

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Miloš Kulda

**Právo na osobní svobodu v kontextu
azylového práva Evropské unie**

Disertační práce

Školitel: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy (P680)

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 09. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 453 275 znaků včetně mezer.

Mgr. Miloš Kulda

V Praze dne 17. 10. 2018

Na tomto místě si dovoluji upřímně poděkovat doc. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, Mag. phil., Ph.D., za jeho odborné vedení a cenné rady, které mi poskytoval při tvorbě této disertační práce, a též za trpělivost a velkorysost, kterou mi projevoval v průběhu mého doktorského studia.

Upřímné poděkování patří též mým nejbližším za jejich podporu a důvěru, kterou mi věnovali při tvorbě této disertační práce a během celého studia.

Obsah

Úvod.....	1
1 Vymezení základního pojmového aparátu.....	8
1.1 Pojem práva na osobní svobodu.....	8
1.1.1 Právně-filozofické koncepce osobní svobody.....	9
1.1.1.1 Koncepce všeobecného přirozeného práva na osobní svobodu.....	9
1.1.1.2 Koncepce osobní svobody jako dílčího práva.....	14
1.1.2 Historicko-právní geneze osobní svobody.....	16
1.2 Pojem azylu a azylového práva.....	20
1.2.1 Pojmové vymezení azylu a azylového práva a jeho historická geneze.....	20
1.2.2 Azyl a uprchlictví.....	25
2 Postavení azylové a imigrační detence v dnešních evropských demokratických státech.....	27
2.1 Problém teorie sekuritizace.....	27
2.2 Sekuritizace migrace a unijní právo v oblasti azylu a nucené migrace.....	29
2.3 Sekuritizace migrace jako zdroj dalších fenoménů.....	30
2.4 Závěrečné poznámky.....	31
3 Systém ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie.....	33
3.1 Geneze ochrany základních práv v rámci Evropské unie.....	33
3.2 Přehled pramenů ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie.....	34
3.3 Dualita systémů ochrany osobní svobody.....	36
4 Právo na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	39
4.1 Postavení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v rámci evropského práva.....	39
4.1.1 Vznik Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	39
4.1.2 Kontrolní mechanismus.....	40
4.1.3 Úloha Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod při ochraně lidských práv.....	41
4.2 Působnost Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v rámci azylového práva Evropské unie.....	43
4.2.1 Vztah mezi Evropským soudem pro lidská práva a Soudním dvorem Evropské unie.....	45
4.2.2 Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.....	47
4.3 Koncepce osobní svobody dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	49

4.3.1 Význam a struktura článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	49
4.3.2 Působnost článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	51
4.4 Zbavení osobní svobody jako opatření <i>ultima ratio</i> a test nezbytnosti.....	58
4.5 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1. písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	59
4.5.1 Zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území státu.....	61
4.5.2 Zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.....	68
4.5.2.1 Nepřímá ochrana proti vyhoštění.....	72
4.5.2.2 Zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění během nařízeného předběžného opatření.....	75
4.6 Společné požadavky při zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	78
4.6.1 Kategorie společných požadavků.....	78
4.6.2 Společné požadavky „obecné“.....	79
4.6.2.1 Zákonnost zbavení osobní svobody.....	79
4.6.2.2 Absence svévole.....	82
4.6.3 Společné požadavky „zvláštní“.....	83
4.6.3.1 Místo a podmínky zbavení osobní svobody.....	84
4.6.3.2 Doba trvání zbavení osobní svobody.....	87
4.7 Zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.....	88
4.8 Procesní garance dle článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	92
4.8.1 Právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody.....	92
4.8.2 Právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody.....	95
4.9 Právo na odškodnění za zbavení osobní svobody.....	99
4.10 Shrnutí hlavních aspektů zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.....	101
5 Právo na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle práva Evropské unie.....	105
5.1 Úvodní slovo.....	105
5.2 Východiska azylové politiky Evropské unie.....	105
5.3 Společný evropský azylový systém.....	106
5.3.1 Geneze azylového systému Evropské unie.....	106

5.3.2	Současná podoba Společného evropského azylového systému.....	110
5.3.2.1	Dublinský systém.....	113
5.3.3	Další směřování Společného evropského azylového systému	117
5.4	Ochrana osobní svobody v rámci Společného evropského azylového systému	118
5.4.1	Listina základních práv Evropské unie.....	119
5.4.2	Osobní svoboda žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů.....	122
5.4.2.1	Působnost článku 6 Listiny základních práv Evropské unie.....	123
5.4.2.2	Požadavek vyčerpání mírnějších opatření	124
5.4.2.3	Požadavek nezbytnosti a proporcionality	125
5.4.3	Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů	126
5.4.3.1	Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU (přijímací směrnice)	127
5.4.3.2	Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 (nařízení Dublin III.).....	130
5.4.3.3	Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES (návratová směrnice).....	132
5.4.4	Společné požadavky při zbavení osobní svobody podle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů	135
5.4.4.1	Obecný požadavek zákonnosti zbavení osobní svobody.....	136
5.4.4.2	Obecný požadavek absence svévole při zbavení osobní svobody....	137
5.4.4.3	Zvláštní společné požadavky na zbavení osobní svobody	138
5.4.4.3.1	Místo a podmínky zbavení osobní svobody.....	139
5.4.4.3.2	Délka trvání zbavení osobní svobody.....	143
5.4.5	Procesní záruky dle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů.....	145
5.4.5.1	Právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody.....	145
5.4.5.2	Právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody.....	146
5.4.6	Otázka kompenzace za nezákonné zbavení osobní svobody.....	149
5.4.7	Ambivalence právní úpravy zbavení osobní svobody v rámci azylové praxe členských států Evropské unie	150
5.4.7.1	Právní fikce exterritoriality místa detence	150
5.4.7.2	Fikce absence zásahu do osobní svobody.....	152
5.4.7.3	Doporučení k možnostem řešení	156
5.5	Shrnutí hlavních aspektů unijní úpravy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.....	158
	Závěr	162
	Seznam použitých zkratk.....	172

Seznam použitých zdrojů	174
Právo na osobní svobodu v kontextu azylového práva Evropské unie – Abstrakt a Klíčová slova	191
Right to Personal Liberty in the Context of the Asylum Law of the European Union – Abstract, Keywords.....	192

Úvod

Právo na ochranu osobní svobody se řadí mezi ta nejdůležitější základní práva každého jedince, a to vnímáno nejen optikou dnešní moderní společnosti, nýbrž též z pohledu historického. Není proto překvapením, že jeho ochrana je integrální součástí nejen právní úpravy v rámci vnitrostátního práva, nýbrž též mnoha lidskoprávních instrumentů v rámci mezinárodního práva (např. Všeobecná deklarace lidských práv), či práva evropského (Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či Listina základních práv Evropské unie).

Problematika azylu, resp. nucené migrace obecně, pak představuje specifickou oblast, která je s otázkou ochrany osobní svobody obzvlášť silným způsobem spojena. Pojem nucené migrace lze přitom zjednodušeně chápat jako takovou migraci osob, která není motivována jejich vlastní vůlí, nýbrž vnějšími na vůli nezávislými okolnostmi, jako například válečný konflikt či environmentální změny. Nucená migrace tedy pojmově zahrnuje nejen oblast azylu, ale též například případy tzv. neregulární migrace. Hlavním hnacím motorem všech nucených migrantů je strach o svůj vlastní život či životy své rodiny a blízkých, v důsledku čehož se uchylují k opuštění své země. Pro účely předkládaného textu jsou proto jedinci ze třetích zemí mimo Evropskou unii jakožto žadatelé o azyl, odmítnutí žadatelé o azyl či tzv. neregulární migranti¹ též společně označováni jako tzv. „*nucení migranti*.“ Cílem je odlišit tyto skupiny od osob, které migraci využívají z ekonomických důvodů.

Nicméně, vrátíme-li se zpět k vazbě mezi osobní svobodou a problematikou azylu, resp. nucené migrace, interference do zmíněného základního práva jedince bohužel představují jeden z aspektů, který azyl i nucenou migraci osob všeobecně provází, evropský kontinent nevyjímaje. Žadatelé o azyl a další nucení migranti jsou tak ze strany státních orgánů často podrobováni opatřením, v jejichž důsledku jsou tyto osoby dočasným způsobem omezeny na své osobní svobodě, či jsou jí dokonce zcela zbaveny, to vše zpravidla jako výsledek úsilí jednotlivých států o uplatňování své suverénní pravomoci při ochraně státních hranic. Skutečnost, že k uplatňování těchto opatření vůči žadatelům o azyl a jiným nuceným migrantům dochází na okraji zájmu společnosti, jen nahrává této praxi ze strany státních orgánů.

¹ Např. osoby, které vstoupily na území hostitelského státu bez vlastních osobních dokladů a bez příslušného povolení ke vstupu na území.

Tématem této práce je právo na osobní svobodu v kontextu azylového práva Evropské unie. Nicméně, jak bylo již výše nastíněno, otázka osobní svobody žadatelů o azyl je nezbytně provázána též se související problematikou interferencí do práva na osobní svobodu jiných skupin nucených migrantů, jako jsou odmítnutí žadatelé o azyl, potažmo tzv. neregulární migranti. Z tohoto důvodu práce tematicky věnuje pozornost též těmto ostatním skupinám nucených migrantů.

Z hlediska vymezení tematického rozsahu je třeba též vidět, že na úrovni evropského regionu vedle sebe koexistují dva systémy ochrany lidských práv - Rada Evropy na straně jedné a Evropská unie na straně druhé. V rámci první jmenované mezinárodní organizace došlo v roce 1950 k přijetí zásadního lidskoprávního instrumentu, kterým je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Po jejím vzoru byl prakticky po půlstoletí přijat obdobný katalog lidských práv též na úrovni Evropské unie. Tímto dokumentem se stala Listina základních práv Evropské unie přijatá v roce 2000 původně jako nezávazná deklarace s tím, že až v roce 2009 byla začleněna do hierarchie unijních předpisů na úroveň primárního práva. Jejím koncepčním zdrojem byla právě zmíněná Úmluva.

Oba systémy, tj. unijní právo a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou z hlediska lidskoprávní ochrany propojeny, což předkládaná práce z hlediska svého tematického, ale též koncepčního zaměření taktéž reflektuje.

Těžiště samotné práce v tomto ohledu stojí na dvou hlavních pilířích. Prvním je úprava zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a související judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Druhým pilířem je poté úprava zbavení osobní svobody výše uvedených skupin osob dle unijního práva, tedy podle úpravy obsažené zejména v čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a dále pak v rámci konkrétních předpisů sekundárního unijního práva, především v tzv. azylových směrnících a nařízeních. K tomuto je z hlediska pojmosloví nutno dodat, že vedle zbavení osobní svobody, které užívá primárně Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou v této práci bez větší diference používány též pojmy zadržení, zajištění, příp. detence, které jsou zpravidla užívány unijními předpisy. Pro účely předkládané práce ovšem nejsou mezi těmito pojmy činěny z obsahového hlediska rozdíly, ledaže je tak výslovně uvedeno.

Důvodem pro volbu tohoto tématu je především jeho aktuálnost. Daná problematika ale poskytuje i široké možnosti výzkumu. Zvolené téma pak též nabízí prostor pro

polemiku s aktuálními přístupy k otázce omezování osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, ale i pro hledání možných řešení dalšího směřování právní úpravy v této oblasti. Lze uvést, že otázka omezování, resp. zbavení, osobní svobody uvedených skupin osob se během několika posledních let, kdy lze hovořit o tzv. migrační krizi v Evropě, která znamenala náhlý příliv statisíců osob, stala významným problémem nejen na poli politickém, ale i právním. Není proto překvapením, že aktuálnost této problematiky má stále narůstající tendenci. Předkládaná práce se proto snaží přispět k odborné právní diskuzi ohledně rozsahu a podmínek zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.

Cílem předkládané práce je jednak zhodnotit úroveň ochrany, která je v rámci Evropské unie poskytována žadatelům o azyl a jiným nuceným migrantům před neoprávněným zbavením jejich osobní svobody. To vše ve světle unijního práva a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Práce ovšem současně cílí identifikovat problematické aspekty provázející praktické uplatňování omezujících opatření vůči uvedeným skupinám osob a učinit doporučení k jejich možnému řešení.

Základním východiskem předkládané práce je, že Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod představuje z hlediska úpravy osobní svobody evropský minimální standard ochrany. Současně tato Úmluva díky judikатурní činnosti Evropského soudu pro lidská práva vytvořila poměrně komplexní systém vymezující rozsah a podmínky možného zbavení osobní svobody jedince.

Primární hypotézou, o jejíž potvrzení předkládaná práce usiluje, je premisa, která předpokládá, že Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod vytváří v rámci evropského regionu základní obsahový rámec zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, který je aplikovatelný i v rámci unijního práva.

