zanedbávania, vykorisťovania, mučenia alebo krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo ktorí trpeli na následky ozbrojeného konfliktu“ poskytnutie nielen neodkladnej zdravotnej starostlivosti, ale aj vhodnej zdravotnej starostlivosti (§ 22 ods. 5 zákona o azyle).

Azylový proces

Uskutočnenie rodovo citlivého azylového procesu je predpokladom pre riadne a starostlivé preskúmanie žiadosti o azyl v prípade, že na žiadateľke bolo spáchané rodovo podmienené násillie alebo sa takéhoto násillia obáva v prípade návratu do krajiny pôvodu. Takýto proces v zmysle výkladového memoranda zahŕňa tieto v našej legislatíve upravené opatrenia: poskytnutie informácií o azylovej procedúre a dôvernosť informácií získaných počas pohovoru.

Ďalšími požiadavkami rodovo citlivého azylového konania je podľa výkladového memoranda⁴⁶ vedenie individuálneho pohovoru samostatne s každým žiadateľom/kou o azyl **bez prítomnosti rodinných príslušníkov, ako aj požiadavka idividuálnej žiadosti** o azyl, ktorú môže žiadateľka odôvodniť svojimi špecifickými individuálnymi dôvodmi, ako aj prípadným RPN.⁴⁷ Aj keď právna úprava Slovenskej republiky **nezakotvuje tieto pravidlá výslovným spôsobom**, z legislatívneho textu ich možno odvodiť výkladom, keďže zákon o azyle uvádza pri pohovore a podaní žiadosti v súvislosti so žiadateľom o azyl jednotné číslo.⁴⁸

V záujme rodovo citlivého konania so žiadateľkou o azyl výkladové memorandum požaduje *inter alia* tiež vypracovanie **rodových smerníc** na posúdenie azylových žiadostí, organizované **vzdelávanie zamestnancov, umožnenie výberu preferovaného pohlavia tlmočníka a pohlavia osoby, ktorá vedie pohovor.**

⁴⁴ Podľa UNHCR sú niektoré navrhované opatrenia v praxi fakticky dodržiavané (napr. samostatné toalety a umyvárne, zamykacie dvere), aj keď nie dôsledne a v každom zariadení.

⁴⁵ Výkladové memorandum, bod 314.

⁴⁶ Výkladové memorandum, bod 317.

⁴⁷ Podľa UNHCR sa v praxi tieto pravidlá vo všeobecnosti realizujú bez problémov.

⁴⁸ „...konanie o udelenie azylu sa začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvere o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ak tento zákon neustanovuje inak“ (§ 3 ods. 1 zákona o azyle; podobne čl. 2 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov), „poverený zamestnanec ministerstva vykoná pohovor so žiadateľom“ (§ 6 ods. 1 zákona o azyle; podobne čl. 10 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov).

4. 3. 3 Požiadavka non-refoulement (zákaz vydania alebo vyhostenia)

Čl. 61 ods.3 Istanbulskeho dohovoru zdôrazňuje povinnosť zmluvnej strany, aby prijala potrebné právne alebo iné opatrenia na zabezpečenie toho, aby obeť násilia na ženách, ak potrebujú ochranu, neboli vrátené za žiadnych okolností do štátu, kde im hrozí reálne riziko svojvoľného pozbavenia života, mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania. Kladie sa dôraz na to, že ochrana pred vrátením sa týka všetkých obetí násilia na ženách, ktoré ešte nepožiadali o azyl podľa Ženevského dohovoru, bez ohľadu na ich krajinu pôvodu alebo druh pobytu. Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) stanovuje v § 12 ods. 3 okolnosti vylučujúce odopretie vstupu a v § 81 ods. 1 a 2 prekážky administratívneho vyhostenia. Okolnosti vylučujúce odopretie vstupu sa viažu (aj) na podanie žiadosti o azyl. U cudzinca bez práva vstupu a pobytu na území Slovenskej republiky, ktorý nepožiada počas hraničnej kontroly o udelenie azylu, nevzniká okolnosť vylučujúca odopretie vstupu. **Prekážky administratívneho vyhostenia sú formulované oproti okolnostiam vylučujúcim odopretie vstupu širšie a môžu sa vzťahovať na tie prípady, ktoré upravuje čl. 61 Istanbulskeho dohovoru.** Prípadnú pochybnosť o súladnosti interpretácie zákona o pobyte cudzincov s čl. 61 Istanbulskeho dohovoru možno minimalizovať doplnením zákona v duchu predmetného článku (v súčasnosti sme takúto pochybnosť neidentifikovali).

4. 4 Odporúčania k implementácii Istanbulskeho dohovoru

V značnej miere je možné účel sledovaný čl. 60 a 61 Istanbulskeho dohovoru dosiahnuť prispôbením interpretačnej praxe súčasne platného práva Slovenskej republiky požiadavkám Istanbulskeho dohovoru. Odporúčania reflektujú okrem doslovného znenia čl. 60 a 61 Istanbulskeho dohovoru aj závery výkladového memoranda k nemu.

Usmernenie interpretačnej praxe existujúceho práva možno dosiahnuť aj nasledovnými zmenami či doplnením právnej úpravy, zmluvných vzťahov, príp. vytvorením predpisov nižšej právnej sily alebo organizačnej povahy:

- **doplnenie zákona o azyle**, ktorého výsledkom bude výslovne uvedenie RPN ako jednej z foriem prenasledovania (§ 2 písm. d) zákona o azyle), resp. bude môcť napíňať znaky formy vážneho bezprávia (§ 2 písm. f) zákona o azyle),
- **vytvorenie smerníc o rodovej rovnosti a rodovo citlivého azylového konania**
 - o **prijatie/doplnenie právnych aktov na úrovni ministerstva, resp. migračného úradu**, ktoré budú obsahovať opatrenia smerujúce k zabezpečeniu takej interpretačnej praxe v konaní o azyle, ktorá bude pri jednotlivých dôvodoch prenasledovania podľa Ženevského dohovoru citlivo vnímať okolnosť príslušnosti k rodu a rodovo podmieneného násilia (napr. vymenovanie relevantných typov prípadov, vypracovanie rodových smerníc na posúdenie žiadostí o azyl, v prípade identifikácie rodovo podmieneného násilia u žiadateľky možnosť rozhodovača radiť sa s ostatnými rozhodovateľmi, t.j. usmernenie pre posúdenie azylových žiadostí),
 - o keďže predpokladom zohľadnenia rodovo podmieneného násilia je vedomosť o takejto okolnosti v prípade žiadateľky o azyl, **navrhujeme prijať opatrenia s cieľom čo najčiasnejšej identifikácie obeť RPN, a zabezpečenia čo**

najlepšej informovanosti osôb rozhodujúcich o žiadostiach o azyl o výskyte RPN (napr. upraviť obsah zmluvných vzťahov s mimovládnyimi organizáciami tak, aby sa vytvoril efektívny komunikačný kanál medzi osobami rozhodujúcimi o žiadosti a sociálnymi pracovníkmi pri zachovaní povinnosti mlčanlivosti, vzdelávanie osôb rozhodujúcich o žiadosti o azyl; povinnosť rozhodovača oboznámiť sa so situáciou v krajine pôvodu špecifickou pre ženy pred začatím pohovoru, zohľadňovanie rodových špecifik počas pohovoru),

- **doplnenie vnútorných poriadkov azylových zariadení (alebo iných zariadení, kde sú ženy umiestnené)** o nasledovné opatrenia, pokiaľ tam nie sú už obsiahnuté: mechanizmus včasnej identifikácie obetí násillia na ženách, samostatné záchody a umyvárne (respektíve samostatné rozvrhy na ich užívanie), zamykacie dvere, dostatočné osvetlenie v celom zariadení,
- **doplnenie obsahu zmluvných vzťahov so súkromnými bezpečnostnými službami** o ženskú stráž,
- **doplnenie zákona o azyle o explicitnú možnosť** výberu pohlavia tlmočníka a osoby, ktorá so žiadateľkou o azyl vedie vstupný, prípadne ďalší pohovor,
- **doplnenie nariadenia ministra č. 1/2007** o rozšírenie obsahu a rozsahu štatistických údajov o žiadateľoch o azyl poskytovaných migračným úradom za účelom posilnenia vstupných dát pri tvorbe politik a postupov rodovo citlivého prístupu.

5 PSYCHOLOGICKÉ ASPEKTY PRÍPADOV RODOVO PODMIENENÉHO NÁSILIA ZAZNAMENANÝCH V SR

Táto kapitola vychádza z analýzy 23 reálnych prípadov osôb, ktoré boli v azylovom konaní v r. 2009-2011.

