

Autor práce: Mgr. Miloš Kulda

Název práce: Právo na osobní svobodu v kontextu azylového práva Evropské unie

Oponent: JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D.

Pracoviště: Kancelář veřejného ochránce práv

1. Obsah a struktura práce

Předložená disertační práce se zabývá právem na osobní svobodu tzv. nucených migrantů [mezi něž autor řadí kromě (odmítnutých) žadatelů o azyl i tzv. neregulární migranty] v kontextu azylového práva Evropské unie. Práce je kromě úvodu a závěru řazena do pěti obsahových kapitol. První kapitola koncepčně vymezuje klíčové pojmy práce (právo na osobní svobodu, pojem azylu atd.). Druhá kapitola pojednává o azylové a migrační detenci v dnešních evropských demokratických státech ve snaze zasadit zkoumanou lidskoprávní problematiku do obecnějšího teoretického rámce ve světle tzv. koncepce sekuritizace migrace. Třetí kapitola stručně (na pěti normostranách) definuje systém ochrany osobní svobody v rámci azylového práva EU a jeho specifika [zejména dualita vyplývající z paralelního působení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a samotného unijního práva]. Jádro práce tvoří zejména čtvrtá a pátá kapitola práce. Ve čtvrté kapitole autor podobně rozebírá ochranu osobní svobody tzv. nucených migrantů ve smyslu čl. 5 EÚLP, s bohatým využitím judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a odborné literatury. Pátá kapitola analyzuje totéž téma z pohledu primárního (čl. 6 Listiny základních práva a svobod EU, dále jen „Listina“) a sekundárního práva EU. Tedy z pohledu příslušných unijních směrnic zabývajících se detencí různých kategorií nucených migrantů (zejména směrnice 2013/33/EU – tzv. přijímací směrnice, směrnice 2008/115/ES – tzv. návratová směrnice a nařízení 604/2013 – tzv. nařízení Dublin III).

Autor si položil čtyři výzkumné otázky. Za prvé, jaké konkrétní požadavky klade EÚLP na případy zbavení osobní svobody nucených migrantů. Za druhé, jakým způsobem se EÚLP promítá do unijní úpravy zbavení osobní svobody nucených migrantů. Za třetí, jaký standard ochrany poskytují uvedené kategorii osob vlastní předpisy unijního práva. Za čtvrté, jaké jsou problematické aspekty praxe členských států EU při zajišťování nucených migrantů a formulace doporučení k nápravě.

2. Obsahové zpracování práce

Základní, stěžejní výtka směřuje k disproporci (včetně kvalitativní úrovně) jednotlivých kapitol (zejména stěžejní čtvrté a páté kapitoly) ve vztahu ke zvolenému tématu práce. Tím mělo být zbavení osobní svobody nucených migrantů v kontextu azylového práva EU. Nikoli tedy primárně dle čl. 5 EÚLP. Jsem si vědom toho (a autor tuto skutečnost ve své práci rozebírá), že čl. 5 EÚLP a navazující judikaturu ESLP nelze pominout, neboť s ohledem na čl. 6 Listiny práva obsažená v tomto článku odpovídají právům zaručeným čl. 5 EÚLP. A proto mají v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny stejný smysl a rozsah. Nicméně minimálně tři výše uvedené unijní sekundární předpisy (přijímací a návratová směrnice, nařízení Dublin III) obsahují speciální úpravu zajištění ve vztahu k jim poléhajícím skupinám nucených migrantů. Na ni navazuje judikatura Soudního dvora evropské unie (dále jen „SDEU“) a k této oblasti existuje rovněž bohatá (nejen) cizojazyčná odborná literatura. Z mého pohledu by si tak rozbor příslušných ustanovení uvedených pramenů unijního práva zasloužil mnohem větší pozornost (v podrobnostech viz níže). Přitom analýze čl. 5 EÚLP je věnováno nepoměrně více

prostoru (str. 39 – 101) než samotné unijní úpravě (fakticky od str. 119 do str. 149). Nyní přejdeme k jednotlivým kapitolám.

Oceňuji, že v první kapitole autor analyzoval pojem osobní svobody nikoli pouze z úzkého právního pohledu, ale využil širší teoreticko-filozofický kontext. Zaměřil se s odkazem na I. Berlina zejména na pojmy pozitivní a negativní svobody, které rozebírá a kreativně aplikuje na postavení nucených migrantů. Následně se zabývá koncepcí osobní svobody jako dílčího práva v díle R. Dworkina a navazuje kapitolou (1.1.2) o historicko-právní genezi osobní svobody. V poslední uvedené kapitole autor rozvíjí závěry ze své diplomové práce na téma *Otázka osobní svobody ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*.¹ Za přínosnou lze považovat kapitolu o pojmu azylu a azylového práva (1.2), byť autor čerpá převážně pouze z česko-jazyčné odborné literatury. Ve druhé kapitole autor zajímavě přibližuje pojem sekuritizace migrace v opozici vůči lidskoprávním náhledům na problematiku migrace. A ve třetí kapitole autor stručně přibližuje prameny ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie.