První výzkumná otázka pak zkoumá, jaké konkrétní požadavky Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod klade na případy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Součástí této výzkumné otázky a nezbytným předpokladem jejího zodpovězení je přirozeně důkladné rozklíčování příslušných ustanovení čl. 5 Úmluvy spolu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Vycházejíc z premisy aplikovatelnosti předmětné Úmluvy v rámci unijního práva, druhá výzkumná otázka poté zkoumá, jakým způsobem se samotná Úmluva promítá do unijní úpravy zbavení osobní svobody v oblasti azylu a nucené migrace.

Třetí výzkumná otázka se následně zabývá tím, jaký standard ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů vytváří vlastní předpisy unijního

práva. Zejména je zkoumáno, zda a případně do jaké míry unijní úprava překračuje minimální standard ochrany stanovený Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

V rámci poslední čtvrté výzkumné otázky se předkládaná práce pokusí identifikovat problematické aspekty praxe členských států Evropské unie při zásazích do osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů a pokud možno učinit též vhodná doporučení k nápravě.

Z hlediska dostupnosti zdrojů potřebných ke zpracování předkládané práce a zodpovězení výše uvedených výzkumných otázek lze uvést, že bylo primárně čerpáno z právních předpisů, zejména z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Listiny základních práv Evropské unie, ale též dalších předpisů především sekundárního unijního práva. Současně bylo významným způsobem čerpáno z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie. Mezi další zdroje použité při zpracování předkládané práce se též řadí tuzemské i zahraniční monografie a jiné publikace, články z různých odborných periodik a s ohledem na společenský dosah zvoleného tématu též internetové zdroje. V této souvislosti lze zmínit důležitý přínos zahraniční literatury získané v rámci studijního pobytu autora na Univerzitě v Kentu ve Spojeném království a též v rámci řady odborných konferencí, jichž se autor měl možnost zúčastnit. To vše díky možnostem a podpoře Právnické fakulty Univerzity Karlovy, zejména pak její Katedry evropského práva.

Unijní ochrana osobní svobody v oblasti azylu a nucené migrace představuje nepochybně komplexní, a především obsáhlou problematiku, která v mnoha ohledech přesahuje rozsah jedné disertační práce. Uvedené bylo proto reflektováno též při tvorbě samotné koncepce předkládané práce. Ta se proto zaměřuje zejména na problematiku zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Některé související otázky, např. týkající se případů pouhého omezení osobní svobody, či zásahů do osobní svobody nezletilých osob, nejsou v rámci předkládané práce samozřejmě opomíjeny, nicméně jsou řešeny spíše okrajově a zůstávají výzvou k následnému zpracování v budoucnu.

Z hlediska své struktury je předkládaná práce rozčleněna do pěti obsahových kapitol. Vzhledem ke složitosti předkládané problematiky mají úvodní první a druhá kapitola za cíl vytvořit vhodný teoretický rámec pro následný výzkum. První kapitola se proto zabývá koncepčním vymezením klíčových pojmů předkládané práce, kterými jsou právo na osobní svobodu a pojem azylu, resp. azylového práva, včetně jejich

historické geneze. Druhá kapitola pak dále buduje teoretickou základnu této práce, přičemž poskytuje vhled do postavení azylové a imigrační detence v dnešních evropských demokratických státech. Cílem této kapitoly je zejména zasadit zkoumanou lidskoprávní problematiku do obecnějšího teoretického rámce, konkrétně ve světle tzv. koncepce sekuritizace migrace. Tato koncepce nahlíží na migraci *a priori* jako na hrozbu a představuje tedy určitý protipól lidskoprávního přístupu k dané problematice. Třetí kapitola pak slouží jako přehledová kapitola, přičemž též uzavírá budování teoretické základny práce. Tato kapitola souhrnným způsobem pojednává o systému ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie a jeho specificích, zejména pak ve vztahu k dualitě vyplývající z paralelního působení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a samotného unijního práva. Tato kapitola tak současně vytváří most k samotnému jádru práce obsaženému v následujících kapitolách.

Zmíněné jádro práce pak představují dvě rozsáhlé kapitoly věnující se problematice práva na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dle práva Evropské unie. Jak již bylo zmíněno, existuje vazba mezi Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a unijním právem. Nicméně, i nadále se jedná o dva samostatné systémy, které disponují nejen vlastní strukturou, ale též vlastními kontrolními mechanismy, tj. Evropským soudem pro lidská práva na straně jedné a Soudním dvorem Evropské unie na straně druhé. Z těchto důvodů, které jsou dále podrobněji rozebrány v přehledové třetí kapitole, jde předkládaná práce cestou odděleného zkoumání obou těchto systémů. Cílem uvedeného přístupu je ilustrovat shodné a rozdílné prvky obou úprav, nicméně při zachování celistvého pohledu na obě úpravy. Dílčím faktorem při volbě této koncepce pak byl též poslední zamítavý posudek Soudního dvora Evropské unie ohledně (ne)přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 2014.

Čtvrtá kapitola tedy komplexně pojednává v rámci svých jednotlivých podkapitol o ochraně osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů ve smyslu čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Po krátkém úvodu věnovaném postavení této Úmluvy v rámci evropského, resp. unijního práva, jsou jednotlivé podkapitoly dále systematicky členěny od obecného ke zvláštnímu. Pozornost je v tomto ohledu věnována nejprve samotné koncepci a působnosti předmětného článku 5 této Úmluvy, přičemž opomenuta není ani zásadní koncepční otázka týkající se posuzování nezbytnosti zbavení osobní svobody. Těžiště této kapitoly ovšem spočívá

v analýze podmínek přípustnosti zbavení osobní svobody žadatele o azyl a jiného nuceného migranta dle uvedeného článku Úmluvy. Důkladně jsou proto analyzovány jednotlivé důvody a další společné požadavky, které musejí být v případě zbavení osobní svobody těchto osob splněny. Stejně tak je analyzován též garanční okruh předmětného článku Úmluvy ve vztahu k uvedené skupině osob. Nutno dodat, že klíčovou roli v rámci problematiky zkoumané v této kapitole hraje především judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Pátá kapitola předkládané práce následně přesouvá svou pozornost na otázku ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů přímo v rámci práva Evropské unie. Po úvodní obecnější části věnované východiskům unijní azylové politiky a Společnému evropskému azylovému systému opět následují jednotlivé podkapitoly analyzující úpravu zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle primárního i sekundárního unijního práva. Těžiště této kapitoly tedy spočívá nejen v analýze čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, ale zejména v analýze příslušného sekundárního práva, tj. azylových směrnic a nařízení, v rámci nichž jsou konkretizovány jednotlivé principy zakotvené unijní Listinou, resp. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Podkapitoly jsou členěny analogicky k předchozí čtvrté kapitole od obecného ke zvláštnímu, přičemž svou strukturou v zásadě kopírují předchozí kapitolu a umožňují tak, přehledné srovnání jednotlivých zkoumaných aspektů. Pozornost je tedy shodně s předcházející částí věnována nejen obecným principům zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, ale dále též jednotlivým přípustným důvodům zbavení osobní svobody, souvisejícím společným požadavkům a konkrétním garancím, které musejí provázet zbavení osobní svobody uvedené skupiny osob. To vše je zkoumáno ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie, ale i Evropského soudu pro lidská práva. Závěrečná část páté kapitoly je specificky ve vztahu ke čtvrté výzkumné otázce věnována praktickým dopadům ambivalence rozlišení mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením v praxi členských států Evropské unie.

Z hlediska použité metodologie se práce opírá o deskriptivní metody doplňované metodami analyticko-syntetickými. Důležitou úlohu v tomto směru hraje kvalitativní analýza právních předpisů, odborné právní literatury a zejména pak judikatury. Dílčím způsobem nalézá v předkládané práci své místo též analýza kvantitativní. V rámci analýzy úpravy obsažené v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních

svobod a unijním právu, resp. v rámci analýzy rozhodovací praxe soudních orgánů těchto systémů, je rovněž využita metoda komparativní.

Závěrem lze doplnit, že předkládaná práce vychází z právního stavu ke dni 31. 8. 2018, pakliže není v samotném textu uvedeno jinak.

1 Vymezení základního pojmového aparátu

1.1 Pojem práva na osobní svobodu

Osobní svoboda člověka představuje právo, které je v moderních právních řádech široce zakotveno jako jedno ze základních a současně nejdůležitějších lidských práv, a které je v demokratických společnostech garantováno každému jednotlivci. Význam práva na osobní svobodu lze v tomto ohledu zřetelně ilustrovat také tím, že je pevně zakotveno nejen na úrovni vnitrostátního práva,² ale především v celé řadě lidskoprávních katalogů mezinárodního práva (např. Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech) i evropského práva (Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Listina základních práv Evropské unie).

Samotný pojem osobní svobody však zůstává právními texty často nedefinován. Příkladem lze uvést článek 6 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující právo každého na svobodu a osobní bezpečnost, či v rámci právního řádu České republiky článek 8 Listiny základních práv a svobod³ stanovující, že osobní svoboda je zaručena. Opomíjení obsahového vymezení pojmu osobní svobody přitom předně pramení z obtíží, které jsou s tím spojeny.

Osobní svoboda je pojem, který lze v rámci společenských věd stěží jednotně definovat a interpretovat zejména proto, že je vnímán v různých pohyblivých významech, v nichž zastupuje nejen vztahy společenské, nýbrž také mezilidské a kategoriální.⁴ Osobní svoboda přitom nemusí být vnímána pouze ve svém redukováném smyslu jako specifická sféra tělesné nedotknutelnosti člověka, jež je garantována především státem,⁵ ale lze ji pojímat také v širším smyslu jako součást přirozenoprávního konceptu svobody obecně.

Vzhledem k tomu, že osobní svoboda představuje klíčový pojem této práce, zvolil autor jako její výchozí bod analýzu tohoto pojmu v širším teoreticko-filozofickém kontextu,⁶ zejména s cílem poskytnout určitý terminologický a také obsahový rámeček pro

² Např. v rámci Ústavního pořádku České republiky je právo na osobní svobodu garantováno zejména článkem 8 Listiny základních práv a svobod.

³ Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁴ Srov. JÍLEK, Dalibor a Pavel Pořízek in *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 12. června 2009 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 6.

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 657.

⁶ Zejména s ohledem na učení Isaiaha Berlina, Ronalda Dworkina a Immanuela Kanta.

následující analýzu ochrany práva na osobní svobodu ve specifickém kontextu azylového práva Evropské unie.

1.1.1 Právně-filozofické koncepce osobní svobody

Jak bylo již nastíněno výše, osobní svobodu lze ve svém základním právně-filozofickém smyslu chápat v rámci dvou ústředních konceptů. Jednak ji lze pojímat jako svobodu v obecném smyslu, tedy v rozličných sférách lidské činnosti, nebo naopak jako osobní svobodu ve specifickém smyslu, kdy osobní svoboda představuje jedno z mnoha dílčích práv, které teprve ve svém souhrnu utvářejí svobodu jedince.

1.1.1.1 Koncepce všeobecného přirozeného práva na osobní svobodu

Osobní svoboda jedince ve smyslu obecného práva tak, jak je pojímána například Isaiahem Berlinem, předně vychází z předpokladu existence všeobecného přirozeného práva na osobní svobodu, které není omezeno pouze na sféru tělesné integrity, ale proniká i do dalších sfér. V tomto směru poté zahrnuje nejen oblast osobní nedotknutelnosti člověka ve smyslu nebýt podroben uvěznění, detenci či jiné formě zadržení, ale současně zahrnuje i rozsáhlý prostor dalších sfér, v nichž člověk může existovat a vyvíjet se (nejen tělesná integrita, ale také svoboda pohybu, myšlení či náboženského vyznání).

Osobní svoboda v obecném smyslu nicméně netvoří homogenní celek. Berlin proto ve své eseji nazvané „*Dva pojmy svobody*“⁷ rozlišuje svobodu pozitivní od svobody negativní.

Jako negativní svoboda je označováno vymezení takového prostoru, v němž je člověku umožněno, či by mu alespoň mělo být umožněno, jednat a existovat bez vměšování ze strany jiných osob, resp. dalších subjektů.⁸ Vyjádřeno jinak, jedná se o „*svobodu od*“, kdy klíčovým požadavkem je absence omezení a překážek ze strany jiných subjektů (osob, státních či nadstátních institucí apod.) a tedy vytvoření určitého prostoru (fyzického i mentálního), v němž je člověku ponecháno právo nebýt rušen. Naopak pokud subjekt odlišný od držitele práva vytvoří tomuto jedinci takové podmínky, které mu na rozdíl od jiných osob budou bránit v užívání své osobní svobody, bude se jednat o stav nesvobody.⁹

⁷ BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, 332 s.

⁸ Tamtéž, s. 50.