5.1 Rodovo podmienené násilie zažívané ženami a deťmi – osobami v záujme UNHCR v krajine pôvodu

Na základe vypočutých príbehov, ako aj z dokumentov, ktoré boli k nahliadnutiu, je zrejmé, že tieto osoby prežili pred príchodom do SR rôzne druhy RPN, v drvivej väčšine prípadov veľmi brutálneho s vysokým rizikom traumatizácie. Typickým znakom všetkých uvedených typov násilia, s ktorými sme sa počas prieskumu stretli, je buď vysoká miera *toxicity* alebo vysoká miera *chronicity*, prípadne oboch intencií súčasne.⁴⁹ Ide najmä o nasledujúce druhy násilia:

- únos žien a ich rodinných príslušníkov/čok vojakmi a ich následná nezvestnosť,
- únos tehotných žien vojakmi, niekoľkodňové bitie, zastrašovanie, vyhrážanie sa smrťou, pálenie častí tela,
- *ženská obriezka (s následným zmrzačením pohlavných orgánov)*,⁵⁰
- znásilnenia jednou osobou – buď vzťahové alebo útočné (napríklad permanentné znásilňovanie sestry otcom so snahou staršej sestry ochrániť mladšiu pred otcovým násilím – zároveň incest aj pedofília),
- skupinové znásilnenia – napr. skupinou vojakov, príslušníkmi polície, povstalcami, znásilnenia vo väzeniach strážcami atď. s následkami tehotenstva alebo prenosu pohlavnej choroby; znásilnenia naraz matky aj dcéry; zbitie a znásilnenie tehotných žien policajtmí s následnými potratmi,
- hrozba a/alebo vysoká miera rizika vraždy ženy „zo cti“, ak sa rodina ženy alebo manžela rozhodne, že nebude tolerovať znásilnenie ženy, pretože tým „pošpinila česť rodiny“,
- zväzovanie, mučenie, úmrtia na následky bitiek a vážnych zranení,
- bezdôvodné väznenie bez udania dôvodu a bez uskutočnenia súdu,
- ponižovanie, nútenie k obnažovaniu sa,
- bitie obuškami, gumenými hadicami a ďalšími nástrojmi,
- sledovanie, zabíjanie, mučenie a bitie iných dievčat a žien, príslušníčok rodín, blízkych osôb,

⁴⁹ Pri posudzovaní miery zneužívania, týrania a násilia vôbec uvažujeme vždy v dvoch intenciách: *toxicita* – jedovatosť, poškodzovanie, otravovanie, kontaminácia organizmu/psychiky/mentálneho zdravia, *chronicita* – dlhodobé opakované, vracajúce sa pôsobenie. Obe intencie v rôznej miere spôsobujú zmenu štruktúry psychiky s následnými symptómami.

⁵⁰ Účastníci okrúhleho stola navrhli podčiarknuť závažnosť práve tohto trestného činu, keďže ide o jav hlboko ukotvený v tradícii niektorých krajín pôvodu žiadateľiek o azyl, azylantiek a cudzinek s doplnkovou ochranou a existuje reálne riziko, že môže pokračovať v rámci ich komunit aj na území SR. Je preto nevyhnutné upozorňovať na jeho kriminálny charakter v rámci osvety a taktiež zlepšiť mechanizmy jeho prípadného odhaľovania na území SR.

- problémy s príslušníkmi militantnej povstaleckej skupiny, napadnutia a rôzne zranenia, vtrhnutie do domu a priamo tam opakované bitie po dlhý čas,
- týranie, bitie, vyhadzovanie z domu mužom, bratom,
- pedofília - aj voči vlastným dcéram, sexuálne zneužívanie,
- sobášne muža s viacerými ženami, pričom na najmladšiu prenáša manžel násilné správanie,
- prenasledovanie zo strany primárnej rodiny aj zo strany rodiny „vybraného“ ženícha, keď sa žena slobodne rozhodne a vydá sa za iného muža a následne musí utiecť pred prenasledovaním,
- nútenie k prostitúcii,
- izolácia pred vonkajším svetom,
- vynucovanie poslušnosti voči mužom rôznymi formami nátlaku a trestaním,
- ďalšie formy hrubého porušovania ľudských práv.

U obetí bola zaznamenaná často referovaná následná bezmocnosť a strach o život, ktorý bránil obetiam hovoriť o týchto zážitkoch a podať trestné oznámenie v krajine pôvodu. Obete boli už priamo pri čine alebo po ňom zastrašované, že ak násilný čin ohlásia alebo o ňom niekomu povedia, tak si ich páchatel nájde, že prídu o život ony alebo ich blízki. Ide o veľmi častú stratégiu, keď sa násilné osoby v rámci RPN snažia urobiť z obete spolupáchatela a zastrašovaním ju prinútiť, aby o čine mlčala. Obete často pochádzajú z krajín s vysokou mierou korupcie a mnohokrát sa boja, že ich páchatel potrestá, ak sa dozvie o tom, že nahlásili jeho čin. Dôsledkom je zvyšovanie miery traumatizácie a pocitu bezmocnosti u obetí, nakoľko je im týmto spôsobom bránené po prežití násillia ohlásiť skutok a dovolať sa spravodlivosti a pomoci.

5. 2 Rodovo podmienené násillie zažitú osobami v záujme UNHCR na Slovensku

Prípady RPN, ktoré sme zaznamenali by sa dali charakterizovať zväčša ako bránenie žene v realizácii jej garantovaných ľudských práv. Vyskytli sa však aj nasledovné prípady:

- sexuálne zneužívanie manželky v zariadení;
- manželka sa pokúsila z krajiny ujsť pred násilným manželom, manžel však za ňou prišiel na Slovensko a pokračoval v násillnostiach;
- násillná izolácia ženy voči okoliu (pod zámienukou jej bezpečnosti), bránenie žene v styku s okolím (aj zo strany syna či brata), obmedzovanie osobnej slobody ženy (zamykanie na izbe alebo v byte);⁵¹
- vytváranie umelej jazykovej bariéry medzi ženou a okolitým svetom;
- bránenie ženám vyslovovať svoj názor (muži zväčša rozprávajú aj za ženu) a v prípade, že sa žena pokúsi niečo povedať, často ju muž rýchlo umlčí;
- bránenie v možnosti podať samostatnú výpoveď, či individuálne sa zveriť so svojimi problémami (muži zvyčajne nedovolia hovoriť ženám osamote ani s inými ženami, ani s tlmočníčkami). Odôvodňujú to tým, že „chcú pomôcť“ a pôsobiť ako sprostredkovateľ

⁵¹ Keď sú muži s podobnými aktivitami konfrontovaní, popierajú ich. Ide o prípady, ktoré sa dejú najmä v ubytovniach a bytoch.

medzi jeho ženou a právničkou, psychologičkou, sociálnou pracovníčkou či tlmočnicou. Muži často od začiatku tvrdia, že ich žena nevie rozprávať a nevie sa dohovoriť. Uvedené sa zvyčajne vyvráti v situácii, keď si žena bez prítomnosti muža potrebuje vypýtať niečo pre dieťa.

- neprimeraná kontrola správania sa ženy (čo žena hovorí, čo robí, s kým sa stretáva a pod.). Často sme sa stretli aj so situáciou pri ktorej muži rôznymi spôsobmi bránili svojim manželkám pri ich integrácii (napríklad podporovaním ich izolácie od ostatných).
- ženy moslimky, ktoré konvertovali na inú vieru, vystavujú moslimskí muži výčitkám, osočujú ich a vyhrážajú sa im;
- niektorým ženám bránia muži navštevovať školy.

5.3 Symptómy typické pre obeť násilia, osobitne RPN

Psychická trauma je nepríjemný, často extrémne zaťažujúci zážitok alebo situácia spojená s výnimočným až život ohrozujúcim nebezpečenstvom, ktorá sa udeje náhle a neočakávane. Psychické násilie môžeme charakterizovať aj ako „dokonalý zločin“, ktorý ohrozuje a narušuje psychickú integritu a mentálne zdravie. Niektoré formy psychického násilia sú vysoko sofistikované a nenechávajú na obeť žiadne stopy identifikovateľné na prvý pohľad. Psychické násilie zvyčajne sprevádza aj ďalšie formy násilia páchaného na ženách. Psychické násilie je tiež označované za najdeštruktívnejšiu formu násilia.

Symptómy typické pre obeť RPN na psychickej úrovni:

- somatomorfne poruchy (prítomnosť telesných príznakov bez preukázateľných organických príčin),
- narušenia psychickej rovnováhy (v dôsledku prežitej traumy z násilia prichádza k narušeniu psychickej integrity, čo môže mať dlhodobý až chronický charakter),
- **syndróm týranej ženy** (autorky Strausová a Walkerová) - ide o súbor špecifických charakteristík a dôsledkov násilia a týrania, ktoré vedú ku zníženej schopnosti ženy efektívne reagovať na prežívané násilie.

Podľa M. A. Douglasovej možno všetky symptómy u týraných žien rozčleniť do troch kategórií:

- a) príznaky posttraumatickej stresovej poruchy - PTSP (viď nižšie);
- b) naučená bezmocnosť (Seligman, 1975). Na začiatku je obeť prejavmi násilia aj zo strany blízkeho človeka zaskočená. Skúsenosť však neutralizuje tým, že manipuluje s realitou („je to moja vina, už sa to nebude opakovať, atď.“). V ďalšej fáze získava skúsenosť, že násilie nemôže kontrolovať. To vedie ku strate aktivity a motivácie hľadať riešenie (strata sebavedomia, emocionálne deficity ako sklúčenosť, apatia, a pod.).
- c) sebazničujúce reakcie - paradoxné účinky viktimizácie blízkym človekom, predovšetkým u dlhotrvajúceho týrania (popieranie viny útočníka, minimalizácia následkov a popieranie viktimizácie).

Ako dôsledok prežitých traumatických zážitkov uvedených v častiach 5.1 a 5.2 ako aj dôsledok života v neustálom napätí a strachu, teda v permanentnej psychickej a fyzickej pohotovosti, je najčastejším následkom na úrovni psychiky **posttraumatická stresová porucha**.

Posttraumatická stresová porucha (PTSP) je psycho-biologická porucha mozgu, ktorá sa vyvinie po zážitku ťažkej traumy. Podľa diagnostických kritérií ide o udalosti, ktoré človeka ohrozujú na živote, zdraví, telesnej a psychickej integrite. Takýmito udalosťami môžu byť zážitky mučenia, vojny, znásilnenia, krutého zaobchádzania, prítomnosť pri násilí na inej osobe, prírodné katastrofy atď. PTSP sa obvykle rozvinie do 3 mesiacov od traumatickej udalosti, niekedy sa jej príznaky objavia až po viacerých mesiacoch (dokonca rokoch). Vyznačuje sa súborom veľmi špecifických príznakov, tvoriacich syndróm.