Za nejkvalitněji zpracovanou považuji čtvrtou kapitolu předložené disertační práce, která se věnuje právu na osobní svobodu nucených migrantů dle čl. 5 EÚLP. Bohužel, tato kapitola je uvedena pasážemi, které s tématem práce bezprostředně nesouvisí, popř. jen zcela okrajově (viz např. kapitola 4.1.1 Vznik EÚLP, 4.1.2 Kontrolní mechanismus, 4.1.3 Úloha EÚLP při ochraně lidských práv). Za důkladné a inspirativní naopak považuji pasáže věnované (na pozadí judikatury ESLP) komplikovanému vymezení dělící čáry mezi zbavením osobní svobody a pouhým omezením, a pojmy *de facto* a *de iure* detence (kapitola 4.3.2). Autor podrobně analyzuje čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, který zakotvuje dva přípustné důvody pro zbavení osobní svobody nucených migrantů (zabránění nepovolenému vstupu na území a probíhající řízení o vyhoštění nebo vydání). Pro oba důvody definuje kategorii společných požadavků obecných (zákonnost zbavení osobní svobody a absence svévole) a zvláštních (místo a podmínky zbavení osobní svobody a doba jejího trvání). Podrobně se věnuje rovněž procesním garancím dle čl. 5 EÚLP (kapitola 4.8). Celá čtvrtá kapitola pracuje s bohatou judikaturou ESLP, odbornou anglicko-jazyčnou literaturou a představuje největší přínos celé práce. Nabízí komplexní a důkladnou analýzu důvodů pro zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP na pozadí hojně citované judikatury ESLP. Autor doložil, že při aplikaci uvedeného ustanovení ESLP aplikuje pouze omezený test nezbytnosti (toliko omezený test proporcionality co do místa, podmínek a délky trvání konkrétního opatření), byť vyzníval v novější judikatuře alespoň v *ad hoc* případech uplatnění uvedeného testu i na zbavení svobody nucených migrantů. V částech této kapitoly autor rozvinul a rozpracoval obecné závěry ze své diplomové práce a aplikoval je na oblast zbavení osobní svobody nucených migrantů.

Nezpochybňuji samotnou analýzu (kterou považuji naopak za zpracovanou na vysoké odborné úrovni) důvodu zbavení osobní s ohledem na probíhající řízení o vyhoštění [jako jednoho z důvodů pro zbavení osobní svobody dopadajícího na nucené migranty dle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP]. Musím však upozornit na fakt, že tato materie je z pohledu unijního práva upravena primárně v návratové směrnici, které autor věnuje v navazující páté kapitole nezaslouženě mnohem menší pozornost. V těchto případech se čl. 5 EÚLP uplatní až subsidiárně. Co rovněž v této kapitole postrádám (při porovnání s nadbytečnými pasážemi, které s tématem nesouvisí), je aktuálně hojně diskutovaná recentní judikatura ESLP k zajišťování dětí migrantů (viz rozsudky ze dne 12. července 2016 ve věci *R. M. a ostatní proti Francii*, č. 33201/11,

¹ Kterou autor úspěšně obhájil na právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni v roce 2013.

A. B. a ostatní proti Francii, č. 11593/12, *R. C. a V. C. proti Francii*, č. 76491/14, *A. M. a ostatní proti Francii*, č. 24587/12 a *R. K. a ostatní proti Francii*, č. 68264/14). Toto téma je aktuální i návaznosti na judikaturu domácího Ústavního soudu (viz nálezy III. ÚS 3289/14).

V navazující páté kapitole se autor věnuje právu na osobní svobodu nucených migrantů pohledem unijního práva. Úvodní kapitoly věnované genezi azylového systému EU (5.3.1) a současné podobě společného evropského azylového systému (5.3.2) považují za nadbytečné a bezprostředně nesouvisející s tématem práce. Totéž platí o kapitole 5.3.2.1 Dublinský systém, která v podstatě pouze parafrázuje bez přidané hodnoty právní úpravu obsaženou v nařízení Dublin III, bez zaměření na oblast zajištění. Následně se zaměřuje na Listinu (nejprve v obecnosti v kapitole 5.4.1 popisuje charakteristické rysy tohoto základního katalogu lidských práv EU) a její čl. 6. Podrobně rozebírá působnost tohoto článku a požadavky vyčerpání mírnějších opatření, nezbytnosti a proporcionality. Poté přechází k podmínkám zbavení osobní svobody v přijímací směrnici, nařízení Dublin III a návratové směrnici.