⁹ Jako ilustrativní příklad lze uvést některé případy uvalení administrativní detence na žadatele o azyl, kdy základní příčinou k těmto opatřením je toliko příslušnost dané osoby ke společensko-právní kategorii

Z uvedeného vymezení lze vyvodit, že koncepce negativní svobody je více zaměřena nikoli na držitele tohoto práva, ale spíše na jeho potenciálního narušitele s tím, že ten se musí vyvarovat zásahů, které by držiteli znemožňovaly využívat svého práva na svobodu. Povaha samotných interferencí ze strany narušitele přitom může mít rozdílnou povahu. Proto je třeba rozlišovat situace, kdy vměšování spočívá v interferencích vertikální povahy, tj. narušitelem je stát vůči jednotlivci, či v interferencích horizontálního charakteru, tj. jedinec je sám narušitelem ve vztahu k jinému jedinci.¹⁰

Osobní svoboda, tentokrát ve smyslu pouze tělesné nedotknutelnosti, tj. absence nezákonného a svévolného uvěznění či jiné formy zadržení, představuje sféru, pro kterou jsou typické právě zásahy ve formě vertikálních interferencí, kdy na jedné straně stojí držitel práva, například osoba žadatele o azyl, a na druhé straně stát, například správní orgán, jako narušitel. Možnosti druhého subjektu, tedy státu, zasahovat do osobní svobody by měly být svazovány především velikostí prostoru, který je dán osobní svobodě jednotlivce.

V souvislosti s tímto prostorem, jakožto určitou zónou bez státních interferencí, ovšem vyvstává otázka, jak veliký by takový prostor měl být. Přirozeně platí, že takový prostor, v němž by jedinec byl svobodný od státního vměšování, nemůže být zcela neomezený, neboť výsledkem by mohl být chaos, v němž by nebyla respektována práva ani žádné jiné lidské potřeby. Prostor, v němž je osobní svoboda jedince zaručena, tedy musí být do určité míry omezen (typicky zákonem). Nicméně, vždy je třeba zaručit, aby existoval určitý minimální prostor, v němž bude osobní svoboda jedince garantována. Tento nesmí být nikdy narušen.¹¹ Uvedený požadavek zmiňuje například francouzský filozof a představitel liberalismu Benjamin Constant, který zastává názor, že narušení minimálního prostoru osobní svobody vede k degradaci či k popření vlastní lidské přirozenosti.¹² Obdobně se v tomto ohledu vyjadřují i další osobnosti západního liberalismu, zejména v 19. století John Stuart Mill či Alexis de Tocqueville, respektive dříve John Locke.

Nicméně, minimální prostor osobní svobody by v právním státě neměl být zredukován na maximální přípustné minimum. Naopak by měl zahrnovat co nejvyšší

žadatelů o azyl, resp. nucených migrantů. Srov. CORNELISSE, Galina. *Immigration detention and human rights: rethinking territorial sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 24.

¹⁰ MÖLLER, Kai. *The global model of constitutional rights*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 29-30.

¹¹ BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 52.

¹² CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatives et particulièrement a la constitution actuelle de la France*. Paříž: Eymery, 1815, s. 275.

možnou úroveň nevměšování ze strany státní moci, která bude stále slučitelná s minimálními požadavky společnosti k ochraně veřejného zájmu.¹³ Je proto třeba nalézt hranici mezi soukromou osobnostní sférou jedince a sférou působnosti veřejné moci. Tato hranice bude vždy vycházet z koncepce založené na myšlence, že svoboda jednoho subjektu musí záviset na omezení svobody jiných subjektů. Jeden princip tedy musí ustoupit jinému, aby bylo možné dosáhnout životaschopného kompromisu, který umožní realizaci obou zájmů.¹⁴ Vztaženo na oblast azylu a migrace toto znamená, že k zajištění osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta je třeba přiměřeným způsobem limitovat sféru působnosti a přesně stanovit pravomoci příslušných orgánů veřejné moci. Tuto koncepci ochrany osobní svobody přejímá i evropské právo skrze Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinu základních práv Evropské unie.

Vedle svobody negativní rozlišuje Berlin také svobodu pozitivní. Tou se rozumí svoboda ve smyslu být svým vlastním pánem, kdy rozhodnutí jedince závisí na něm samotném a nikoli na vnějších silách a kdy je mu umožněno jednat na základě vlastních důvodů a nikoli v důsledku příčin, které působí z vnějšku. Analogicky k negativní svobodě, kterou lze chápat jako svobodu „od“, lze proto pozitivní svobodu označit jako svobodu „k.“¹⁵ Tato koncepce svobody je některými autory také označována jako osobní autonomie, v rámci níž je člověk svobodný v tom smyslu, že je mu umožněno činit rozhodnutí o vlastním životě a jednat podle nich.¹⁶

Z uvedeného vymezení lze tedy vyzorovat, že koncepce pozitivní svobody, na rozdíl od té negativní, je zaměřena na osobu držitele práva spíše než na případného narušitele. Středobodem zájmu proto není identifikace tohoto narušitele ale spíše porozumění, do jaké míry má osoba kontrolu nad svým životem a kdo, resp. co představuje zdroj jejího jednání.¹⁷ Osoba tedy může být považována za svobodnou tehdy, pakliže ona sama bude zdrojem ovládání svého jednání a nebude jí v tom bráněno silami, které se nacházejí mimo její kontrolu.

Osobní svoboda, a to zejména ve smyslu tělesné nedotknutelnosti nicméně představuje právo, jehož těžiště neleží v možnosti osoby svobodně jednat určitým

¹³ Srov. MILL, John, S. *On Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 214 s., BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 88.

¹⁴ BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 52-54.

¹⁵ Tamtéž, s. 59.

¹⁶ RAZ, Joseph. *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1988, s. 369.

¹⁷ MÖLLER, Kai. *The global model of constitutional rights*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 29-38.

způsobem, ale spíše v garanci, že určitému zájmu jedince, v tomto případě zájmu nebýt nezákonně zadržen, se dostane účinné ochrany. Nicméně, pozitivní svoboda ve smyslu osobní autonomie není limitována pouze na kontrolu nad jednáním, ale zahrnuje kontrolu nad všemi aspekty lidského života, včetně sféry fyzické integrity jedince. Způsoby interference se sice zpravidla liší, ale důsledek je v zásadě totožný, a to ten, že dochází k omezení míry, s jakou je člověku umožněno ovládat svůj život. Z toho proto vyplývá, že zásahy do sféry fyzické nedotknutelnosti, např. ve formě detence, jsou proto nejen porušením fyzické integrity, ale současně i porušením osobní autonomie jedince.¹⁸

Dle Immanuela Kanta je právě osobní autonomie, tedy pozitivní svoboda, jednou ze základních podstat člověka, a proto nesmí být nikdy ignorována.¹⁹ Přesto nezdědka dochází k tomu, že státy přistupují k jednotlivcům výrazně paternalisticky a zacházejí s nimi, jako by nebyli svobodní.²⁰ Tento přístup je obzvláště patrný v přístupu státních orgánů vůči žadatelům o azyl a dalším nuceným migrantům, kteří jsou totiž státem předně vnímány jako osoby *a priori* zranitelné a vyžadující pomoc, ale také jako osoby nesvobodné. Státy tak mohou snadno argumentovat, že následná opatření, která jsou vůči těmto jedincům přijímána (např. administrativní detence) jsou nezbytná, jelikož jim mají zabezpečit to, co oni sami sobě nemohou.²¹

Žadatelé o azyl a jiní nucení migranti zpravidla opravdu představují kategorii osob, která je specifická. Migrace, zejména ta nucená, např. v důsledku válečného konfliktu či environmentálních změn, totiž v sobě ze své podstaty obsahuje element zranitelnosti. Tyto osoby se ocitají v neznámém prostředí často bez dostatečných finančních prostředků či znalosti jazyka, což je přirozeně činí více zranitelné. Toto ovšem není jediným faktorem. Svou úlohu v negativním slova smyslu sehrávají také přijímající státy, které samy vytvářejí a následně umocňují zranitelnost těchto skupin osob skrze své imigrační kontroly a další praktiky. Například samotné hraniční kontroly lze v tomto směru označit jako nástroje produktivní povahy, jelikož přirozeně vytvářejí vztahy dominance a subordinace. Tímto dochází i k posilování závislosti nucených migrantů na státních autoritách. Státy samotné proto přispívají ke zranitelnosti žadatelů o azyl a jiných

¹⁸ Tamtéž, s. 34-35.

¹⁹ Blíže v KANT, Immanuel. *Základy metafyziky mravů*. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1990, 128 s.

²⁰ Kant doslova hovoří o despotickém paternalismu.

²¹ Srov. BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 78.

nucených migrantů tím, že k těmto osobám přistupují jako k objektům spíše než jako k lidským bytostem.²²

Nicméně, je nepopíratelné, že především v oblasti azylu a nucené migrace jsou zásahy státu pochopitelné a zpravidla i potřebné (například z důvodu zajištění zdravotnické péče, ubytování či právní pomoci). Současně je ale třeba mít na paměti, že všeobecnou akceptací paternalistického přístupu vůči žadatelům o azyl a jiným nuceným migrantům se současně vytváří prostor pro jednání státu *ultra vires*, což může vést k neoprávněným zásahům do osobní svobody těchto osob.

Přestože obě výše popsané Berlinovy koncepce pozitivní a negativní svobody pojímají osobní svobodu v obecném smyslu z rozdílné perspektivy, sdílí společný atribut. Obě se shodují na tom, že základním pojmovým znakem osobní svobody jak v negativním, tak pozitivním významu, je zabránění určitému subjektu (státu, mezinárodní instituci či jiné osobě), aby svévolně vstupoval do osobní sféry jednotlivce nebo nad ním svévolně stvrzoval svou vlastní autoritu. V demokratickém právním státě je proto třeba, aby existovaly určité hranice osobní svobody, které budou nepřekročitelné. Například dle Milla i Constanta lze považovat společnost za svobodnou pouze tehdy, pokud se v ní snoubí dva principy. Za prvé, žádná svrchovaná moc nesmí být absolutní. Touto vlastností mohou disponovat pouze práva.²³ Je nicméně nezbytné doplnit, že i rozsah práv včetně svobody musí být vždy poměřován i s ostatními hodnotami. Nehledě na to, zda se jedná o ty nejobecnější hodnoty jako je spravedlnost či rovnost, anebo o ty specifické jako například veřejná bezpečnost či veřejný pořádek.²⁴ Za druhé, musí také existovat pevně dané hranice, které budou určovat míru omezení svrchované moci a v rámci kterých bude tedy zaručena osobní nedotknutelnost člověka. Není přitom zásadní, jakou formou budou tato omezení realizována, tj. zda se bude jednat o pravidla zákonná, ústavní, či dokonce morální. Klíčové v tomto případě bude hodnocení, jak jsou skutečně účinná.²⁵

²² Srov. ANDERSON, Bridget, Nandita SHARMA a Cynthia WRIGHT. *Why No Borders? Refuge: Canada's Periodical on Refugees*. Toronto: York University, 2009, roč. 26, č. 2.

²³ Dle Milla je tedy osobní svoboda absolutní individuální právo.

²⁴ BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 97.

²⁵ Tamtéž, s. 86-93.

1.1.1.2 Koncepce osobní svobody jako dílčího práva

Protipólem Berlinova pojetí osobní svobody ve smyslu obecného práva člověka je koncepce osobní svobody jako specifického práva. Představitelem tohoto směru je například americký právní teoretik a politický filozof Ronald Dworkin.²⁶

Dworkin zásadně zpochybňuje tradiční chápání osobní svobody dle Isaiaha Berlina či Thomase Jeffersona, podle nichž existuje všeobecné přirozené právo na svobodu. Dworkin naopak hovoří o tom, že žádné právo na svobodu obecně neexistuje, nýbrž existuje pouze právo člověka na jednotlivé, dílčí svobody. Člověk dle této koncepce nemůže disponovat osobní svobodou ve smyslu úplné volnosti svého chování, jelikož vždy budou existovat zákony, které budou nutně snižovat míru svobody s cílem uhájit jiné hodnoty (např. rovnost) a další chráněné zájmy (např. veřejný zájem nebo veřejné blaho). Ochrana i jiných hodnot společnosti, než je svoboda, tedy vyžaduje, aby jedinec strpěl určité zásahy ze strany státu do své osobní sféry.²⁷

Dworkin současně upozorňuje, že člověk nemá právo na všechny dílčí svobody, nýbrž ochrana je garantována pouze základním svobodám. V tomto ohledu se shoduje například s Jeremym Benthamem, když hovoří o tom, že každý zákon lze v zásadě považovat za zásah do svobody jednotlivce, a proto je třeba chránit jednotlivce pouze před těmi zásahy, které se dotýkají fundamentálních svobod nebo před těmi, které jsou závažné.²⁸ Klíčovým kritériem pro rozlišení mezi základními a „ostatními“ svobodami přitom není míra svobody, která je v konkrétním případě v sázce, nýbrž její specifický charakter.²⁹ Na podporu svého tvrzení Dworkin uvádí dva příklady. Prvním případem je vládní zákaz vyjadřování vlastního názoru o politických otázkách, druhým pak znemožnění užívání ulice Lexington Avenue v New Yorku z jihu na sever tím, že se z ní učiní jednosměrná silnice vedoucí ze severu na jih. V obou případech dochází k omezení svobody obecně, tedy tak jak ji pojímá např. Berlin, ale přesto je právo na svobodu narušeno jen v prvním případě, přičemž rozlišující faktor neleží v míře svobody, která je v obou případech zahrnuta, ale v povaze dotčené svobody. Zásah do svobody v případě právní úpravy limitující svobodu projevu je rozdílné povahy, než

²⁶ DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. nové vyd. London: Bloomsbury Academic, 2013, s. 450.