V uvedených prípadoch ide často o **traumu typu II, teda traumu spôsobenú v dôsledku opakovaného, vážneho traumatizovania s malou šancou na spontánne uzdravenie**. Môže ísť o chronickú PTSP vrátane komplexnej PTSP. Typické prejavy PTSP sú potom najmä:

- vnucujúce sa opätovné prežívanie udalosti vo forme intrúzií, spomienok alebo tzv. flashbackov (Flashbacky sú vracajúce sa predstavy traumatickej udalosti vo forme desivých zábleskov. Človek následne reaguje, akoby traumatická udalosť práve prebiehala pred jeho očami. Často sú tieto príznaky sprevádzané silnými pocitmi úzkosti a strachu a často vyvolávajú nepríjemné telesné pocity, napr. zvieranie žalúdka, nevoľnosť a pod. Intruzívne predstavy a spomienky na traumatický zážitok sú vtieravé a neodbytné myšlienky a pocity opakovaného prežívania traumatickej udalosti.);
- prítomnosť nočných mor (môžu byť tak silné a desivé, že sa človek budí kričiaci hrôzou, akoby traumu práve znovu prežil v spánku);
- nevedomé „vyhýbanie sa“ – disociatívne symptómy (Osoba s PTSP sa vyhýba situáciám, ktoré jej pripomínajú traumatickú udalosť, pretože vyvolávajú zhoršenie príznakov ochorenia. Napr. žena, ktorá bola unesená a bitá skupinou uniformovaných mužov, môže v budúcnosti extrémne senzitivne reagovať pri pohľade na mužov v uniformách. Časom sa môže začať obávať určitých situácií do takej miery, že celý svoj život podriadi snahám vyhnúť sa im. Disociovaná traumatizovaná časť môže byť vnútorne oddelená od zvyšku osobnosti, ktorá môže navonok fungovať ako normálne sa javiaca osobnosť.);
- spomienka na udalosť len v kognitívnej forme, teda bez príslušnej emočnej odozvy, prežívania, čo umožňuje vyhnúť sa zraneniu a oživeniu traumy;
- problémy s koncentráciou;
- úľaková reakcia (bezprostredná úľaková reakcia sa môže prejaviť svalovými záškľbmi, strhnutím sa);
- nedôvera (neschopnosť opäť dôverovať iným ľuďom a nadväzovať sociálne väzby, riziko izolácie);
- úzkostné stavy (prejavujú sa triaškou, zvýšeným tlakom, suchom v ústach, zrýchleným dychom a pulzom, tlakom v hrudníku, zvýšeným tonusom nervov s následnou triaškou. Môže ísť aj o nekonkrétne obavy, človek nemusí byť schopný referovať dôvod úzkosti.);
- pocity viny, sebaobviňovanie (Ľudia môžu trpieť pocitmi viny za to, že oni prežili – mučenie, väznenie a pod., zatiaľ čo ich blízki to neprežili, môže ísť o veľmi mučivé „pocity viny za prežitie“. Pocity viny následne prehľbujú depresiu, pocity bezcennosti, ľudského zlyhania a pod.);
- depresia ako dôsledok neschopnosti človeka s PTSP spracovať svoj smútok, hnev, zranenia a straty, ktoré boli spôsobené traumou (Depresia je často obvyklým dôsledkom neschopnosti vysporiadať sa s bolestnými pocitmi. Prítomná je chýbajúca perspektíva do budúcnosti, ako aj strata dôvery a hodnôt.);
- amnézia (Traumatická amnézia znamená, že ľudia, ktorí prežili traumatické udalosti, si nepamätajú niektoré udalosti svojho života, napr. príliš zraňujúce zážitky, ktoré sa neskôr môžu vyvolať v situácii, ktorá im ich nejakým spôsobom – aj detailom, pripomenie).

V súvislosti s kategóriou osôb v záujme UNHCR, obetí RPN v krajine pôvodu, je nevyhnutné uviesť, že pri návrate do krajiny, kde prišlo k traumatizujúcim udalostiam, reálne hrozí veľmi vysoké riziko retraumatizácie osôb s uvedenými symptómami. Obete vyššie uvedených traumatických zážitkov prežívajú obrovský strach, že s násilnými osobami by sa museli opäť stretnúť a násilie by pokračovalo. Akýkoľvek návrat do tohto prostredia a opätovné vystavovanie traume, hodnotí psychotraumatológia a psychoterapia ako retraumatizáciu, ako krok späť, ktorý bráni obetiam vysporiadať sa s prežitými traumatickými udalosťami. Trauma a jej prejavy by sa ešte viac prehĺbili a prakticky by sa vážne zablokovala šanca na uzdravenie a normálnu kvalitu života. S najväčšou pravdepodobnosťou by sa symptómy výrazne zhoršili a zároveň by v niektorých prípadoch mohlo vzrásť riziko samovražedných tendencií ako dôsledok pocitu bezvýchodiskovosti. Tento fakt platí aj v prípade, že už nedôjde k ďalšiemu násiliu. Typickým znakom pretrvávajúcej PTSP totiž je, že symptómy zostávajú prítomné, aj keď reálne a akútne nebezpečenstvo pominulo.

Symptómy na úrovni fyzického zdravia:

- somatizácie psychického stresu a traumy (ide o prenesenie konfliktov z psychickej oblasti do fyzických príznakov (napr. migrény, kožné ochorenia, bolesť hlavy);
- vážne gynekologické problémy a komplikácie chronického charakteru, aj v súvislosti so ženskou obriezku;
- komplikované/rizikové tehotenstvá s vysokým rizikom potratenia dieťaťa,
- problémy so spánkom – (organizmus je neustále v strehu, v pohotovosti) spánková deprivácia, depresívny spánok, nočné mory – spoločný znak pre všetky ženy so skúsenosťou RPN;
- astma – záchvaty pri rozrušení, pri spomienkach na traumatickú udalosť;
- trasenie sa (napr. keď žena zbadá skupinu mužov v uniformách – ide o pripomenutie situácie so skupinou mužov v uniformách, ktorí ju znásilnili);
- vysoký krvný tlak;
- bolesti hlavy, migrény;
- chronická únava s chorobnými prejavmi;
- napätie;
- neurologické problémy;
- žalúdočné problémy, nechutenstvo;
- kožné problémy.

5. 4 Dopady života v zariadeniach a vôbec „utečeneckého života“ na psychiku osoby so skúsenosťou RPN v domovskej krajine, či stále prebiehajúceho RPN

Žiadateľky o azyl a ženy s doplnkovou ochranou žijú v obrovskej neistote z budúcnosti, čo sa ukazuje byť jedným z najvýznamnejších spoločných faktorov, ktoré prispievajú k udržiavaniu traumy. V prípade, že sa obeť RPN stretne s nešetrným a traumatizujúcim prístupom okolia, a to aj zo strany profesionálov, násilný čin je len začiatok, po ktorom nasledujú

d'alšie zraňujúce skúsenosti. Druhotná viktimizácia prebieha, keď sú obetiam spôsobované ďalšie emocionálne rany.

V zariadeniach veľakrát vládne nervozita, akumulujú sa problémy, nie je vždy príležitosť bezprostredne ventilovať akútne stavy. V prípade rodín, u ktorých RPN pokračuje aj v zariadení, môže situáciu zhoršiť aj skutočnosť, že muž je nezamestnaný, má málo fyzickej práce a inej aktívnej činnosti. Muž stratil status živeľa rodiny, čo môže ďalej podnecovať jeho frustráciu a hnev. Ak situácia pretrváva, partner môže mať tendenciu vybíjať si svoje negatívne pocity a vnútorný tlak na blízkych osobách. Fáza nervózneho čakania s otvorenou neistou budúcnosťou, bez finančnej nezávislosti, ako aj časté zmeny prostredia sa môžu stať spúšťačom, prípadne rizikovým faktorom spôsobujúcim pokračovanie RPN.

5.5 Odporúčania

Táto časť obsahuje návrhy a riešenia, ktoré by mohli prispieť znižovaniu traumatizácie a zabrániť druhotnej viktimizácii osôb, ktoré sa stali obetami RPN.

5.5.1 Proces posudzovania, vstupný pohovor

Pri žiadateľkách o medzinárodnú ochranu je vstupný pohovor často prvou príležitosťou, ktorá umožňuje zachytiť signály a informácie indikujúce históriu RPN. Treba však upozorniť, že čas, miesto a spôsob tzv. „coming out“ ženy, ktorá zažila násilie, osobitne sexuálne násilie, je individuálny a nemožno ho ani plánovať, ani vynucovať. Jediná pomoc, ktorú možno takejto žene poskytnúť, je založená na **stálej a citlivej pripravenosti sociálnych pracovníčok, (prípadne iných odborných pracovníčok) v tábore, kedykoľvek ju vypočuť**. S uvedeným je samozrejme spojená dôkladná informovanosť žiadateľiek o azyl **o takejto možnosti**. Pri zmienke o tom, že žena bola znásilnená, má ženskú obriezku, je tehotná, bola unesená, väznená a pod., je potrebné žiadateľku **okamžite odporúčať na psychologické vyšetrenie a terapiu**. Takéto opatrenie sa, podľa potreby, môže vzťahovať nielen na ženu samotnú, ale aj na jej dieťa. **Podľa súčasnej platnej právnej úpravy rozhodovač, a ani iný pracovník, ktorý sa dozvie o RPN priamo od žiadateľky, nemá povinnosť odporúčať jej odborné vyšetrenie resp. terapiu**. RPN je pritom obrovskou traumou v živote ženy s rizikom dlhodobých psychických a zdravotných následkov. Bolo by preto potrebné zakotviť postup, ktorý by umožnil, aby sa takéto informácie od žiadateľky o azyl, už v prvej fáze azylového konania, dostali ku kompetentným osobám poskytujúcim potrebnú starostlivosť. Uvedenému by dokázala napomôcť prítomnosť **špeciálne vyškolenej sociálnej pracovníčky, prípadne psychologičky, už pri vstupnom pohovore**. Súčasná právna úprava však s prítomnosťou takýchto pracovníčok na vstupnom pohovore nepočíta. V súvislosti so snahou o včasné identifikovanie RPN, čo by napomohlo znižovaniu traumatizácie jeho obetí, by bolo vhodné vykonať potrebné kroky, ktoré by zabezpečili účasť takýchto pracovníčok na vstupných pohovoroch všetkých žien.