Zpracování těchto, z pohledu zaměření práce klíčových kapitol (5.4.3.1, 5.4.3.2 a 5.4.3.3), mohlo být věnováno více pozornosti. Až na řídké výjimky, autor nepracuje s odbornou literaturou, případně s unijními dokumenty a přípravnými pracemi k přijetí těchto dokumentů, resp. příslušných ustanovení souvisejících se zbavením osobní svobody. Rovněž rozsah judikatury SDEU mohl být v tomto ohledu bohatší. Lze připustit, že nikoli všechny výkladové problémy týkající se zajištění podle uvedených unijních předpisů byly řešeny na úrovni SDEU. Zároveň však řada otázek byla vyjasněna na úrovni domácích správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu. Využití domácí judikatury absentuje. Popis důvodů pro zajištění v kvalifikační směrnici (str. 129) je popisný, bez hlubší analýzy a přidané hodnoty autora. Totéž platí o nařízení Dublin III, kdy právě ve vztahu k zajišťování podle tohoto předpisu existuje bohatá judikatura vnitrostátních správních soudů. Z judikatury SDEU chybí analýza dopadů rozsudku SDEU ve věci C-60/16 *Amayry* k délce zajištění podle nařízení Dublin III. Největší nevyužitý potenciál vidím u kapitoly k zajištění podle návratové směrnice, k níž existuje nejvíce rozhodnutí SDEU. Autor, to je zapotřebí přiznat, některé z rozsudků SDEU zmiňuje, naopak opomíjí např. rozsudky ve věcech C-146/14 *Mahdi* – požadavek písemného rozhodnutí i na prodloužení zajištění, pravomoc dohlížečského soudního orgánu, důsledky nespolupráce při získávání dokladu totožnosti, C-383/13 *G. a R.* – k právu být vyslechnut, C-473/13 *Bero* a C-514/13 *Bouzalmate*, C-474/13 *Pham* – podmínky zajištění) a odborné (knižní, popř. časopisecké) literatury. Autor rovněž pominul výbornou analýzu návratové směrnice v doporučení Komise (EU) 2017/2338 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (problematika zajištění je rozebrána v kapitole 14). Nevyužitý potenciál vidím rovněž v nedostatečné analýze tzv. alternativ k detenci jako mírnějšího donucovacího opatření ve smyslu čl. 15 odst. 1 návratové směrnice. Zároveň vidím disproporci (z pohledu praktického využití, pokud se práce vztahuje na zajištění podle unijního práva) mezi tím, kolik prostoru věnuje autor omezenému testu přiměřenosti ve vztahu k čl. 5 EÚLP, když v případě zajištění podle unijního práva se požadavek přiměřenosti uplatní v plném rozsahu (viz Listina, čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III, čl. 15 odst. 1 návratové směrnice, čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice).

Dále se domnívám, že je věcně nesprávný závěr z rozsudku SDEU ve věci C-329/11 *Achughbabian*, který autor prezentuje ve druhém odstavci na str. 134, neboť možnost trestněprávního postihu se vztahuje až na případy maření zákazu vstupu, nikoli na první neoprávněný vstup (k problematice ukládání sankcí za porušení

migračních předpisů existuje i další judikatura SDEU, viz např. C-430/11, C-297/12 atd., která není v práci zmíněna). Bohužel za spíše popisné (bez využití odborné literatury) považuji i většinu pasáží z kapitol 5.4.4.3.1 (str. str. 140, 142), 5.4.4.3.2 (str. 143, 144) a 5.4.5.2 (str. 147). Za přínosnou považuji kapitolu věnovanou ambivalenci právní úpravy zbavení osobní svobody v rámci azylové praxe členských států EU (5.4.7), v níž autor vychází z mnoha různých anglicko-jazyčných zdrojů. Pouze snad autor mohl k těmto pasážím dodat více vlastní přidané hodnoty (autor povětšinou pouze parafrázuje zdroje, z nichž vychází, viz např. str. 153, 155, 156). Na str. 157 (viz rovněž str. 170 a 171) autor prezentuje návrhy doporučení k možným úpravám unijního a národního právního rámce a související aplikační praxe ze strany členských států. S těmito návrhy se nelze než ztotožnit, nicméně mohlo být více zdůrazněno, že autor vychází z návrhů obsažených v publikaci uvedené v pozn. č. 542 (zde na str. 28, 29).