²⁷ Tamtéž, s. 319-323., dále též v Úvod Polycarpa Ikuenoba k DWORKIN, Ronald. *We do not have a right to liberty*. CUNNINGHAM, R. *Liberty and the rule of law*. College Station: Texas A & M University Press, 1979, 349 s.

²⁸ Dworkin například zmiňuje, že za nepřipustné by v tomto ohledu bylo možné považovat omezení svobody projevu z důvodu ochrany veřejného blaha.

²⁹ DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. nové vyd. London: Bloomsbury Academic, 2013, s. 322-325.

v případě právní úpravy usměrňující dopravu po Lexington Avenue. Na rozdíl od svobody projevu neexistuje dle Dworkina politické právo na užívání Lexington Avenue z jihu na sever, a proto je dostatečným ospravedlněním, že jednosměrnost této ulice ze severu na jih je v obecném zájmu. Dochází tedy k omezení svobody jedince, který nicméně není zbaven něčeho, na co by měl právo. Takové ospravedlnění je pro omezení svobody projevu nepřijatelné.³⁰

V rámci Dworkinovy koncepce osobní svobody jakožto dílčího práva hraje významnou roli hodnota rovnosti. Dworkin spatřuje jako jeden z hlavních problémů obecně pojímaného konceptu práva na svobodu jeho nevyhnutelný konflikt s rovností ve společnosti. Osobní svoboda se dostává do konfliktu s rovností, jelikož zákony mající za cíl chránit všechny osoby rovným způsobem před újmou nutně představují limitaci míry jejich svobody. V této souvislosti jsou navíc státy povinny jednat s těmi, kterým vládnou, s rovnocenným zájmem a respektem. Mají proto povinnost respektovat jejich právo na rovné zacházení, které Dworkin vnímá jako právo fundamentální. Ochrana jednotlivých dílčích svobod je poté možná tehdy, když je tak vyžadováno právem na rovné zacházení. V takovém případě se rovnost a osobní svoboda nedostává do konfliktu, ale naopak svoboda z rovnosti vychází.³¹

Dworkinova koncepce tedy staví osobní svobodu, ve smyslu nebýt nezákonně či svévolně uvězněn či jinak zadržen, do pozice jedné z dílčích, ale současně základních svobod, jejichž ochrana musí být zaručena. Toto pojetí, dle názoru autora, odpovídá skutečné podstatě práva na osobní svobodu více než její obecná koncepce, tak jak k ní přistupuje Isaiah Berlin. Myšlenka obecného práva na osobní svobodu, které ve svém souhrnu obsahuje mnoho dílčích práv, je příliš idealistická a neodpovídá heterogennímu charakteru jednotlivých práv, která mají tvořit široký pojem svobody. Berlinova koncepce v tomto ohledu příliš rozměňuje pojem osobní svobody do mnoha sfér lidského života. Koncepce osobní svobody jako jedné ze specifických svobod, resp. jako specifického práva je ostatně koncepcí, jejíž reflexi lze nalézt i na úrovni práva, a kterou přejímá i většina lidskoprávních katalogů. Ty, pokud hovoří o osobní svobodě, mají zpravidla na mysli absenci uvěznění, zadržení či jiné zbavení osobní svobody, a nikoli svobodu v nejširším slova smyslu.

³⁰ Tamtéž.

³¹ Srov. tamtéž. Dále též v Úvod Polycarpa Ikuenoba k DWORKIN, Ronald. We do not have a right to liberty. CUNNINGHAM, R. *Liberty and the rule of law*. College Station: Texas A & M University Press, 1979, 349 s.

Na druhé straně autor považuje za více než platné Berlinovo rozlišení negativního a pozitivního charakteru svobody. Osobní svoboda by neměla být redukována pouze na zaručení určitého prostoru, do něhož nebude zasahováno, tedy na negativní svobodu. Měla by zahrnovat i přiznání nezbytné autonomie ve smyslu pozitivní svobody. Zbavení osobní svobody lze proto v konečném důsledku považovat nejen za zásah do zásadně nedotknutelného osobnostního prostoru, ale i za výraznou limitaci osobní autonomie jedince.

Z uvedených důvodů je v této práci osobní svoboda pojímána v kombinovaném světle koncepcí Berlina i Dworkina. Osobní svobodou se proto rozumí specifická svoboda spočívající v právu jedince nebýt zákonně či svévolně uvězněn, zadržen či jinak zbaven svobody. Toto právo ovšem zahrnuje nejen garanci nedotknutelnosti určitého osobního prostoru, ale i respektování osobní autonomie.

1.1.2 Historicko-právní geneze osobní svobody

Osobní svoboda jednotlivce představuje institut, jehož vývoj je úzce spjat s vývojem ochrany lidských práv obecně a jehož historické kořeny sahají na evropském kontinentu hluboko do minulosti.

První myšlenky ochrany osobní svobody člověka se objevují již v době prvních civilizací. Ve starověkém Řecku, popřípadě v rámci Římské republiky, byla svoboda člověka uznávána jako jedna ze zásadních hodnot. Tehdejší pojetí osobní svobody se ovšem hluboce lišilo od pojetí, které existuje v dnešních demokratických státech a jejich právních rádech.

Zatímco osobní svoboda je v dnešních liberálních státech garantována především prostřednictvím souboru právních předpisů, v nichž jsou inkorporována jednotlivá práva, starověké Řecko postrádalo koncepci osobní svobody jednotlivce jakožto individuálního práva ve smyslu pevně stanoveného pravidla nebo principu.³² Přesto, v určité míře již existovala raná legislativa, která chránila osobní svobodu občanů před interferencemi např. v podobě nezákonného zabití, uvěznění či zotročení. Tato legislativní ochrana ovšem byla do značné míry pouze relativní. Osobní svoboda jednotlivce tehdy nebyla vnímána ve smyslu nezadatelného práva,³³ tedy v pojetí, které je dnes jedním

³² Řekové ve starověkém Řecku neměli pro právo garantující svobodu ani žádný termín. Blíže v BALOT, Ryan K. *A companion to Greek and Roman political thought*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2009, 659 s.

³³ Dle Berlina je zřejmé, že koncepce osobní svobody jakožto nezadatelného individuálního práva ve starověkém Řecku neexistovala. Považuje ji naopak pravděpodobně za produkt kapitalistické civilizace. BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, s. 27.

ze základních kamenů moderní společnosti. Rozsah přiznané osobní svobody mohl být naopak snadno omezen či zcela odňat zákonem. Řecké *polis* bylo v této oblasti limitováno v zásadě pouze těmi omezeními, která si samo určilo.³⁴

Vnímání osobní svobody ve starověkém Řecku bylo nicméně odlišné od dnešního pohledu i v dalším směru. Přestože svoboda hrála v řecké demokracii klíčovou roli, panovala zde bez ohledu na politické smýšlení shoda v tom, že individuální zájmy nesmí nikdy převážet nad zájmy společnosti.³⁵ Primát společnosti nad jedincem v tomto ohledu znamenal, že osobní svoboda byla respektována za podmínky, že tím nebyly ohroženy důležité a zejména materiální zájmy ostatních členů společenství nebo polis jako celku.³⁶ Tento pohled tak do značné míry kontrastuje se současným postojem k veřejné moci, kdy právo na osobní svobodu jedince má naopak primárně chránit před interferencemi ze strany státu a případné zásahy do sféry osobní svobody jsou vnímány velmi citlivě.³⁷

Antika tedy položila první, byť neucelený základ koncepce osobní svobody a lidských práv obecně. Nicméně významnější pokrok v této oblasti je spjat až s obdobím středověku a vlivem rodící se myšlenky existence přirozených práv člověka.

Za první zásadní právní dokument dotýkající se osobní svobody, který současně představoval určitý předobraz budoucí podoby katalogů lidských práv, lze považovat Velkou listinu svobod (v lat. originálu *Magna Carta libertatum*), kterou v roce 1215 vydal anglický král Jan Bezzemek. Samotný dokument nicméně nevznikl z vlastní vůle krále, nýbrž se spíše jednalo o výsledek rozbrojů mezi mocí panovníka a tehdejšími feudály, zejména barony, podporovanými duchovenstvem, rytíři i městy. Její vydání bylo v podstatě vynuceno anglickou šlechtou, nespokojenou s vnitrostátní politikou panovníka a posílenou jeho vojenskými neúspěchy v rámci zahraniční politiky. Šlechta vypověděla králi věrnost a její obnovení podmínila omezením jeho pravomocí. Tomuto tlaku šlechty byl král nakonec nucen ustoupit. Velká listina svobod, kterou lze tedy považovat za určité vítězství šlechty nad králem, přiznávala zejména baronům a rytířům řadu práv, a současně stanovovala řadu omezení moci panovníka, včetně oblasti ochrany majetkových a osobních práv svobodných lidí.³⁸

³⁴ FINLEY, Moses I. The Freedom of the Citizen in the Greek World. *Talanta*. 1976, roč. 1976, č. 3, s. 1-23.

³⁵ Myšlenku primátu společnosti před jedincem zdůrazňují jak zastánci aténské demokracie, např. Lysias, tak stoupenčí oligarchie, např. Andocides.

³⁶ BALOT, Ryan K. *A companion to Greek and Roman political thought*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2009, s. 173.

³⁷ Tamtéž, s. 164-176.

³⁸ BALÍK, Stanislav a Stanislav BALÍK. *Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin)*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 97-98.

Ochrany osobní svobody se specificky týkal její článek 39, který stanovoval: „*Nechť žádný svobodný člověk není zatčen, ani uvězněn, ani vypuzen z držby..., nebo nějakým způsobem ničen..., leč po zákonném soudu osob jemu rovných či podle zákona země.*“³⁹ Tento článek představoval významnou garanci práva na osobní svobodu jednotlivců, jelikož měl za cíl vyloučit takové zásahy, kterým by nepředcházelo předchozí rozhodnutí soudu, nebo které by bylo královskou mocí učiněno svévolně a bez zákonného důvodu. Nicméně je třeba zdůraznit, že původním cílem tohoto ustanovení nebylo položit základ právní úpravy v oblasti osobní svobody. Naopak, úmysl šlechty byl mnohem prozaičtější, a to ochránit sebe sama a své blízké před královskou mocí.⁴⁰

Přestože tedy Velká listina svobod vznikla především jako šlechtou vyvzdorovaný ústupek krále, její význam se ukázal jako mnohem dalekosáhlejší a lze ji považovat za jeden z právních zdrojů svobody. Její principy byly následně vtěleny též do mnoha budoucích právních dokumentů. Příkladem lze uvést například Prosbu o právo (z angl. originálu *Petition of Right*)⁴¹ přijatou v Anglii v roce 1628 nebo taktéž anglickou Listinu práv (z angl. originálu *Bill of Rights*) z roku 1689.

Dalším významným právním dokumentem, který současně znamenal další posun v rámci ochrany osob před nezákonnými zásahy do osobní svobody, se stal Habeas Corpus Act (zákon o rozkazech k předvádění zatčených) vydaný v roce 1679 anglickým králem Karlem II. Tento akt znamenal důležitou formální záruku osobní nedotknutelnosti člověka, jelikož podrobně reguloval používání tzv. writs of Habeas Corpus, neboli příkazů soudu k předvádění zatčených osob. Zejména pak zaručoval každé osobě, která byla zatčena, a tím zbavena své osobní svobody, absolutní právo domáhat se soudního přezkumu legality tohoto opatření s tím, že případné zjištění nezákonnosti zatčení poté vedlo k propuštění jedince na svobodu.⁴² Habeas Corpus Act tedy položil základ pro nezbytnou procesní úpravu ochrany osobní svobody před nezákonnými či jinak svévolnými zásahy. Jeho odkaz je koneckonců patrný i v současné evropské právní úpravě, jelikož obdobnou koncepci procesních garancí v oblasti ochrany osobní svobody

³⁹ Velká listina svobod z roku 1215, čl. 39. Překlad převzat z: BALÍK, Stanislav a Stanislav BALÍK. *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 271 s.

⁴⁰ Toto ustanovení mělo tudíž zabránit nezřídka vídaným případům, kdy docházelo k výkonu rozhodnutí ještě předtím, než bylo o dané věci vůbec skutečně rozhodnuto. V některých částech Anglie byla tato praxe označována jako tzv. „*Jeddart justice*.“ Blíže k problematice Velké listiny svobod v MCKECHNIE, William Sharp. *Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John*. Glasgow: James Maclehose and Sons, 1914, 532 s.

⁴¹ Prosba o právo nicméně představovala pouze potvrzení práv přiznaných Velkou listinou svobod a pozdějšími právními dokumenty.

⁴² BALÍK, Stanislav a Stanislav BALÍK. *Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin)*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 179.

lze nalézt například i v článku 5 odst. 4 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

Následný vývoj osobní svobody je spjat především s obdobím 18. století, kdy je možné hovořit o tendencích určité systematizace v oblasti lidských práv. Právě v této době totiž na vnitrostátní úrovni dochází k vytváření komplexnější a také ucelenější právní úpravy doprovázené přijímáním řady lidskoprávních katalogů.