Je tiež žiaduce, aby žiadateľky o azyl mali reálnu možnosť požiadať o to, aby s nimi viedla vstupný pohovor žena, aby v prípade potreby mohli hovoriť o citlivých otázkach s osobou rovnakého pohlavia. O tejto možnosti by mali byť žiadateľky o azyl vopred informované. Následne to platí aj o ženách - sociálnych pracovníčkach, psychologičkách, ženských lekárkach, právničkach, nakoľko žena sa s určitými citlivými záležitosťami mužovi,

ešte k tomu z inej kultúry, nezverí. Rozprávať o skúsenosti súvisiacej s RPN je pre ženu nesmierne náročné a to aj v prípade, že táto skutočnosť by mohla mať priamy vplyv na získanie azylu. Ak teda žiadateľka o azyl prekoná svoju úzkosť a strach a rozhodne sa o svojej traumatickej skúsenosti hovoriť, potrebuje nielen bezpečné prostredie, ale tiež mimoriadne citlivý prístup. **Žena, ktorá sa rozhodne vypovedať o najhorších udalostiach z jej života, potrebuje tiež poznať prípadné následné kroky a svoju perspektívu. Nemala by preto z pohovoru s rozhodovačkou odchádzať bez akejkoľvek spätnej väzby.** Získali sme skúsenosť, že v táborech sú najlepšie informované o jednotlivých žiadateľkách o azyl práve sociálne pracovníčky a psychologičky. Podľa nášho názoru by mohli byť významným zdrojom informácií o žiadateľkách a RPN, ktorých zdieľanie samozrejme podlieha súhlasu zainteresovaných.

Pre vstupný pohovor, ako aj pre ďalšie prípadné nasledujúce pohovory, zákon o azyle ustanovuje, že „ministerstvo z dôvodov hodných osobitného zreteľa a s prihliadnutím na svoje možnosti zabezpečí pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia ako je žiadateľ/ka. Ministerstvo zabezpečí vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku.“ (§ 6 ods. 4 zákona o azyle). Aktuálne platný právny stav neupravuje výslovne možnosť žiadateľky o azyl podať žiadosť o vykonanie pohovoru s rozhodovačkou rovnakého pohlavia. Nedostatok zákonnej úpravy však spočíva v skutočnosti, že ministerstvo nemá povinnosť takejto požiadavke vyhovieť.

K rozsahu poučenia žiadateľky o azyl uskutočnením pohovoru, zákon o azyle požaduje, aby poverený zamestnanec poučil žiadateľa „...o jeho právach a povinnostiach počas konania o udelenie azylu, možných dôsledkoch neplnenia alebo porušenia jeho povinností podľa tohto zákona, možnosti zastupovania v konaní a o prístupe k právnej pomoci. Ministerstvo poskytne žiadateľovi aj informáciu o mimovládnych organizáciách, ktoré sa zaoberajú starostlivosťou o žiadateľov a azylantov; poučenie a informácie sa poskytujú písomne a podľa možností v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu žiadateľ rozumie.“ (§ 4 ods. 2 zákona o azyle). Forma, v akej by malo k uvedenému poučeniu dôjsť a rovnako aj jeho presné znenie však nie sú ďalej upravené ani v zákone, a ani v žiadnom vnútornom predpise.

5. 5. 2 Psychologická, resp. psychoterapeutická starostlivosť o osoby so skúsenosťou RPN

Nakoľko sme sa počas práce na tejto štúdií stretli s viacerými osobami v záujme UNHCR, ktoré mali históriu alebo skúsenosť s RPN, pokladáme za žiaduce skvalitniť prístup všetkých žiadateľov o azyl k psychologickému a terapeutickému starostlivosti. Uvedené sa vzťahuje tak na počet hodín, ako aj na frekvenciu stretnutí (prípadne aj za účasti sociálnych pracovníčok). Vzhľadom na vyššie uvádzané rôznorodé formy RPN, s ktorými sa stretávajú osoby v záujme UNHCR v krajinách svojho pôvodu, na úteku a prípadne aj počas pobytu na území SR, je dôležité mať na zreteli, že proces uzdravovania sa týchto osôb začína až vypovedaním prežitej traumatizujúcej skúsenosti. Ak osoba nevypovie o svojich prežitých traumatických skúsenostiach a na ne nadväzujúcich bolestných emóciách, traumatická udalosť sa môže dostať na povrch až vo forme chronického psychického poškodenia (napr. chronická úzkosť, hlboká depresia, panická porucha, insomniá a pod.).

Právne predpisy ani vnútorné organizačné akty neupravujú časový rozsah poskytovanej starostlivosti. Časový rozsah, zabezpečovaný cez zmluvné vzťahy s tretími osobami, nám nie je známy, nakoľko nám neboli poskytnuté úplné znenia projektov s mimovládnyimi organizáciami (sprístupnený nám bol vecný rozsah poskytovaných služieb). **Zvýšenie dostupnosti podporných služieb však iste možno dosiahnuť napríklad navýšením ich časového rozsahu aj priamo v**

príslušných právnych predpisoch (napr. doplnením nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov o povinnosť migračného úradu zabezpečiť podporné služby v určitom konkrétnom rozsahu) **alebo doplnením projektov**, na základe ktorých poskytujú podporné služby tretie osoby. UNHCR dáva do pozornosti, že uvedené odporúčanie zároveň nevyhnutne vyžaduje zvýšené finančné krytie

5. 5. 3 Výmena informácií medzi profesionálmi/kami pracujúcimi s osobami v záujme UNHCR

Vzhľadom na presuny osôb v záujme UNHCR v rámci táborov, resp. ďalších zariadení, sa podľa nášho názoru ako **strategicky významná javí permanentná výmena informácií**. Máme na mysli situáciu, pri ktorej môže byť napríklad žiadateľka o azyl počas svojho pobytu v jednom zariadení v psychologickej starostlivosti a následne bude presunutá do iného zariadenia. Pre kvalitné poskytovanie starostlivosti takejto žiadateľke o azyl je potrebné, aby sociálne pracovníčky a najmä psychologičky, dostali informáciu o plánovanom presune včas. To im umožní primerane uzavrieť prácu na probléme v otvorenej terapii a pripraviť informácie o priebehu práce, progrese a tiež odporúčanie pre kolegyne v ďalšom zariadení, ktoré preberú žiadateľku do svojej starostlivosti. Vytváranie podmienok na kontinuitu práce s osobami v záujme UNHCR je podľa nášho názoru nielen v záujme týchto osôb, ale rovnako aj v záujme profesionálov/ok, ktorí s nimi pracujú. Starostlivosť by mala pokračovať aj v prípade osôb v záujme UNHCR, ktoré sa ocitnú mimo zariadení migračného úradu (osoby s udeleným azylom alebo poskytnutou doplnkovou ochranou, ktoré žijú v ubytovniach, prípadne inde). Je dôležité, aby osoby, ktoré prežili traumu v súvislosti s RPN, boli kontinuálne sledované a aby sa udržiavali výsledky doterajšej práce, minimálna podporná sieť a terapeutická starostlivosť.

Právne predpisy ani vnútorné organizačné akty výslovne neupravujú spôsob odovzdávania informácií medzi osobami, ktoré poskytujú podporné služby, resp. ďalšími zainteresovanými osobami a inštitúciami. Z obsahovej náplne projektov, na základe ktorých poskytujú podporné služby v azylových zariadeniach mimovládne organizácie vyplýva, že súčasťou ich práce je tiež „...komplexná starostlivosť, spolupráca so všetkými zainteresovanými orgánmi pri riešení podnetov a oznámení žiadateľov o azyl, kooperácia so zdravotníckymi inštitúciami“. Aj keď uvedené výslovne nepožaduje odovzdávanie informácií v prípadoch zistenej skúsenosti s RPN, sme názoru, že formulácia pokrýva aj výmenu týchto informácií medzi dotknutými subjektmi. **Na základe uvedeného sa nedomnievame, že v danej otázke je potrebná legislatívna zmena. Vhodnejšie by bolo prijať vnútorné opatrenia na úrovni ministerstva zdôrazňujúce význam a potrebu odovzdávania a zdieľania informácií** (poučenie pre poskytovateľov podporných služieb, spoločné stretnutia, vypracovanie manuálu so zásadami a odporúčaniami pre výkon poskytovania podporných služieb).

5. 5. 4 Vzdelávanie profesionálok a profesionálov, vypracovanie metodiky a štandardov práce s obet'ami RPN

Počas našej práce na štúdiu sa nám nedostali do rúk materiály, ktoré by určovali **štandardné postupy práce s osobami v záujme UNHCR so skúsenosťou s RPN**. Medzi profesionálnymi pracovníkmi, s ktorými sme hovorili, sme stretli len dve osoby, ktoré by mali **vzdelanie a zručnosť v práci s problematikou RPN**. Aj na základe uvedeného všetci pracovníci v zariadeniach a tiež mimo nich, vyjadrili potrebu vzdelávať sa v oblasti rozpoznávania indikátorov prítomnosti násilia v rodine a RPN a rovnako získavania zručností

a kompetencií v práci s takýmito klientkami. Všetky psychologičky/psychológovia a sociálne pracovníčky/pracovníci by mali rozhodne získať aspoň základný výcvik v oblasti psychotraumatológie a v práci s traumou.