3. Formální úroveň práce

Rozsah využití odborné literatury k dané problematice u jednotlivých kapitol kolísá. Za odpovídající úrovni disertační práce považuji práci se zdroji v kapitolách 1 – 4. U posledně uvedené kapitoly navíc musím ocenit důkladnou práci s judikaturou ESLP. Naproti tomu kapitola pátá (z mého pohledu stěžejní) mohla být zpracována důkladněji. Je to škoda, neboť je zřejmé, že autor je schopen pracovat minimálně s anglickou odbornou literaturou k analyzovaným unijním předpisům (nařízení Dublin III, přijímací a návratová směrnice). V této souvislosti tak postrádám např. práci s reprezentativním komentářem HAILBRONER, K., THYM, D. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law*. Second Edition. München: C. H. Beck, 2016. V této oblasti existuje řada další dostupné odborné anglicko-jazyčné literatury (viz např. COSTELLO, C. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, BOELES, P., DEN HEIJER, M, LODDER, G., WOUTERS, K. *European Migration Law*. 2. vyd., Cambridge-Antwerp-Portland: 2014). Pátou kapitolu šlo kromě toho obohatit o domácí judikaturu správních soudů, která pro vnitrostátní účely již vyložila řadu autorem rozebíraných otázek týkajících se zajišťování nucených migrantů (v rámci dublinského řízení, zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu či při vyhoštění).

Bohužel, u některých pasáží autor neodkazuje dostatečně v poznámce pod čarou na zdroj, z něhož jeho tvrzení či závěry vychází. Viz např. poslední věta ve třetím odstavci na str. 10; druhý odstavec v kapitole 1.1.2 na str. 16; druhý odstavec na str. 22; dvakrát zkratka Soudního dvora evropské unie jako SDEU na str. 33; část druhého odstavce na str. 42 od slov „Ve výsledku atd.“; část prvního odstavce v kapitole 4.2 na str. 43 od slov „Z výše uvedeného atd.“; čtvrtý odstavec na str. 64 - „ESLP bylo atd.“; první odstavec kapitoly 5.3.1 na str. 106.

Občas se v práci objeví překlepy, chybějící čárky apod. Viz např. str. 10 a chybějící čárka za slovem „svobody“ ve druhém odstavci; chybějící čárka před slovem „ale“ ve třetím odstavci na str. 11; chybějící slovo mezi „ale“ a „s“ v prvním odstavci kapitoly 1.2.1 na str. 20; nejednotné uvádění křestních jmen autorů publikací před i po příjmení v poznámkách pod čarou – např. pozn. č. 102, 108 atd.; nesrozumitelné spojení „aplikovatelně cizince“ ve druhém odstavci kapitoly 4.4 na str. 58 atd. Autor rovněž opakovaně opisuje celé názvy směrnic v poznámkách pod čarou. Nicméně výskyt těchto drobných nedostatků nepřesahuje únosnou mez.

4. Závěrečné hodnocení práce a otázky k obhajobě

Přes určité výhrady, které jsem uvedl výše zejména ke kapitole 5, považuji práci za přínosnou zejména komplexním zpracováním institutu zbavení osobní svobody nucených migrantů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. V těchto pasážích (zejména ve čtvrté kapitole) autor prokázal důkladnou znalost judikatury ESLP a nebál se z ní vyvozovat vlastní závěry. Přestože zpracování samotné unijní právní úpravy v nařízení Dublin III a návratové/přijímací směrnici není již tak propracované, byl autor schopen formulovat základní rozdíly v právních standardech na úrovni EÚLP a unijního práva.

Autor prokázal schopnost samostatné a tvůrčí vědecké práce. Práce splňuje požadavky kladené na disertační práci v daném oboru. Práci **doporučuji k obhajobě** před příslušnou komisí pro obhajobu disertačních prací. V rámci obhajoby by autor mohl porovnat závěry, k nimž došel ve vztahu k čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, s argumenty ESLP uvedenými v citované judikatuře k zajišťování dětí migrantů. Zároveň navrhuji, aby autor zodpověděl na otázku, které s jeho závěrů ve vztahu k čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP budou v praxi uplatnitelné ve vztahu k zajišťování nucených migrantů podle nařízení Dublin III a návratové/přijímací směrnice, s ohledem na specialitu a přednost právní úpravy zajištění zakotvené v posledně uvedených unijních předpisech. Zároveň navrhuji, aby se autor vyjádřil k rozsudku SDEU ve věci C-60/16 *Amayry* k délce zajištění podle nařízení Dublin III.

V Brně dne 14.1.2019


JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D.