Významný impuls k tomuto rozvoji dala zejména americká revoluce,⁴³ jejíž ideje o ochraně lidských práv se následně promítly i v rámci kontinentální Evropy. Obzvláště významně se tyto přirozenoprávní myšlenky ochrany lidských práva, a tedy i osobní svobody, projeví ve Francii, kde tamější revoluce v 18. století dala vzniknout Prohlášení práv člověka a občana (z franc. originálu *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), přijatému v srpnu 1789. Tento katalog lidských, který se silně vymezoval proti feudalismu a feudální moci, vycházel v první řadě z myšlenky, že „*lidé se rodí a zůstávají svobodní a rovnoprávní*“⁴⁴ a současně zdůrazňoval, že svoboda je přirozeným a nepromlčitelným právem jedince a její zachování proto musí být prvořadým cílem společenského zřízení.⁴⁵ Ochrana osobní svobody byla poté specificky zakotvena v článku 7, který stanovoval, že „*každý může být...zatčen nebo uvězněn jen v případech určených zákonem a způsobem, jak zákon předepisuje*.“⁴⁶ V uvedené formulaci lze přitom nalézt významnou inspiraci pocházející z Velké listiny svobod.⁴⁷

Ochrana osobní svobody i lidských práv obecně zůstávala až do 20. století záležitostí výhradně na úrovni jednotlivých států a jejich vnitrostátního práva, dle něhož právě státům příslušela povinnost respektovat a chránit osobní svobodu a fyzickou bezpečnost osob.⁴⁸ Teprve v období po první světové války lze spatřovat náznaky směřující k mezinárodně-právní ochraně lidských práv, nicméně zájem mezinárodního společenství v oblasti ochrany lidských práv zůstával stále velmi omezen.

Zásadní obrat znamenala až druhá světová válka, která naplno ukázala, že ochrana lidských práv nemůže být dostatečně efektivní pouze na národní úrovni, jelikož to jsou zejména samy státy, které se na svých obyvatelích nejčastěji dopouštějí porušování

⁴³ Jedním z produktů revolučních myšlenek byla například Deklarace práv státu Virginie z roku 1776.

⁴⁴ Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789, čl. 1.

⁴⁵ Tamtéž, čl. 2.

⁴⁶ Tamtéž, čl. 7.

⁴⁷ Obdobně tomu je i v případě Pátého dodatku k Ústavě Spojených států amerických, který stanovuje, že „*nikdo nebude zbaven..., svobody... bez řádného soudního řízení*.“

⁴⁸ JANIS, Mark W., Richard S. KAY a Anthony W. BRADLEY. *European human rights law: text and materials*. 3. vyd. New York: Oxford University Press, 2008, s. 602.

lidských práv. Z tohoto důvodu se jeví jako nezbytné, aby došlo k vytvoření mechanismů ochrany lidských práv na mezinárodní úrovni, a to za součinnosti mezinárodního společenství.

Jako odpověď na požadavky mezinárodní spolupráce a dodržování lidských práv došlo v roce 1945 k založení Organizace spojených národů, na jejíž půdě přijalo Valné shromáždění v roce 1948 Všeobecnou deklaraci lidských práv. Přestože se jednalo o dokument, který nebyl formálně závazný, představovala tato deklarace významný krok k překonání v té době stále existujícího vestfálského systému. Podle zmíněného systému totiž platilo, že státy jsou za každých okolností suverénními subjekty, které mohou se svými obyvateli zacházet tak, jak uznají za vhodné.⁴⁹ Deklarace byla naopak vypracována podle myšlenky, že „*všichni lidé se rodí svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv*“⁵⁰ a ochrana osobní svobody se v tomto ohledu stala spolu s ochranou života jedním ze základních pilířů tohoto katalogu lidských práv.⁵¹

Všeobecná deklarace lidských práv se následně stala vzorem pro další mezinárodní smlouvy, které zformovaly základní práva, včetně práva na osobní svobodu do dnešní podoby. V rámci evropského práva v tomto ohledu sehrávají klíčovou úlohu především dva dokumenty – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod a Listina základních práv Evropské unie.⁵²

1.2 Pojem azylu a azylového práva

1.2.1 Pojmové vymezení azylu a azylového práva a jeho historická geneze

Vzhledem k tomu, že středobodem této práce je osobní svoboda v rámci specifické oblasti azylového práva Evropské unie, domnívám se, že spolu s pojmovým vymezením osobní svobody, jakožto jednoho ze základních práv, je pro účely této práce nezbytné vymezit také samotný pojem azylu s ním spojený pojem azylového práva.

Pojem azylu⁵³ předně označuje právní institut, který je neodmyslitelně spjat s migrací osob, a jehož hlavním účelem je poskytnout ochranu těm osobám, které jsou

⁴⁹ POSNER, Eric A. *The twilight of human rights law*. New York: Oxford University Press, 2014, s. 14.

⁵⁰ Všeobecná deklarace lidských práv OSN ze dne 10. 12. 1948, čl. 1.

⁵¹ Osobní svoboda je konkrétně zaručena v čl. 3, který stanovuje, že „*každý má právo na život, svobodu a osobní bezpečnost*.“

⁵² KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 5-6.

⁵³ Slovo azyl pochází z původního řeckého výrazu *asylos*, což je termín označující ochranu před násilím páchaným na cizincích a jejich majetku, respektive přímo zákaz dopouštět se takového jednání. Blíže v: LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, 129 s.

jiným státem pronásledovány z politických, rasových, národnostních, náboženských či jiných příbuzných důvodů.⁵⁴ Současně se nejedná o institut, který by byl nový, nýbrž právo jej zná již z období starověku a středověku. Tehdy se ovšem jednalo o institut výlučně vnitrostátního charakteru, a tedy bez mezinárodněprávní dimenze, jejíž počátky jsou spjaty až s obdobím mnohem pozdějším.

Ve své původní podobě byl azyl vymezen v zásadě prostorově jakožto určité místo, kde byl jedinec chráněn před pronásledováním. Nicméně, v oblasti právní vědy je azyl pojímán rozdílně jako forma ochrany, která je dotyčné osobě poskytována a nikoli tedy jako vymezení určitého prostoru. Problematika tohoto dvojího chápání institutu azylu nebyla po dlouhou dobu konečným způsobem vyřešena až do 20. století. Dnes se nicméně ustálil názor, že za azyl v právním slova smyslu je třeba považovat ochranu, která je jedinci udělena na určitém místě či ve vymezené oblasti. Přesto má i nadále prostorová koncepce azylu svůj význam, a to při rozlišení různých způsobů azylu.⁵⁵

Ve své nejstarší podobě, již v období prvobytně pospolných společností, měl azyl podobu institutu výlučně náboženské povahy,⁵⁶ kdy byla určitá místa včetně kněží, kteří je spravovali, zcela vyňata z působnosti světské moci. Tato exteritorialita, která předně vycházela z výjimečnosti víry a úcty k posvátným místům, proto zajišťovala každé osobě, která se z jakýchkoliv důvodů do těchto míst uchýlila, ochranu před pronásledováním a represí ze strany světské moci. V období starověkého Řecka si azyl stále uchovával svou náboženskou povahu, nicméně v důsledku roztržičnosti vyznávaných božstev na rozsáhlých teritoriích, která byla pod vlivem tehdejší řecké civilizace, byla efektivní ochrana poskytována přímo věřícím obyvatelstvem konkrétní oblasti nebo jejím religiózním vládcem.⁵⁷

Azyl byl známým institutem i v rámci starověkého Říma, kde ovšem nenašel takové zakotvení, jako tomu bylo například ve starověkém Řecku. Azyl zde byl naopak již v raných dobách římského práva regulován s cílem zabezpečit pořádek a bezpečnost na stále se rozrůstajícím území. V období vrcholu expanze Římské říše, tedy v období

⁵⁴ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 11.

⁵⁵ Srov. LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, s. 10-11, taktéž v LANGE, Richard. *Grundfragen des Auslieferungs - und Asylrechts. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. Karlsruhe: C.F. Müller, 1953, roč. 65, č. 3, 26 s.

⁵⁶ ČEPELKA, Čestmír, Dalibor JÍLEK a Pavel ŠTURMA. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 13.

⁵⁷ LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, s. 7.

císařství, se pak Řím musel vypořádat i s dalšími problémy vyplývajícími z nových těžko, kontrolovatelných přílivů migrantů a jejich následného střetu s římskou státní mocí. Do jisté míry se jednalo o problémy, které nejsou nepodobné těm, kterým musí čelit například i dnešní evropské státy. Snahy Římské říše ochránit své postavení suveréna tehdejšího známého světa nakonec vyústily v to, že právní institut azylu byl nakonec zcela vyloučen. Římské právo se tak silně vymezilo proti omezení svrchované moci možnostmi vynětí jedince z působnosti římského práva.⁵⁸

Obnovu náboženského azylu opět umožnil až rozpad Římské říše a nástup křesťanství. V období středověku dochází také k určitému posunu v samotné podobě azylu, který nabývá více osobní charakter. Ochrana žadatele o azyl není zakotvena v nedotknutelnosti určitého místa, ale vychází z osobnostního principu, kdy jsou to naopak kněží, kteří se za dotyčného přimlouvali u světské moci za podmínky, že podstoupil morální postih, zejména ve formě pokání. Nicméně v případech, kdy se prohřešek jedince žádajícího azyl dotýkal přímo vladaře a jeho zájmů, byla tato ochrana zpravidla vyloučena.

Působnost církevních představitelů v oblasti azylu byla nicméně postupně redukována rozvojem světské legislativy, což v 15. až 16. století vedlo v zásadě k potlačení náboženského aspektu azylu. Období novověku je tak typické pro postupný vznik odlišné formy azylu, kterým je azyl územní. Tato forma azylu na rozdíl od jeho předchozí podoby vycházela z myšlenky, že udělení ochrany vyplývá zcela z vůle feudála, jakožto nezávislého suveréna, který svým územím disponuje jako svým osobním panstvím. Územní azyl měl tedy povahu určité osobní ochrany, kterou jedinci poskytoval jeden suverén na daném území, a to i před pronásledováním ze strany jiného suveréna. Je ovšem třeba zdůraznit, že tato ochrana byla vyhrazena pouze pro osoby šlechtického stavu.⁵⁹

Koncepce azylu v období raného novověku se nicméně výrazně odlišovala od té dnešní v tom směru, že poskytnutí ochrany zásadně nezahrnovalo případy, kdy byl jedinec pronásledován z politických důvodů. Naopak, v takových případech bylo udělení azylu zcela výjimečné. Určité náznaky změny lze v tomto ohledu vyzorovat v období politického pronásledování v době reformace v 16. století, nicméně byl to až vliv

⁵⁸ BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 15.

⁵⁹ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 14.

francouzské revoluce v roce 1789, který dal vzniknout vnitrostátnímu územnímu azylu v podobě, která měla za cíl chránit osoby výlučně před politickým pronásledováním.⁶⁰

Od 19. století je proto azyl udělován pouze osobám, které jsou pronásledovány z politických důvodů, a naopak je vyloučen u osob, které se dopustily obecné trestné činnosti. To v zásadě naplňuje ideje formulované například v rámci přirozenoprávní školy Grotiánů, dle kterých byl měl být azyl vyhrazen jen případům politické perzekuce. Současně také dochází poprvé ke stabilizaci územního politického azylu ve formě obyčejového institutu mezinárodního práva. Územní azyl přitom stále zůstává nezadatelným právem teritoriálního suveréna, nicméně jeho povaha je regulována, přesněji řečeno omezována, mezinárodním obyčejovým právem.⁶¹

Vliv mezinárodního práva na původně čistě vnitrostátně normovaný institut územního azylu postupně sílí a ve 20. století lze, kromě nadále přítomného působení obyčejového mezinárodního práva, vysledovat také řadu snah o vytvoření mezinárodně právních kodifikací tohoto institutu. Tyto snahy byly ovšem do značné míry neúspěšné. Nicméně, územní azyl tímto nabývá novou dimenzi, kdy se lze hovořit o mezinárodně normovaném územním azylu.⁶²

Jedním produktů těchto snah se stala Deklarace o územním azylu přijatá v roce 1967 na půdě Valného shromáždění OSN. Přestože se svou povahou jednalo o právně nezávaznou deklaraci, zakotvoval tento dokument řadu principů včetně nenárokovatelné povahy územního azylu v rámci výkonu státní suverenity (článek 1 odst. 1), či zákazu udělení azylu osobě důvodně podezřelé ze spáchání zločinu dle mezinárodního práva (článek 1 odst. 2). Současně je třeba zdůraznit, že tato deklarace měla předně zakotvit legiferační zásady pro budoucí kodifikační konferenci. Ta se sice opravdu uskutečnila v Ženevě v roce 1977, nicméně žádný kodifikační text tehdy přijat nebyl a tato situace platí v zásadě do dnešní doby.⁶³

Samotný právní institut územního azylu současně našel své zakotvení v dalších mezinárodněprávních dokumentech. Především lze uvést článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, který do značné míry navazuje na původní přirozenoprávní koncepci a zakotvuje, že *„každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných*

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Srov. ČEPELKA, Čestmír, Dalibor JÍLEK a Pavel ŠTURMA. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 20-21.