Právna úprava ani vnútorné predpisy neupravujú otázku takéhoto vzdelávania jednotlivých profesionálnych pracovníkov. Právny základ pre realizáciu vzdelávacích aktivít alebo vypracovanie manuálov a štandardov však môže predstavovať už spomínané ustanovenie § 39 ods. 1 zákona o azyle v spojení s čl. 14 ods. 8 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov, podľa ktorých ministerstvo/migračný úrad má vytvoriť vhodné podmienky pre ubytovanie a starostlivosť pre osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť.

5. 5. 5 Supervízia

Je všeobecne známou skutočnosťou, že všetky profesie, ktoré pracujú s traumatizovanými klientkami a klientmi potrebujú v rámci zásad psychohygieny pravidelnú supervíziu (externú – teda supervízorom/kou z prostredia mimo zariadenia). **Supervízia patrí k účinným nástrojom podpory a pomoci psychológom, psychoterapeutom, sociálnym poradcom a pracovníkom a prostredníctvom nich aj klientom.** Ide o poradenskú metódu, ktorej cieľom je zvýšenie kvality profesijnej činnosti, zručností a kompetencií. Vytvára predpoklady a podmienky pre profesionálny rozvoj, vzdelávanie a odborný rast ľudí v pomáhajúcich profesiách. Nejde o kontrolnú činnosť, ale odbornú podporu.

Zákon o azyle ani vnútorné predpisy explicitne neupravujú zabezpečenie supervízie pre vyššie uvedených pracovníkov/čky. Supervízia sa však zrejme môže uskutočňovať na podobnom základe ako ďalšie vzdelávanie profesionálov a profesionálok podľa predchádzajúceho bodu (t.j. § 39 ods. 1 zákona o azyle v spojení s čl. 14 ods. 8 nariadenia ministra č. 1/2007). Aj na základe uvedeného odporúčame, aby v zmysle skvalitňovania prevencie proti RPN a odstraňovania jeho následkov, vnútorný predpis ustanovoval supervíziu ako prostriedok podpory a pomoci psychológom/ičkám, psychoterapeutom/kám, sociálnym poradcom/kyňám a pracovníkom/čkam.

5. 5. 6 Osveta medzi osobami v záujme UNHCR

Utečenci prichádzajúci do našej krajiny pochádzajú nielen z odlišne kultúrne a nábožensky podmieneného prostredia, ale zároveň aj z prostredia, v ktorom je zvyčajne iná úroveň zaobchádzania s problematikou násilia na ženách, RPN a násilia medzi príbuznými. V mnohých z týchto krajín je prítomná iná ľudskoprávna rovina, iná úroveň rozloženia moci medzi mužom a ženou a najmä – iná miera ochrany ženy pred akýmkoľvek násilím. Vychádzajúc z našich pozorovaní a zistení odporúčame **vytvoriť aktívny informačný kanál smerujúci k osobám v záujme UNHCR.** Cieľom informovania by bolo sprostredkovanie základných informácií o problematike RPN, o násilí vo vzťahu a jeho rozpoznávacích znakoch a o prístupe k riešeniu tejto problematiky v Slovenskej republike, pokiaľ možno v rodnom jazyku týchto osôb. Informácia by mala zahŕňať podrobnosti o právnej rovine problematiky, a to o možnostiach ochrany v rámci zákona, o právach a povinnostiach, o vzťahoch v rámci rodiny, ako aj kontaktné údaje na centrá na Slovensku, ktoré poskytujú pomoc ženám zažívajúcim násilie v blízkych vzťahoch a RPN; a pod. Najvhodnejšími médiami by mohli byť podľa nášho prieskumu letáky a brožúrky. Osoby v záujme UNHCR by ich mali dostať čo najskôr po príchode na územie Slovenskej republiky. Podľa našich informácií neexistujú žiadne takéto materiály určené pre utečenkyne/ov a zamerané na tému RPN. Ďalšou vhodnou formou by boli **pravidelné stretnutia**

psychologičky a sociálnych pracovníčok len so ženskými skupinami na tieto témy, kde by mohli riešiť v bezpečnom prostredí problémy, ktoré s touto oblasťou súvisia. Veľmi vhodnou formou osvety a prevencie by mohla byť zároveň prednáška (s videoprojekciou vhodného dokumentu o kultúre na Slovensku, zvykoch, rodovej problematike, postavení žien v spoločnosti, problematike násilia v blízkych vzťahoch), **na ktorej by sa zúčastnili aj muži aj ženy**. Muži by tak pred ženami počuli, ako sa k tejto problematike pristupuje na Slovensku, a ako chráni u nás zákon obeť násilia v blízkych vzťahoch a RPN.

Poučenie žiadateľov o azyl je upravené v § 4 ods. 2 zákona o azyle, podľa ktorého poverený zamestnanec ministerstva „*poučí žiadateľa o jeho právach a povinnostiach počas konania o udelenie azylu, možných dôsledkoch neplnenia alebo porušení jeho povinností podľa tohto zákona, možnosti zastupovania v konaní a o prístupe k právnej pomoci. Ministerstvo poskytne žiadateľovi aj informáciu o mimovládnych organizáciách, ktoré sa zaoberajú starostlivosťou o žiadateľov a azylantov; poučenie a informácie sa poskytujú písomne a podľa možnosti v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu žiadateľ rozumie.*“ **Rozsah poučenia podľa § 4 ods. 2 zákona o azyle nepokrýva všetky informácie, ktoré by sa podľa odporúčaní tohto bodu mali dostať k žiadateľke o azyl** (pojem násilia a jeho znaky, právna ochrana v prípade násilia a pod.). Migračný úrad za súčasnej právnej úpravy nie je povinný poskytnúť žiadateľovi o azyl tieto odporúčané informácie. Právna úprava však ani nevylučuje aby migračný úrad tieto informácie poskytol v rámci poučenia podľa § 4 ods. 2 zákona o azyle alebo pri inej príležitosti. Na základe právneho základu o prijatí vhodných podmienok (§ 39 ods. 1 zákona o azyle) môže podľa nášho názoru migračný úrad organizovať v azylových zariadeniach stretnutia odporúčané podľa tohto bodu, príp. podporiť alebo sám zabezpečiť vydanie brožúrky, letáku či iného materiálu s odporúčanými informáciami. Nedostatočná právna úprava preto nie je prekážkou realizácie týchto opatrení.

6 SYSTÉMOVÉ PROBLÉMY PRI PREVENCIÍ A RIEŠENÍ RODOVO PODMIENENÉHO NÁSILIA V SR

Táto kapitola zhŕňa informácie a poznatky ktoré sme získali z 18 uskutočnených rozhovorov s odborníkmi/čkami pracujúcimi v azylovej problematike, pri pozorovaní v azylových zariadeniach a vďaka analýze sprístupnených častí spisov konkrétnych prípadov v azylovom konaní.

6. 1 Komunikácia medzi osobami v záujme UNHCR a profesionálnym personálom

Ako vyplýva z kapitoly 2 tejto štúdie, jednou zo základných podmienok účinnej reakcie na RPN, či už z hľadiska ochrany obete, alebo právnych konzekvencií (sankcie pre páchatel'a, význam pre azylové konanie), je kvalitná komunikácia medzi osobami v záujme UNHCR na jednej strane a profesionálnym personálom pobytových zariadení a pracovníkmi organizácií poskytujúcich podporné služby na strane druhej. Zo zisteného vyplýva, že aj napriek nespornej snahe najmä zo strany niektorých poskytovateľov podporných služieb, táto komunikácia stále nie je na dostatočnej úrovni. Uvedené má dopad aj na účinnosť prevencie proti RPN v zariadeniach, schopnosť profesionálneho personálu včas a spoľahlivo identifikovať potenciálne obete (a vyhnúť sa tak prehliadnutiu obetí ako aj potenciálnej manipulácii) a môže mať vplyv aj na správne vyhodnotenie postavenia obete RPN v azylovom konaní.

6. 1. 1 Azylové konanie

Podľa Štandardov Rady Európy by mali mať obete RPN k dispozícii podporné služby od okamihu rozpoznania ich situácie. Podľa právneho poriadku Slovenskej republiky by mala byť osoba žiadateľky/a o azyl informovaná o svojich právach ešte pred vstupným pohovorom, najneskôr do 15 dní od začatia azylového konania (§ 4 ods. 2 zákona o azyle). Rovnako by mala byť takáto osoba informovaná aj o možnostiach využiť podporné služby, ktoré poskytujú mimovládne organizácie (§ 4 ods. 2 zákona o azyle). Osoba žiadateľky/a o azyl by mala obdržať všetky potrebné informácie v písomnej podobe a v jazyku, ktorému rozumie (§ 4 ods. 2 zákona o azyle).⁵²

Z analyzovaných prípadov, ako aj z rozhovorov s odborníkmi/čkami vyplynulo, že pohovory v rámci azylového konania vedú prevažne muži.⁵³

⁵² Podľa UNHCR tieto informácie poskytuje na základe zavedenej praxe migračný úrad, ktorý ich vypracoval v spolupráci s UNHCR v Slovenskej republike. Tieto informácie sú k dispozícii v 14-tich jazykoch vrátane slovenčiny. Tieto informácie však v súčasnosti neobsahujú zmienky o RPN a nie vždy musia byť dostatočne zrozumiteľné najmä pre nedostatočne vzdelané alebo negramotné žiadateľky o azyl.