⁶² ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 15.

⁶³ Tamtéž, s. 16-17.

*zemích a požívat tam azylu.*⁶⁴ Současně ale vylučuje uplatnění tohoto práva „v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“⁶⁵ Obdobné ustanovení je přitom poměrně jedinečné, jelikož jeho obdobu nelze nalézt v jiných univerzálních katalogích lidských práv, jako například v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech či v rámci evropského regionu v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁶⁶

Tento článek tedy jasně deklaruje, že garantováno je právo na vyhledání a nikoli udělení azylu. Dovození subjektivního práva na udělení azylu je v rámci mezinárodního a evropského práva velmi obtížné, jelikož nevyplývá ani z univerzálních deklarací, ani z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či Listiny základních práv Evropské unie.⁶⁷ I v případě mezinárodně normovaného územního azylu se stále jedná o obyčejovou normativní kategorii a jeho udělení konkrétnímu jedinci i nadále zůstává v první řadě právem každého státu.⁶⁸

V souvislosti s vývojem azylu je vhodné krátce zmínit také jeho zvláštní formu, která se od 15. století vyvíjela paralelně s azylem územním. Jedná se o azyl diplomatický. Jeho specifikem je zejména to, že je jedinci poskytován přímo na území státu, kde byl dotyčný pronásledován a představuje proto určité omezení územní suverenity, namísto aby představoval její atribut. Diplomatický azyl je ovšem třeba odlišit od azylu územního i v dalším ohledu. Tím je povaha právních pramenů, na kterých jsou oba instituty založeny. Pro vnitrostátní územní azyl politický je na charakteristické, že je přirozeně normován právem vnitrostátním a obdobně tomu je v případě mezinárodního územního azylu, který se opírá o obyčejové mezinárodní právo. Naproti tomu azyl diplomatický je založen výhradně na smluvních normách mezinárodního práva, kterými státy omezují svou teritoriální svrchovanost.⁶⁹

⁶⁴ Všeobecná deklarace lidských práv OSN ze dne 10. 12. 1948, čl. 14 odst. 1.

⁶⁵ Tamtéž, odst. 2.

⁶⁶ Srov. MOLE, Nuala a Catherine MEREDITH. *Asylum and the european convention on human rights*. Štrasburk: Council of Europe Publishing, 2010, s. 18-27.

⁶⁷ Určité náznaky zaručení subjektivního práva na přiznání azylu lze nicméně nalézt v rámci latinskoamerických, či afrických lidskoprávních katalogů. Lze uvést například smluvní garanci práva na přiznání azylu v rámci Úmluvy o teritoriálním azylu, přijatou v Caracasu v roce 1977. Nicméně, je třeba připomenout, že i v těchto případech odkazují příslušná ustanovení na vnitrostátní úpravu či mezinárodní smlouvu. Srov. GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The refugee in international law*. 3. vyd. New York: Oxford University Press, 2007, s. 36.

⁶⁸ POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2013, s. 218-219. Dále též rozhodnutí House of Lords – Judicial Committee (Spojené království) ve věci Regina proti Immigration Officer at Prague Airport a další, Ex parte European Roma Rights Centre a další, č. UKHL 55 ze dne 9. 12. 2004.

⁶⁹ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 18-19.

1.2.2 Azyl a uprchlictví

V rámci pojmového vymezení azylu jako takového, je třeba vymezit jej i vůči jinému příbuznému právnímu institutu, kterým je pojem uprchlictví. Oba pojmy, azyl a uprchlictví, jsou neodmyslitelně spjaty s migrací osob a sdílí spolu také řadu společných atributů. Na druhé straně by ale neměly být ztotožňovány, jelikož se jedná o instituty právně odlišné.⁷⁰

Podobnost právního institutu azylu s institutem uprchlictví spočívá především ve skutečnosti, že oba sledují humánní cíl, kterým je poskytnout ochranu pronásledované osobě jiným státem z důvodů politických, rasových, národnostních, náboženských nebo jim obdobných. Zásadně se tedy netýkají případů, kdy je osoba stíhána pro spáchání obecné trestné činnosti.

Azyl je nicméně institutem, jehož přiznání je právně regulováno v první řadě normami vnitrostátního práva, popřípadě obyčejového mezinárodního práva. Přiznání statusu uprchlíka se v tomto ohledu naopak opírá o příslušná ustanovení mezinárodních smluv, zejména Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967. Uprchlictví je tedy institutem výhradně smluvního charakteru.

Další rozdíl spočívá v trvání poskytované ochrany. Zatímco poskytnutí azylu v tomto směru představuje ochranu relativně trvalého charakteru, ochrana uprchlíka má pouze tak dlouhého trvání, dokud stále existuje důvodná obava z pronásledování. V okamžiku, kdy tato obava přestane existovat, daná osoba ztrácí svůj status uprchlíka a může být v zásadě vrácena zpět do země, kterou opustila. Důvodem je právě smluvní povaha, na které je ochrana uprchlíka založena. Pokud se však osoba přesto odmítá vrátit do země svého původu např. v obavě z pronásledování, která ale bude subjektivního charakteru, pak je možné, aby této osobě byl naopak udělen azyl. Dotyčný jedinec tak bude chráněn i nadále, nicméně na základě jiného titulu, kterým už nebude status uprchlíka, ale žadatele o azyl.

Posledním hlavním pojmovým rozdílem mezi azylem a uprchlictvím je pak jejich případná obligatornost. V případě statusu uprchlíka je jeho přiznání založeno smluvně ve zmíněné Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která v případě objektivní perzekuce dotyčné osoby ukládá členským státům povinnost přiznat této osobě status uprchlíka.

⁷⁰ Tamtéž, s. 11.

Oproti tomu udělení azylu je vnitřní záležitostí státu a zůstává proto v jeho plné rozhodovací pravomoci.⁷¹

Pojem azylu a uprchlictví nicméně zůstává velice úzce propojen vzhledem k již uvedené neexistenci ucelené kodifikace azylového práva na mezinárodněprávní úrovni. Tuto úlohu proto do značné míry převzala Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, upravená jejím Protokolem z roku 1967, která tak představuje významný pramen práva nejen pro oblast právní úpravy uprchlictví, ale taktéž pro mezinárodněprávní regulaci územního azylu.

Vzájemné provázání obou pojmů navíc získává specifickou dimenzi v oblasti, která je klíčová pro tuto práci, a to v oblasti práva Evropské unie. Listina základních práv Evropské unie zakotvuje ve svém článku 18 právo na azyl, a to při „*dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967.*“⁷² Toto ustanovení je nicméně třeba číst také v kontextu s článkem 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (v této práci též jen „SFEU“), který taktéž stanovuje požadavek na dodržování Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Formulace článku 18 Listiny tak významně propojuje problematiku azylu, resp. jeho definiční vymezení, a uprchlictví a do značné míry stírá jejich rozdíly. Právo Evropské unie tímto zřetelně vyjadřuje, že samotné definiční vymezení, koho lze považovat za uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků představuje relevantní ukazatel také pro vymezení práva azylu.⁷³

⁷¹ Tamtéž, s. 11-12.

⁷² Listina základních práv Evropské unie, čl. 18. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

⁷³ Srov. ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 63-64.

2 Postavení azylové a imigrační detence v dnešních evropských demokratických státech

Cílem následujícího textu je vymezit určitý teoretický rámec postavení azylové a imigrační detence v dnešních evropských demokratických státech, především ve světle tzv. teorie sekuritizace, která významně ovlivňuje nejen dnešní principy ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, ale též celou oblast azylu a nucené migrace na evropském kontinentě.

Z pohledu mezinárodního práva a ochrany základních práv lze v oblasti azylu a nucené migrace vysledovat přítomnost dvou důležitých principů - požadavku individuálního posouzení každého případu a požadavku na oddělení humanitárních aspektů od otázek bezpečnostních. Oba tyto principy jsou přitom vzájemně provázané a představují základ právně-dogmatického vnímání zejména fenoménu hromadného přílivu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, tedy jevu, s nímž se soudobá Evropa aktuálně potýká.⁷⁴ I proto detence žadatelů o azyl potažmo obecněji nucených migrantů, jakožto typická forma zbavení osobní svobody těchto osob, zaznamenala především v posledních letech v evropských zemích znatelný nárůst.⁷⁵

2.1 Problém teorie sekuritizace

Otázka vzájemného propojení problematiky nucené migrace s bezpečnostními otázkami není zcela novou myšlenkou, nýbrž vychází z již dřívější teorie sekuritizace formulované v rámci kodaňské školy bezpečnostních studií. Základem sekuritizace dle této teorie je proces, v rámci něhož dochází k vytváření hrozeb a rizik. Konkrétní otázka v rámci takového procesu získává bezpečnostní rozměr, nikoli ovšem v důsledku existence konkrétní hrozby, nýbrž primárně na základě toho, že daná otázka je jako hrozba označena relevantním subjektem.⁷⁶

⁷⁴ SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 449.

⁷⁵ WALTER-FRANKE, Marie. *Asylum detention in Europe: State of play and ways forward* [online]. Berlin: Jacques Delors Institut, 2017, s. 1 [cit. 2017-08-03]. Dostupné z: <http://www.institutdelors.eu/media/asylumdetentionineurope-walter-jdib-may2017.pdf?pdf=ok>

⁷⁶ Za základ této teorie je považována zejména publikace BUZAN, Barry. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2. vyd. Colchester: ECPR Press, 2007, 318 s., v rámci české literatury pak např. WAISOVÁ, Šárka. *Současné otázky mezinárodní bezpečnosti*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 160 s.

Navazující pojem sekuritizace migrace⁷⁷ pak lze vymezit jakožto proces, v rámci něhož je na migraci *a priori* nazíráno jako na hrozbu a v rámci něhož dochází k propojování otázek migrace s otázkami bezpečnosti.⁷⁸ Sekuritizace migrace tak v konečném důsledku nabourává oba výše popsané principy, kdy vede k posunu rovnováhy mezi ochranou základních práv a vnitřní bezpečností ve prospěch druhé jmenované. Současně též směřuje k plošnému posuzování azylu a nucené migrace namísto individuálního posouzení každého případu.

Právě uvedené spojování migračních a bezpečnostních otázek je zastánci ochrany lidských práv přijímáno skepticky. Ti naopak na migraci nahlížejí spíše jako na možnost obohacení nejen ekonomiky státu, ale též jeho společnosti. Někteří autoři správně uvádějí, že bezpečnostní argumenty je třeba v oblasti azylu a nucené migrace třeba užívat nanejvýš obezřetně, jelikož mohou být snadno zneužity proti ochraně základních práv.⁷⁹ Bezpečnostní hrozby, pod něž budou zastánci koncepce sekuritizace řadit i nucenou migraci, mohou být totiž snadno vnímány jako okolnosti výjimečné povahy ospravedlňující použití opatření, v jejichž důsledku dojde k omezení či dokonce derogaci základních práva určité skupiny osob, tedy např. žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.⁸⁰

V dnešních evropských demokratických státech lze v této souvislosti vysledovat trend, kdy detence žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů se i v důsledku vlivu koncepce sekuritizace stává obecně přijímaným nástrojem státních orgánů, které tato opatření účinně využívají ke zmírnění strachu společnosti z možného ohrožení bezpečnosti státu. Do určité míry zde lze hovořit i o tendenci směřující k institucionalizaci detence žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Zejména problematická se pak jeví skutečnost, že nezřídka je legitimita těchto opatření ukotvena v pouhé příslušnosti dotyčného jednotlivce k určité skupině osob. Detence pak v těchto případech cílí toliko vůči specifické kategorii osob, aniž by byly primárně zohledňovány individuální okolnosti jednotlivých případů.⁸¹

⁷⁷ HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. 2000, roč. 38, č. 5, s. 751-777.

⁷⁸ BRÁZOVÁ, Věra-Karin. *Migrace a rozvoj: rozvojový potenciál mezinárodní migrace*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2011, s. 115.

⁷⁹ Např. SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 448-473.

⁸⁰ Tamtéž, s. 452.

⁸¹ Blíže v CORNELISSE, Galina. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 24-25.

Z hlediska lidskoprávního pohledu je zde třeba oponovat zastáncům koncepce sekuritizace migrace. Označení jedince jako žadatele o azyl, nuceného migranta či uprchlíka, nelze *a priori* spojovat s pojmem nebezpečí. Stejně tak není možné generalizovat jednotlivé případy nucené migrace s ohledem na existenci rizika pro vnitřní bezpečnost státu. Koncepce sekuritizace migrace tak činí pouze minimální rozdíly mezi specifickými podobami hrozeb.

Na druhé straně v rámci dané problematiky nelze podcenit ani empiricky podložená fakta hovořící o existenci rizik, která provázejí příliv žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů do Evropy. Uvedené přitom platí i přes skutečnost, že hodnocení bezpečnostních hrozeb v oblasti nucené migrace nelze vždy pro svou komplexnost uchopit s dostatečnou přesností.⁸²

V každém případě by ale lidskoprávní argumenty v oblasti azylu a nucené migrace neměly vést ke štěpení společnosti, jelikož právě takové štěpení vede v konečném důsledku k oslabování ochrany základních práv žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.⁸³

2.2 Sekuritizace migrace a unijní právo v oblasti azylu a nucené migrace

V návaznosti na výše uvedené je třeba dále uvést, že samotné unijní právo předpokládá uplatnění argumentu vnitřní bezpečnosti v oblasti azylu a nucené migrace. Nicméně jeho užití v rámci unijní právní úpravy je přípustné toliko ve stanovených případech v rámci individuálního přezkumu podaných žádostí o azyl, resp. o mezinárodní ochranu, nikoli jako všeobecně užívaný argument.

Důraz na individuálnost posouzení konkrétních okolností případu je vyjádřen např. v preambuli Schengenského hraničního kodexu, jejíž bod 26 výslovně reaguje na existenci vazby mezi vnitřní bezpečností a přílivem žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Toto ustanovení uvádí, že: „*migrace a překročení vnějších hranic velkým počtem státních příslušníků třetích zemí by samo o sobě nemělo být považováno za hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.*“⁸⁴

⁸² SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 452.

⁸³ Shodný názor zastává též Scheu v SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 453.

⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). odst. 26 preambule. Úřední věstník Evropské unie L 77/1 ze dne 23. 3. 2016.

Je třeba zdůraznit, že citované ustanovení se sice týká toliko schengenského hraničního režimu, resp. možnosti obnovy hraničních kontrol na vnitřních hranicích Unie, nicméně jeho nosnou ideu je možné uplatnit i v obecném konceptu politiky Unie v oblasti azylu a nucené migrace.⁸⁵

Argument ohrožení vnitřní bezpečnosti tak může být členským státem Evropské unie použit v případech přílivu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů toliko za podmínky, že jsou současně přítomny další relevantní okolnosti. Na druhé straně členským státům je ovšem v tomto směru často ponecháván značný prostor při vymezení zmíněných důvodů, a to i ze strany mezinárodních systémů lidskoprávní ochrany. Například Evropský soud pro lidská práva v rámci systému Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ovšem zpětně zkoumá soulad konkrétního omezení s principy ochrany lidských práv.⁸⁶

2.3 Sekuritizace migrace jako zdroj dalších fenoménů

Vyjma výše uvedených aspektů provázejících sekuritizaci migrace lze v evropském právním prostoru vyzorovat též jiný související fenomén. Stále častěji dochází k zadržování žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů typicky ihned po příjezdu za účelem zabránění jejich vstupu na území státu. To vše aniž by byl vnitrostátním právem jednoznačně definován právní režim takových opatření. Často pak dochází k situacím, kdy je jedinec zbaven své osobní svobody *de facto*, nikoli však *de iure*.

Uvedená nejednoznačnost právního režimu zbavení osobní svobody se dotýká nejčastěji žadatelů o azyl, kteří žádají o umožnění vstupu na území státu, a pramení zejména ze dvou uměle konstruovaných fikcí. Zaprvé se jedná o fikci exterritoriality prostor, v nichž je dotyčná osoba držena. Jinými slovy, osoba zadržovaná například v přijímacím středisku je dle této fikce považována za stále se nacházející mimo území hostitelského státu. Uvedené tak umožňuje danému státu nadále činit opatření za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na své území. Zadruhé se pak jedná o fikci, dle níž konkrétní použité opatření formálně nezasahuje do osobní svobody jedince, byť

⁸⁵ SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 456.

⁸⁶ Tamtéž.

fakticky je tomu naopak. Typicky se v tomto případě bude jednat o různé druhy *de facto* detence.⁸⁷

Nutno dodat, že těmto praktikám států nahrává též skutečnost, že oblast detence žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů představuje sféru, která je pouze zřídka dostatečně transparentní. S tímto též souvisí, že detenční zařízení jsou často zcela či zčásti nepřístupná třetím osobám a zpravidla jsou též územně izolovaná, což znesnadňuje veřejnou kontrolu těchto zařízení.⁸⁸

2.4 Závěrečné poznámky

Závěrem této podkapitoly je třeba uvést též několik hodnotících poznámek.

Zaprvé, lze přisvědčit zastáncům sekuritizace migrace, že z dlouhodobého pohledu nelze zcela oddělit politiku azylu a nucené migrace od bezpečnostních otázek. Současně se ovšem ukazuje jako žádoucí, aby též zastánci lidskoprávního přístupu disponovali pravomocemi v oblasti bezpečnosti a tím mohli přispívat k nalezení takových řešení, která budou reflektovat nejen bezpečnostní, ale také lidskoprávní zájmy.

Zadruhé, v návaznosti na předchozí bod je třeba, aby pojem ohrožení vnitřní bezpečnosti v důsledku nucené migrace byl jakožto ústřední bod koncepce sekuritizace migrace uchopen s nejvyšší možnou přesností, ideálně na měřitelném racionálním základě.

Zatřetí, v rámci otázky sekuritizace migrace nelze opomenout též kulturní a náboženskou dimenzi migrace. V tomto směru je proto třeba mít na paměti, že cizinci jsou integrováni do konkrétního hodnotového systému hostitelského státu a nikoli do prázdné skořápky. Hodnoty respektované v rámci tohoto systému přitom mohou být nezřídka těžko slučitelné s dosavadní kulturou a chováním cizinců.

Jako poslední bod je třeba zdůraznit, že efektivní ochrana lidských práv žadatelů o azyl i jiných nucených migrantů musí mít dostatečnou oporu ze strany společnosti. Samotná společnost musí současně vykazovat dostatečnou soudržnost v otázce klíčových principů ochrany lidských práv. Případná lidskoprávní řešení, která sice sledují zájmy

⁸⁷ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 16 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

⁸⁸ CORNELISSE, Galina. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 1-22.

cizince, nicméně současně nereflektují racionální obavy panující ve společnosti, budou v konečném důsledku neefektivní či dokonce kontraproduktivní.⁸⁹

⁸⁹ K uvedeným bodům hovoří shodně též Scheu v SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 469-471.

3 Systém ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie

3.1 Geneze ochrany základních práv v rámci Evropské unie

Ochrana základních práv jednotlivců dnes představuje jeden ze stěžejních pilířů evropského práva, včetně práva Evropské unie. Nicméně právě v oblasti ochrany osobní svobody je patrné, že původní Evropská společenství, která dala vzniknout dnešní Evropské unii, byla založena výlučně za účelem ekonomické spolupráce. Ve svých počátcích byl postoj Evropských společenství k problematice ochrany základních práv velmi zdrženlivý. Evropský soudní dvůr⁹⁰ proto v řadě svých rozhodnutí z 60. let 20. století odmítal uznat ochranu základních práv jako součást práva Společenství, a naopak odkazoval na ochranu, kterou v této oblasti poskytují vnitrostátní soudy. Nakonec to ovšem byla právě judikatura Evropského soudního dvora, která položila základní kámen ochrany lidských práv na úrovni Společenství. Stěžejním se v tomto ohledu stal především rozsudek ve věci Stauder z roku 1969,⁹¹ v rámci kterého Soudní dvůr Evropské unie (v této práci též jen „SDEU“) deklaroval, že základní práva jsou implicitní součástí práva Společenství, jakožto obecné zásady právní, a jako takové je třeba je ctít. Tato nově formulovaná doktrína začala být následně uplatňována v judikatuře SDEU, např. v rozsudku Internationale Handelsgesellschaft z roku 1970.⁹² K jejímu podrobnému formulování nezbytnému pro následnou plnou aplikovatelnost však došlo až později v roce 1979 díky rozsudku ve věci Hauer.⁹³

Původní zakládací smlouvy Společenství,⁹⁴ tedy neobsahovaly žádná ustanovení, která by chránila základní práva nebo dokonce katalog práv. Neexistence kodifikace v této oblasti měla tedy za následek, že SDEU byl v rámci své rozhodovací činnosti nucen najít oporu v jiných pramenech práva. SDEU v této souvislosti především odkazoval jednak na ústavní tradice společné pro členské státy,⁹⁵ ale současně i na jiné mezinárodní

⁹⁰ Pozn.: pro přehlednost terminologie práce je dále Evropský soudní dvůr, resp. nyní Soudní dvůr Evropské unie, označován v textu současnou zkratkou SDEU.

⁹¹ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Stauder ze dne 12. 11. 1969, č. C-26/69.

⁹² Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Internationale Handelsgesellschaft ze dne 17. 12. 1970, č. C-11/70, odst. 4. SDEU konkrétně dovodil, že „ochrana těchto [základních] práv je inspirována ústavními tradicemi společnými pro členské státy.“

⁹³ Rozsudek SDEU ve věci Hauer ze dne 13. 12. 1979, č. C-44/79.

⁹⁴ Tedy smlouvy, kterými byla založena původní tři evropská společenství, a to Evropské sdružení uhlí a oceli (1951/2), Evropské hospodářské společenství (1957/8) a Evropské společenství pro atomovou energii (1957/8).

⁹⁵ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Internationale Handelsgesellschaft ze dne 17. 12. 1970, č. C-11/70.

smlouvy o lidských právech,⁹⁶ přičemž stěžejní postavení v tomto ohledu zaujímala Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Pokračující rozvoj evropské integrace a expanze pravomocí, které členské státy přenesly na Evropské společenství, resp. pozdější Evropskou unii, vedl k tomu, že do primárního práva byla postupně včleňována ustanovení týkající se ochrany základních práv. Maastrichtská smlouva v tomto ohledu vložila do Smlouvy o Evropské unii například ustanovení konstatující „že Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod..., a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“⁹⁷ Toto ustanovení v zásadě přesně odpovídá dnešnímu znění článku 6 odst. 3 téže smlouvy.

Současně se ale objevily iniciativy směřující k vytvoření vlastního katalogu základních práv. Výsledkem těchto snah bylo vypracování Listiny (Charty) základních práv Evropské unie, která byla přijata dne 7. 12. 2000 a následně připojena ke Smlouvě z Nice. Přestože měl tento dokument povahu pouze právně nezávazné politické deklarace, na její ustanovení bylo odkazováno např. generálními advokáty v řízení před SDEU či v rámci sekundárních právních aktů.

Zásadní změnu přinesla až Lisabonská smlouva v roce 2009, která začlenila Listinu základních práv Evropské unie do primárního unijního práva, a to formou inkorporačního odkazu obsaženého v článku 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. Ten stanovuje, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“⁹⁸

3.2 Přehled pramenů ochrany osobní svobody v rámci azylového práva Evropské unie

Současný systém ochrany základních práv v rámci Evropské unie je dle již zmiňovaného čl. 6 Smlouvy o Evropské unii tvořen zejména následujícími prameny, a to Listinou základních práv Evropské unie (v této práci též jen „LZPEU či Listina), Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a též obecnými

⁹⁶ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Nold KG ze dne 14. 5. 1974, č. C-4/73, rozsudek ESD (SDEU) ve věci Rutili ze dne 18. 10. 1975, č. C-36/75.

⁹⁷ Původní čl. F odst. 2, resp. pozdější čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

⁹⁸ Smlouva o Evropské unii, čl. 6 odst. 1. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

zásadami unijního práva vyplývajícími z ústavních tradic společných členským státům Evropské unie v oblasti ochrany základních práv.⁹⁹

Z hlediska Listiny základních práv Evropské unie jako základního pramene unijní ochrany základních práv je ovšem úprava ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů obsažena toliko stroze v jejím článku 6. Dále je nutné dodat, že Listina základních práv Evropské unie v případě rozsahu tohoto práva a jeho omezení přímo odkazuje na úpravu obsaženou v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou fakticky přebírá.¹⁰⁰

Druhým stěžejním pramenem ochrany práva na osobní svobodu žadatelů o azyl je tedy samotná Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (v této práci též jen „Úmluva“) z roku 1950, konkrétně její článek 5 obsahující komplexní úpravu ochrany osobní svobody. Přestože Evropská unie není jejím signatářským státem, lze ji považovat za pramen ochrany základních práv v rámci práva Evropské unie zejména díky již zmíněnému článku 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, který Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznává právní sílu obecných zásad unijního práva.

Součástí systému unijní ochrany základních práv, tedy i ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, jsou též ústavní tradice společné členským státům v oblasti základních práv. Tyto ústavní tradice, tak jak byly judikovány ze strany SDEU, současně představovaly společně s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a související judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (v této práci též jen „ESLP“) hlavní zdroj inspirace při utváření a formování Listiny základních práv Evropské unie. Není proto překvapivé, že samotná Listina na zmiňované ústavní tradice přímo odkazuje, když stanovuje, že *„pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.“*¹⁰¹ K uvedenému je ovšem třeba dodat, že jelikož se jedná o tradice společné, nelze předpokládat, že podle citovaného ustanovení budou

⁹⁹ Smlouva o Evropské unii, čl. 6 odst. 1–3. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016. Blíže též v TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 331.