⁵³ UNHCR má za to, že sa v praxi stáva, že žene nie je možné poskytnúť tlmočníčku – ženu, aj keď sa migračný úrad snaží, aby pohovory v rámci azylového konania vykonávali osoby rovnakého pohlavia. Zákon o azyle v tejto súvislosti ustanovuje, že „ministerstvo z dôvodov hodných osobitného zreteľa a s prihliadnutím na svoje možnosti zabezpečí pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia“ (§ 6 ods. 4).

Nie vždy je reálne možné zabezpečiť, aby si žiadateľka o azyl, ktorá sa dokáže so svojimi intímnyimi problémami lepšie zveriť žene, vybrala právnu zástupkyňu. **Otázka výberu pohlavia právneho zástupcu nie je v právnych predpisoch upravená, resp. nie je ustanovená povinnosť príslušných orgánov zabezpečiť na požiadanie právne zastupovanie osobou rovnakého pohlavia.**⁵⁴

Uvedené môže mať vplyv na to, že obeť RPN len ťažko dokáže otvorene hovoriť o svojej situácii a keď k tomu dôjde, môže jej to spôsobiť následnú traumy a psychické poškodenia (viď kapitolu 5 štúdie).

Nesporne významný dopad na kvalitu komunikácie osôb v záujme UNHCR a profesionálnym personálom má aj existujúca jazyková bariéra. Rozhodovači ako aj ďalší profesionálni pracovníci, prichádzajúci do každodenného kontaktu s potenciálnymi obetami RPN, totiž väčšinou neovládajú dostatočne kvalitne ani najbežnejšie svetové jazyky, ktorými hovoria niektoré žiadateľky o azyl (napr. ruský jazyk alebo anglický jazyk).⁵⁵

Nie vždy sa venuje dostatočná pozornosť tomu, či žiadateľka naozaj rozumie obsahu pohovoru, aj keď je dobrou praxou rozhodovateľov, že sa o obojstrannom porozumení uistia ešte pred začiatkom samotného pohovoru. Treba mať stále na zreteli, že právo žien, ktoré zažili RPN na informácie a na dôstojné zaobchádzanie si jednoznačne vyžaduje, aby sa venovala osobitná pozornosť porozumeniu medzi tlmočnicou/om a žiadateľkou počas celého pohovoru.

Viaceri profesionálni pracovníci, ktorí sa zúčastnili okrúhleho stola potvrdili stále existujúci problém dostupnosti tlmočenia z viacerých neeurópskych jazykov, kvality tlmočenia, a tiež osobnostných kvalít niektorých tlmočníkov.⁵⁶

Účastníci okrúhleho stola odporúčali tiež hľadať opatrenia, ktoré by prispievali k zvyšovaniu motivácie tlmočníkov v prospech ich profesionality a zlepšovania kvality ich služieb. Účastníci okrúhleho stola sa vyslovili za využívanie aj sankčných mechanizmov, napr. v prípade tlmočníka zo zoznamu zdieľať informácie o jeho nedostatkoch s Ministerstvom spravodlivosti SR.

Ak má byť obeť (akéhokoľvek, a zvlášť rodovo podmieneného) násilia schopná hovoriť o svojich zážitkoch, musia byť v maximálnej miere odstránené komunikačné bariéry, a to jazykové i sociálne.

6. 1. 2 Komunikácia s poskytovateľmi podporných služieb

⁵⁴ Podľa názoru UNHCR to isté platí aj o tlmočníkoch. Ani v ich prípade nie je vždy možné zabezpečiť príslušného tlmočníka ženského rodu z objektívnych dôvodov.

⁵⁵ UNHCR na doplnenie uvádza, že podľa § 6 ods. 2 zákona o azyle je štandardom, že sa pohovor vykoná v jazyku, v ktorom sa žiadateľka môže dorozumieť. Za týmto účelom migračný úrad prizýva do konania tlmočníka (§18 ods.1), pričom náklady na odmenu tlmočníka hradí migračný úrad (§50 písm. c)). Na území Slovenskej republiky je však skutočne len málo tlmočníkov z niektorých neeurópskych jazykov, v drvivej väčšine týchto jazykov úplne absentujú profesionálni tlmočníci zapísaní v zozname tlmočníkov vedenom Ministerstvom spravodlivosti SR. Žien tlmočičok so znalosťou perzštiny, paštúnčiny, arabčiny je ešte menej. Migračný úrad preto najčastejšie spolupracuje s tlmočníkmi ad hoc, ktorí zapísaní v zozname nie sú.

⁵⁶ Podľa UNHCR je preto potrebné, aby štátna správa neustále hľadala spôsoby, ako účinnejšie využívať existujúci systém verifikácie tlmočníkov osobitne pre účely azylového konania. aj za pomoci etického kódexu tlmočníkov, prístupenie ku ktorému správne vyžaduje migračný úrad ešte pred tým, ako sa rozhodne využiť službu niektorého tlmočníka.

Iná situácia ako pri azylovom konaní je v komunikácii so sociálnymi pracovníkmi, psychológmi, právnikmi, či zdravotným personálom. Na rozdiel od komunikácie v azylovom konaní s rozhodovačom, právne predpisy nepamätajú na komunikáciu osôb v záujme UNHCR v azylových zariadeniach a jazykovú bariéru počas pobytu v nich výslovne neriešia.⁵⁷

Služby tlmočníkov nie sú vždy k dispozícii a nie vždy sú v zodpovedajúcej kvalite. Tlmočníci takisto nie vždy spĺňajú osobnostné predpoklady na výkon tejto práce (nestrannosť, trpezlivosť, dôslednosť).⁵⁸

Kontakt s poskytovateľmi podporných služieb (niektorí sociálni pracovníci a psychológovia) nie vždy prebieha v jazyku, ktorý dostatočne ovládajú tak žiadateľky/ia o azyl ako aj sociálne pracovníčky a psychologičky/ovia.

Ďalším problémom je nedostatok času, ktorý majú sociálne pracovníčky a psychologičky vyhradený pre prácu so svojimi klientmi. Veľa z nich uviedlo, že v zariadeniach nemajú k dispozícii dostatok na realizáciu systematickej sociálnej práce, ktorej obsahom by mohla byť aj prevencia proti RPN. Väčšinu svojho pracovného času totiž venujú riešeniu akútnych každodenných problémov klientov.

Psychologičiek/ov je v zariadeniach málo a na cielenú terapiu im ostáva tiež málo hodín. Osobitne náročná je v tomto ohľade situácia osôb, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana, a ktoré žijú v ubytovniach. V týchto „vynútených komunitách“ (neprirodzene sústredené ubytovanie cudzincov s neistou budúcnosťou, bez vhodných podmienok pre integráciu či prispôsobovanie sa kultúrnym a sociálnym normám na Slovensku) sa akumulujú problémy sociálneho i psychologického charakteru, pričom v nich stále chýbajú sociálni pracovníci a zriedkavá je aj psychologická pomoc.

Právna úprava neobsahuje určenie minimálneho rozsahu, v akom by sa týmto osobám mali poskytovať podporné služby.

6. 1. 3 Vzájomná komunikácia medzi profesionálnym personálom

Podľa Štandardov Rady Európy o poskytovaní podporných služieb by si mali profesionálni pracovníci vymieňať informácie o žiadateľoch o azyl, resp. o prípadných obetiach RPN. Takáto výmena umožňuje nielen správne zhodnotiť situáciu žiadateľov o azyl, ale aj im poskytovať služby v potrebnom rozsahu.

Právna úprava v Slovenskej republike sa touto otázkou nezaoberá, pričom zrejme jedinú reglementáciu v tejto oblasti predstavujú všeobecné ustanovenia projektov („*komplexná starostlivosť, spolupráca so všetkými zainteresovanými orgánmi pri riešení podnetov a oznámení žiadateľov o azyl, kooperácia so zdravotníckymi inštitúciami*“), na základe ktorých poskytujú podporné služby v azylových zariadeniach mimovládne organizácie.

V praxi rozhodovači nekonzultujú svoje závery so sociálnymi pracovníčkami či psychologičkami, nepýtajú si od nich ani „posudky“ či vyjadrenia k žiadateľom.

⁵⁷ UNHCR dodáva, že projekty mimovládnych organizácií zvyčajne pamätajú na nevyhnutnosť prekonávať jazykovú bariéru pri poskytovaní svojich služieb a rátajú so zabezpečením tlmočenia. Pri využívaní tlmočnických služieb poskytovateľmi podporných služieb je potrebné brať do úvahy značnú obmedzenosť rozpočtovaných prostriedkov na tento účel.

⁵⁸ Podľa informácií UNHCR pomerne frekventovane sa na dorozumievanie využívajú iní žiadatelia o azyl, ktorí hovoria slušne niektorým pomocným jazykom alebo dokonca aj po slovensky. Často sa predpokladá, že žiadateľka ovláda pomocný jazyk, napr. anglický, aj keď v praxi rozumie len málo. Napokon, využívanie iného žiadateľa o azyl, ktorý je rovnako umiestnený v tom istom zariadení je nielen nevhodné, nemorálne a v rozpore s etickým kódexom, ale môže viesť k ohrozeniu obete RPN.

Hoci zákon o azyle, ako osobitný právny predpis upravujúci azylové konanie, neukladá rozhodovateľovi výslovne takúto povinnosť, na ich postup sa v azylovom konaní subsidiárne vzťahuje správny poriadok. Podľa Správneho poriadku⁵⁹ by si za účelom náležitého zistenia skutkového stavu (pre účely rozhodnutia o žiadosti o azyl) mali obstarat' potrebné podklady (§ 32 a nasl. správneho poriadku). Jedným z nich by mohol byť aj dôkaz v podobe výsluchu sociálnej pracovníčky alebo psychologičky pri rešpektovaní podmienok mlčanlivosti a za súhlasu dotknutej žiadateľky o azyl.

Ak migračný úrad takúto možnosť využil, tak len vo výnimočných prípadoch a vo veľmi obmedzenom rozsahu (napr. žiadosť o odpoveď na jednu konkrétnu otázku o žiadateľke). Sociálne pracovníčky medzi sebou tiež často nekomunikujú, nevymieňajú si vedomosti a postrehy o klientoch a vzájomne nekonzultujú svoje postupy. Medzi sebou nekomunikujú ani predstavitelia ostatných profesií poskytujúcich podporné služby, často dokonca ani tí, ktorí sú z tej istej organizácie. Príčinou je podľa ich vlastných vyjadrení rozvrh práce, podľa ktorého sa na pracovisku prakticky nestretávajú a nemajú tak možnosti konzultácií.

Chýbajúca výmena informácií medzi predstaviteľmi jednotlivých profesií môže viesť k chybnému posúdeniu osoby, prehliadnutiu RPN či naopak, k podľahnutiu manipulácii zo strany osoby vydávajúcej sa za obeť RPN.

6.2 Odborná kvalifikácia v oblasti RPN

Pracovníkom/čkam migračného úradu, ako aj pracovníkom/čkam organizácií poskytujúcich podporné služby, je potrebné vytvoriť možnosti na osvojenie si, resp. zvýšenie, potrebnej kvalifikácie v oblasti RPN (najmä rozpoznanie jeho príznakov; právne súvislosti; špecifiká v rámci jeho dokazovania, situácie obete RPN a jej rodinných príslušníkov so zvláštnym zreteľom na deti).

Takéto vzdelávanie by aj podľa súčasnej právnej úpravy (§ 39 ods. 1 zákona o azyle v spojení s čl. 14 ods. 8 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov) mohol organizovať migračný úrad. Možnosti migračného úradu pri zvyšovaní motivácie jeho pracovníkov, ktorí nebudú spĺňať očakávania v oblasti rodovo citlivého prístupu, sú však obmedzené.

V rámci procesu prípravy SR na ratifikáciu Istanbulskeho dohovoru by rozhodovateľi a pracovníci migračného úradu mali formou školení získať informácie na tému RPN v azylovom konaní. Sociálne pracovníčky samy uviedli, že privítajú školenia na túto tému, pretože sa v nej pohybujú len intuitívne a chceli by v tejto oblasti zlepšiť svoju odbornosť. Právničky a právnici poskytujúci právne služby osobám v záujme UNHCR by takisto potrebovali viac informácií, a to nielen v súvislosti s Istanbulským dohovorom, ale aj z oblasti psychológie RPN, **aby vedeli správne kvalifikovať niektoré javy a prejavy, aby rozumeli podstate RPN a vedeli s ním vo svojej práci narábať.**

Zachytili sme prípad, keď lekárka odmietla komunikovať s pomocným personálom o zdravotných ťažkostiach pacientky, ktoré boli dôsledkom brutálneho RPN odvolávajúc sa na lekárske tajomstvo. Lekárka zároveň odmietala komunikovať aj s pacientkou o jej zdravotnom

⁵⁹ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

stave a tiež o možnosti riešiť jej situáciu s psychologičkou. Ukazuje sa, že nároky na kvalitu prípravy zdravotného personálu, pokiaľ ide o odhaľovanie následkov mučenia, násilia a najmä RPN, by mali byť rozhodne vyššie.

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti osobám v záujme UNHCR je síce právne upravené (§ 22 ods. 5 zákona o azyle), no táto úprava sa nedotýka kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti a ani vzdelávania personálu, ktorý zdravotnú starostlivosť poskytuje.

Spôsob posúvania informácií medzi personálom o jednotlivých klientoch by mal byť formálne upravený, samozrejme tak, aby rešpektoval ľudské práva klientov.

6.3 Poznatky o kultúre a náboženstve krajín pôvodu osôb v záujme UNHCR

Z uskutočnených rozhovorov vyplynulo, že pracovníci migračného úradu ako aj predstavitelia organizácií, ktorí poskytujú žiadateľom o azyl podporné služby, majú často veľmi málo poznatkov o kultúre a náboženstve krajín pôvodu osôb v záujme UNHCR. Uvedené má nezriedka za následok nedorozumenia medzi slovenským personálom a žiadateľmi o azyl. Nesprávna interpretácia vzájomného správania sa príslušníkov a príslušníčok jednotlivých komunít, pritom môže mať za následok aj nesprávne posúdenie prítomnosti RPN v rodinách žiadateľov o azyl. **Nedostatok poznatkov prispieva aj k vzniku predsudkov, ktoré môžu zaťažovať práve tých, ktorí by mali intenzívne komunikovať s osobami v záujme UNHCR a v prípade potreby identifikovať prítomnosť a charakter RPN.** Pracovníkom, ktorí sa dostávajú do styku so žiadateľkami/mi o azyl pritom neraz chýbajú aj základné faktografické informácie o krajinách (napríklad o používaní viacerých štátnych jazykov v konkrétnej krajine), o ich kultúre, zvykoch či náboženstve. V praxi to potom môže znamenať, že pracovníci vidia RPN tam, kde v skutočnosti nie je a naopak, nemusia byť schopní identifikovať skutočné RPN.

Nakoľko značný počet žiadateľov o azyl prichádza z krajín, v ktorých prevláda islamské náboženstvo, bolo by žiaduce, aby všetky osoby, ktoré s nimi prichádzajú do styku poznali základné zvyky a sviatky, zmysel gest a druhy neprípustného správania podľa tohto náboženstva. Znalosť náboženstva, tradícií a kultúry krajiny môže významne napomôcť aj pri efektívnom poskytovaní pomoci obetiam RPN spôsobom, ktorý by im nespôsoboval ďalšiu traumu.

Niektorí pracovníci vyjadrili potrebu vzdelávať sa v tomto smere. Vzhľadom na to, že na Slovensku existujú komunity cudzincov z týchto krajín, z ktorých mnohí sú vysokoškolsky vzdelaní, mohli by sa tieto osoby využiť na takéto vzdelávanie.

Právna úprava SR na jednej strane neukladá *expressis verbis* rozhodovateľom **povinnosť oboznámiť sa s informáciami o krajine pôvodu žiadateľa o azyl** pred pohovorom, možno sa však domnievať, že oboznamovanie sa s uvedenými skutočnosťami pokrýva ustanovenie § 6 ods. 4 zákona o azyle, podľa ktorého „*ministerstvo zabezpečí vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku*“ (§ 6 ods. 4).

Neidentifikovali sme však kontrolné mechanizmy, ktorými by sa overovalo splnenie tejto zákonnej požiadavky vo vzťahu k vedomostiam rozhodovateľa o krajine pôvodu žiadateľky o azyl. Zmena by mohla spočívať v zaradení otázky do „dotazníka žiadateľa o udelenie azylu“, ktorou by

sa zisťovalo z akých prameňov zisťoval rozhodovač pred pohovorom informácie o krajine pôvodu.⁶⁰

6.4 Koncentrácia osôb s problémami v spoločnom ubytovacom zariadení

Situácia v azylovom zariadení, pre ktorú je charakteristické, že musia spolu bývať navzájom si neznáme osoby, podporuje výskyt agresie a rôznych druhov násilia, vrátane RPN. Osoby, ktoré si do azylového zariadenia prinášajú traumatické zážitky z minulosti, majú pred sebou neistú budúcnosť a veľa nevyplneného voľného času, sú náchylné správať sa agresívne. Situácia je oveľa horšia, ak sa medzi takéto osoby dostanú aj osoby s kriminálnou minulosťou. Násilníkmi sú prevažne muži a ich agresia môže byť namierená práve voči ženám (partnerkám, alebo rodinným príslušníckam) a deťom. Aj na základe uvedeného pokladáme za významné, že v azylových zariadeniach funguje 24-hodinová bezpečnostná služba, ktorej hlavným cieľom je síce chrániť majetok migračného úradu, no ktorá v prípade potreby pomáha udržiavať v zariadeniach aj poriadok a pokoj.

Osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou sú z tohto pohľadu v oveľa horšej situácii. Zvyčajne sú ubytovaní v bývalých robotníckych ubytovniach, kde žijú vo „vynútených komunitách“. Nakoľko žijú oddelene, veľmi ťažko sa integrujú do slovenskej spoločnosti. Ich osobná situácia je navyše veľmi neistá, nakoľko nevedia, či získajú doplnkovú ochranu aj na ďalší rok (doplnková ochrana sa poskytuje vždy iba na jeden rok). Takéto „prežívanie z roka na rok“ nepomáha k stabilizácii osobnosti ani rodiny.

Podľa informácií z mimovládnych organizácií, v týchto „komunitách“ prevláda značné nepriateľstvo a agresia.

Zákon o azyle sa otázke ubytovania osôb s doplnkovou ochranou venuje iba okrajovo keď ustanovuje, že „...cudzinec s doplnkovou ochranou môže byť počas doplnkovej ochrany ubytovaný v zariadení ministerstva na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana“ (§ 27a ods. 3). Podľa informácií získaných z migračného úradu, ministerstvo nemá v súčasnosti v prevádzke osobitné zariadenie určené na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana. Ubytovanie pre túto kategóriu cudzincov zabezpečujú z prostriedkov Európskeho fondu pre utečencov v rámci projektov mimovládne organizácie, ktoré tu však nezabezpečujú pravidelnú prítomnosť strážnej služby, ani sociálnych pracovníkov.

Nakoľko bývalé robotnícke ubytovne, ktoré sú v súčasnosti v súkromnom vlastníctve, nie sú **zariadenia ministerstva, nie je možné na ne uplatniť zákon o azyle**, ktorý predpokladá, že „ministerstvo upraví vnútorným poriadkom podrobnosti o podmienkach pobytu cudzinca v zariadení ministerstva na ubytovanie cudzincov, ktorým sa poskytla doplnková ochrana“ (§ 27a ods. 3).

V prípade týchto zariadení chýba taktiež právny základ pre poskytovanie podporných služieb v nich, nakoľko § 39 ods. 1 zákona o azyle (ktorý ukladá ministerstvu vytvoriť vhodné podmienky na ubytovanie a starostlivosť pre osoby vyžadujúce si osobitnú starostlivosť) sa vzťahuje na azylové zariadenia, medzi ktoré ubytovne osôb s doplnkovou ochranou nepatria.

⁶⁰ Na doplnenie UNHCR uvádza, že v samotnom azylovom konaní pritom migračný úrad povinne zohľadňuje všetky dôležité skutočnosti týkajúce sa krajiny pôvodu žiadateľa v čase rozhodovania o žiadosti o udelenie azylu vrátane právnych predpisov krajiny pôvodu a spôsobu, akým sa uplatňujú (§19a ods.1 písm. a)).

V tejto súvislosti by bolo žiaduce, aby sa osobám s doplnkovou ochranou, a to nielen vzhľadom na prevenciu RPN, poskytovalo ubytovanie s možnosťami podpory začleňovania sa do spoločnosti, kde by nedochádzalo len k interakcii s komunitou cudzincov a ich subkultúrami. Osobitnú pozornosť je tu potrebné venovať ženám, ktorým takéto ubytovanie musí zabezpečiť nielen ochranu proti RPN, ale aj reálny prístup k informáciám a k podporným službám.

7 ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Povinnosť Slovenskej republiky a zároveň potreba aktívne riešiť problémy rodovo podmieneného násillia v azylovej problematike vyplýva z ľudskoprávnych záväzkov SR v rámci OSN, Rady Európy, ako aj Európskej únie (kap. 2). Na základe uvedeného pokladáme za potrebné v prvom rade vykonať všetky potrebné kroky, ktoré by viedli k ratifikácii *Dohovoru Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácemu násilliu a o boji proti nemu*, ktorý podpísal dňa 11. mája 2011 v Istanbule aj zástupca Slovenskej republiky.

1. Výskum nezistil existenciu žiadneho platného právneho predpisu, ktorý by predstavoval prekážku pre uplatňovanie rodovo citlivého prístupu v azylovom konaní. Vzhľadom na platné záväzky SR je teda súčasný právny stav uspokojivý. Problém však predstavuje skôr praktické neuplatňovanie niektorých právnych predpisov, chýbajúce usmernenia či vnútorné právne predpisy, no najmä absencia rodovo citlivej interpretácie existujúcich predpisov na všetkých úrovniach.
2. Odporúčame zlepšiť informovanosť všetkých zainteresovaných profesionálov (vrátane tých, s ktorými žiadateľky o azyl prichádzajú do kontaktu už pri prekročení hranice) o podstate RPN, jeho odhaľovaní a zmierňovaní jeho následkov. a jeho ľudskoprávnych súvislostiach.
3. Odporúčame vypracovať systém včasných, spoľahlivých, zrozumiteľných a prístupných informácií ženám, u ktorých sa vyskytne dôvodné podozrenie, že boli obeťami RPN, o ich právach a možnostiach ochrany. Azylový systém, vrátane konania o žiadosti o azyl, by mal uplatňovať rodovo citlivý prístup, byť schopný zavčasu identifikovať obeť RPN a poskytnúť obeti potrebné podporné služby.
4. V prípade ratifikácie Istanbulskeho dohovoru Slovenskou republikou navrhujeme prijať podrobnejšiu úpravu požiadaviek rodovo citlivého azylového konania a rodovej rovnosti doplnením zákona o azyle, obsahu podzákonných právnych predpisov a zmlúv, ktoré uzatvára ministerstvo vnútra/migračný úrad s ďalšími subjektmi o poskytovaní služieb v zariadeniach migračného úradu pre žiadateľov o azyl (kapitola 4).
5. Odporúčame zmenu zákona o sociálnych službách v tom smere, aby za prijímateľa sociálnej služby bolo možné považovať aj žiadateľa o azyl, osobitne žiadateľku o azyl, ktorá je obeťou RPN.
6. Odporúčame, aby sa ustanovenie § 39 ods. 1 zákona o azyle v spojení s čl. 14 ods. 8 nariadenia ministra č. 1/2007 v znení neskorších predpisov použilo ako právny podklad pre prijatie konkrétnych opatrení - štandardných postupov - v azylových zariadeniach zameraných na prevenciu a odstraňovanie následkov RPN (čl. 14 ods. 8: *„Pre osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť, ako sú maloletí bez sprievodu alebo pre rodiny s deťmi, migračný úrad vytvorí v azylovom zariadení vhodné podmienky na ich ubytovanie a starostlivosť. Za osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť sa považujú najmä tehotné ženy, osoby mladšie ako 18 rokov, osoby zdravotne postihnuté, prestarnuté osoby alebo*

osoby, ktoré boli mučené, znásilnené alebo podrobené iným vážnym formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násillia.“). Konkrétne opatrenia a štandardy by mali byť súčasťou zmlúv s poskytovateľmi služieb v zariadeniach.

7. Pre prípad zistenia výskytu alebo hrozby RPN v rámci azylového konania pokladáme za potrebné osobitne sa zamerať na proces dokazovania a pri posudzovaní situácie žiadateľky o azyl využívať aj informácie od sociálnych pracovníčok, psychologičiek či ďalších osôb. Zdieľanie týchto informácií musí samozrejme podliehať informovanému súhlasu žiadateľky o azyl (kapitoly 5, 6). So súhlasom žiadateľky o azyl by mala byť umožnená účasť na pohovoroch aj psychologičke či sociálnej pracovníčke.
8. Pokladáme za potrebné, aby potenciálne obeť RPN mali reálny a rýchly prístup k podporným službám, a to nielen počas pobytu v zariadeniach migračného úradu. Je potrebné vytvoriť podmienky pre reálne zabezpečenie práva ženy v záujme UNHCR na výber ženy tlmočnice a tiež ženy rozhodovačky. Pravidelnú pozornosť je potrebné venovať tomu, aby azylové konanie bolo pre ženu žiadateľku o azyl zrozumiteľné. Je potrebné sledovať a overovať osobnostné a jazykové kvality tlmočníkov a tlmočnic (kapitoly 5, 6).
9. Tlmočníci a tlmočnice v azylovom konaní nie sú vždy dostatočne rodovo citliví a nezriedka majú problém pretlmočiť niektoré právne otázky žiadateľom/žiadateľkám o azyl s nedostatočným vzdelaním. Odporúčame preto, aby migračný úrad v snahe rozširovať rady kvalifikovaných tlmočníkov sledoval zoznam oficiálnych tlmočníkov, ktorý vedie Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, prizýval do azylového konania nových tlmočníkov z tohto zoznamu a venoval pozornosť aj školeniam využívaných tlmočníkov. Kvalitu tlmočenia by si mohol náhodne kontrolovať nahrávaním pohovorov, prípadne za pomoci ďalšieho tlmočníka/čky. (kapitola 6).
10. V snahe predchádzať rôznym formám násillia vrátane RPN a v súvislosti so záujmom získať čo najviac informácií potrebných pre azylové konanie v prípadoch podozrení z RPN odporúčame rozšíriť počet hodín, počas ktorých sú v zariadeniach migračného úradu prítomní sociálni pracovníci/čky a psychológovia/ičky (kapitola 5).
11. Odporúčame pravidelné školenia zdravotného personálu zamerané na identifikovanie zdravotných následkov a psychických prejavov RPN (ako aj ostatných foriem násillia). Odporúčame tiež formalizovať komunikáciu a výmenu informácií medzi zdravotníkmi a rozhodovačkami v azylovom konaní, pri rešpektovaní ľudských práv žiadateľiek o azyl (kapitola 6).
12. Odporúčame zaviesť systematické vzdelávanie alebo aspoň špecializované školenia o špecifikách RPN (o jeho znakoch, prejavoch, príčinách, psychologických i sociálnych dôsledkoch a rizikách a o práci s traumatizovanými osobami s históriou RPN) pre všetky osoby, ktoré prichádzajú do kontaktu s prípadnými obeťami RPN (pracovníci migračného úradu, sociálni pracovníci, zdravotný personál, bezpečnostná služba, psychológovia, právnici (kapitoly 5, 6).

13. Odporúčame, aby sa v rámci procedurálneho odboru migračného úradu niektorí rozhodovači v budúcnosti špecializovali na problematiku RPN.
14. V záujme lepšej spolupráce pri odhaľovaní RPN odporúčame aby nariadenie ministra č. 1/2007 zakotvilo, že medzi informácie a údaje, ktoré **migračný úrad zhromažďuje a poskytuje UNHCR, budú patriť aj informácie a údaje týkajúce sa výskytu RPN.**
15. Odporúčame, aby UNHCR v SR na základe svojich medzinárodných skúseností, vypracoval v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami samostatnú štúdiu o problematike RPN so zameraním na konkrétne skúsenosti a „odporúčané/vhodné postupy“ z uplatňovania Istanbulskeho dohovoru v rôznych krajinách RE, v ktorých pôsobí aj UNHCR. Takáto štúdia by mohla poskytnúť odporúčania o najlepších postupoch pre migračný úrad a jeho praktickú činnosť v danej oblasti.