¹⁰⁰ „Pokud tato listina (LZPEU) obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“ Listina základních práv Evropské unie, čl. 52 odst. 3. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

¹⁰¹ Listina základních práv Evropské unie, čl. 52 odst. 4. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016. Obdobný odkaz byl přitom již obsažen v judikatuře Soudního dvora Evropské unie, potažmo v dřívějším znění čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

brány v potaz konkrétní tradice určitého členského státu Evropské unie. Toto ustanovení je naopak třeba číst v tom smyslu, že zakládá určitý komparativní postoj unijních soudů při výkladu těchto ústavních tradic.¹⁰²

Mezi jiné prameny, které jsou relevantní v rámci systému ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, lze pak také zařadit další akty primárního práva (např. článek 77 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie) či akty sekundárního práva Evropské unie (přijímací směrnice,¹⁰³ procedurální směrnice,¹⁰⁴ návratová směrnice,¹⁰⁵ či nařízení Dublin III.¹⁰⁶) a v rámci úrovně mezinárodního práva též Úmluvu právním postavením uprchlíků z roku 1951 a její Protokol z roku 1967.

Z výše uvedených pramenů jsou to ale především Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod na straně jedné a Listina základních práv Evropské unie na straně druhé, které spolu s rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie vytváří právní rámec ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů v rámci azylového práva Evropské unie.

3.3 Dualita systémů ochrany osobní svobody

Z výše uvedeného lze jednoduše dovodit, že evropský region je z hlediska ochrany lidských práv specifický právě tím, že zde paralelně koexistují dvě významné mezinárodní organizace, a to Evropská unie na straně jedné a Rada Evropy na straně druhé. Oba systémy jsou stále samostatné s vlastními kontrolními mechanismy, zároveň ale nepůsobí čistě vertikálně v tom smyslu, že by zavazovaly toliko své členské státy. Oba systémy naopak působí taktéž vzájemně, tj. paralelně, a jsou úzce propojené.¹⁰⁷ Unijní

¹⁰² TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 334.

¹⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013. Jedná se o nově přepracovanou původní směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úřední věstník Evropské unie L 031 ze dne 6. 2. 2003.

¹⁰⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Jedná se o přepracovanou původní směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, která stanovovala toliko minimální rámec pro řízení o mezinárodní ochraně.

¹⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

¹⁰⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

¹⁰⁷ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 31.

právo je v tomto vztahu nepřímo, avšak významně ovlivňováno Úmluvou, která vystupuje jako „celoevropské ústavní právo.“ Jako důsledek uvedeného proto Úmluva významně ovlivňuje výklad a obsah ochrany základních práv nejen v rámci unijního práva, ale též v jednotlivých členských státech Evropské unie. Současně je třeba zdůraznit, že Úmluva představuje určitý evropský minimální standard ochrany základních práv, který musí být v Evropě zachován.¹⁰⁸

Nutno též dodat, že unijní právo se v oblasti ochrany základních práv z významné části vyvíjelo spolu s Úmluvou, byť samotná Evropská unie dosud není její smluvní stranou. Právě Úmluva pak představovala zásadní inspiraci i pro Soudní dvůr Evropské unie při vymezení oblasti působnosti ochrany základních práv. Úmluva byla též zdrojem inspirace pro LZPEU.¹⁰⁹

Unijní právo a Úmluva jsou tedy úzce propojené. Nicméně, stále je třeba respektovat, že se jedná o dva samostatné systémy s vlastní strukturou a vlastními kontrolními mechanismy, rozuměno zejména soudními orgány. Právě mezi oběma soudy, tj. mezi ESLP a SDEU, historicky panovala viditelná konkurence. V současnosti ale ESLP i SDEU do určité míry vzájemně respektují judikaturu svého protějšku. Avšak ESLP se nadále snaží být tím dominantním garantem ochrany základních práv v rámci evropského regionu.¹¹⁰

Z hlediska koncepce této práce byla s ohledem na výše uvedené zvolena cesta odděleného, resp. paralelního, zkoumání Úmluvy a unijního práva v oblasti ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.¹¹¹ Díky tomuto paralelnímu přístupu mohou být dobře ilustrovány charakteristiky obou systémů, a též shodné, či naopak rozdílné prvky obou úprav v oblasti ochrany osobní svobody, to vše za současného zachování komplexního vhledu do úpravy obsažené v obou právních systémech. Dílčí kritérium při volbě konceptu této práce sehrál též nedávný zamítavý posudek SDEU k možnosti přistoupení Evropské unie k Úmluvě, který zásadním

¹⁰⁸ TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 94.

¹⁰⁹ *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration* [online]. 2. vydání. Štrasburk, Vídeň: Agentura Evropské unie pro základní práva / Evropský soud pro lidská práva - Rada Evropy, 2015, s. 22.

¹¹⁰ Podrobnější rozbor vzájemného působení mezi Úmluvou a unijním právem, vztahu mezi ESLP a SDEU a taktéž otázky možnosti přistoupení Evropské unie k Úmluvě je obsažen v následující kapitole.

¹¹¹ Vzhledem ke zmíněnému propojení mezi oběma systémy bylo možné uvažovat též o opačné variantě spojeného zkoumání Úmluvy a unijního práva.

způsobem oddálil uskutečnění tohoto kroku, a tedy naplnění cíle formulovaného v čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.¹¹²

¹¹² Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13.

4 Právo na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*

4.1 Postavení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v rámci evropského práva

4.1.1 Vznik Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod představuje mnohostrannou mezinárodní úmluvu o lidských právech vypracovanou a sjednanou v rámci Rady Evropy, tj. mezinárodní organizace, vytvořené po druhé světové válce jako projev snahy o sjednocení poválečné Evropy. Úmluva samotná byla přijata dne 4. 11. 1950, přičemž k jejímu podpisu zakládajícími státy došlo v Palazzo Barberini v Římě. Účinnosti ovšem Úmluva nabyла až dne 3. 9. 1953, kdy byla ratifikována předepsanými deseti smluvními státy Úmluvy.

Některé dodatečně navrhované úpravy se ovšem do konečného textu Úmluvy již nedostaly, což především pro zastánce jednotné Evropy znamenalo nepopiratelné zklamání. Toto bylo nepochybně taktéž jedním z impulzů, proč byl text Úmluvy opakovaně modifikován několika revizními, resp. dodatkovými protokoly. V tomto ohledu dosud nabylo účinnosti celkem 15 protokolů. Jejich prostřednictvím přitom dochází k dotváření textu Úmluvy jednak rozšířením jejího hmotněprávního základu, ale zároveň i posílením a optimalizací procesních aspektů v rámci ochrany Úmluvou garantovaných práv.¹¹³

Posledním protokolem, který v tomto ohledu dosud nabylo účinnosti, je protokol č. 16 k Úmluvě. Tento protokol ze dne 2. 10. 2013 nabylo účinnosti až dne 1. 8. 2018 a jeho cílem bylo doplnit dosavadní kontrolní mechanismus Úmluvy. Nově proto mají nejvyšší soudy smluvních států Úmluvy možnost požádat ESLP, aby v souvislosti s jejich konkrétní projednávanou věcí vydal soud nezávazný poradní posudek (*advisory opinion*) týkající se principů související s interpretací a aplikací Úmluvy. K otázce protokolů

* Tato kapitola vychází z diplomové práce „Otázka osobní svobody ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,“ kterou autor v roce 2013 obhájil na Fakultě právnické ZČU v Plzni.

¹¹³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 110.

k Úmluvě je třeba též poukázat na skutečnost, že v procesu ratifikace nadále zůstává protokol č. 15 k Úmluvě.¹¹⁴

Z hlediska obsahového vychází text Úmluvy zejména z Všeobecné deklarace lidských práv OSN. Úmluva ovšem směřuje svůj rozsah zejména na ochranu práv občanských a politických na rozdíl od zmíněné Všeobecné deklarace, která vedle těchto práv zahrnuje také ochranu práv ekonomických, sociálních a kulturních. V oblasti ochrany občanských a politických práv nicméně Úmluva neřídka přesahuje mantinely vymezené Všeobecnou deklarací lidských práv a v rámci evropského systému ochrany lidských práv tak často zakotvuje vyšší standardy ochrany práv, než jaké jsou garantovány na půdě OSN. Vedle obsahového hlediska pak Úmluva sdílí s Všeobecnou deklarací lidských práv další společný atribut v tom smyslu, že oba dokumenty představují v rovině právní teorie normu abstraktní a obecné povahy. Oproti svému protějšku z půdy OSN ovšem byla Úmluva koncipována a také přijata již jako právně závazný dokument mezinárodněprávní ochrany lidských práv a nikoli jako politická deklarace.¹¹⁵

Důraz na právní závaznost reflektuje mimo jiné základní koncepci Úmluvy, dle které ochrana lidských práv a základních svobod nemá být pouze deklaratorní a iluzorní, nýbrž má vést k reálnému a efektivnímu uplatňování těchto práv. Zvláštní důraz pak Úmluva klade zejména na garantování tzv. ochranných práv, tj. práv, která směřují k ochraně osob před neoprávněnými zásahy ze strany orgánů státní moci.¹¹⁶ Mezi tato práva se logicky řadí i právo na osobní svobodu.

4.1.2 Kontrolní mechanismus

Na rozdíl od jiných mezinárodních smluv o lidských právech Úmluva dále disponuje silným donucovacím a kontrolním mechanismem, jehož účelem je zajistit, aby závazky a garance vyplývající z Úmluvy byly dodržovány a jejich porušení bylo sankcionováno. Tento kontrolní mechanismus na počátku tvořily společně tři orgány, a to Evropská komise pro lidská práva (zřízená v roce 1954), Evropský soud pro lidská práva (zřízený v roce 1959) a Výbor ministrů tvořený ministry zahraničních věcí smluvních států Úmluvy, resp. jejich zástupci. Tento kontrolní mechanismus byl nicméně později pod rostoucím nápořem případů zásadně přebudován, konkrétně prostřednictvím

¹¹⁴ Protokol č. 15 k Úmluvě ze dne 24. 6. 2013 mimo jiné novelizuje přímo text Úmluvy, a proto je k jeho nabytí účinnosti vyžadována ratifikace všemi smluvními státy Úmluvy.

¹¹⁵ KLÍMA, Karel. *Encyklopedie ústavního práva*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 155.

¹¹⁶ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 468.

Protokolu č. 11 sjednaného dne 11. 5. 1994 a účinného od 1. 11 1998. Na základě tohoto protokolu došlo ke zrušení dosavadní Evropské komise pro lidská práva i nestálého Evropského soudu pro lidská práva. Ty byly nahrazeny novým, jediným, a především stálým Evropským soudem pro lidská práva sídlícím ve Štrasburku. Rozhodovací pravomoc ESLP se navíc stala plně obligatorní bez požadavku na uznání jurisdikce soudu ze strany smluvních států Úmluvy. Zároveň Výboru ministrů byla v rámci fungování kontrolního mechanismu ponechána pouze pravomoc dohledu nad výkonem rozsudků ESLP. Kontrolní mechanismus Úmluvy se tím stal mechanismem zcela judicializovaným.¹¹⁷ Samotný ESLP se sestává ze soudců, jejichž počet je shodný s počtem smluvních států Úmluvy, tj. dnes soud tvoří celkem 47 soudců.¹¹⁸ V této souvislosti je ovšem třeba zdůraznit, že soudci ESLP vykonávají svou funkci individuálně a nezávisle. Nehájí tedy zájmy žádného ze států Úmluvy.

Fungování kontrolního mechanismu před ESLP je založeno na principu, dle kterého je stížnost k ESLP pro údajné porušení Úmluvy a jejích protokolů oprávněn podat nejen každý smluvní stát Úmluvy prostřednictvím mezistátní stížnosti zakotvené v čl. 33 Úmluvy, ale stížnost je oprávněn podat též každý jednotlivec, nevládní organizace nebo skupina osob formou tzv. individuální stížnosti dle čl. 34 Úmluvy. V případě vydání meritorního rozhodnutí, se rozsudek ESLP (myšleno rozsudek senátu či eventuálně velkého senátu) stává konečným a současně závazným rozhodnutím pro obě strany sporu. Fungování ESLP a jeho rozhodovací činnost tedy zajišťují, že Úmluvou chráněná práva jsou ve vztahu k subjektům těchto práv skutečně praktická a účinná a nikoli pouze teoretická a iluzorní.¹¹⁹

4.1.3 Úloha Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod při ochraně lidských práv

Právní systém utvářený Úmluvou představuje stále se vyvíjející instrument prostřednictvím nejen nově přijímaných protokolů, ale zejména díky interpretační a rozhodovací činnosti ESLP. Právě judikatura ESLP pak do značné míry uvádí v život jednotlivá základní práva garantovaná Úmluvou.

¹¹⁷ KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 14-15.

¹¹⁸ Soudcem vybraným z České republiky je od 1. 11. 2012 JUDr. Aleš Pejchal.

¹¹⁹ Rozsudek ESLP ve věci Artico proti Itálii ze dne 13. 5. 1980, č. 6694/74, odst. 33.

Současně význam Úmluvy je umocněn též skutečností, že jejími smluvními stranami je dnes na 47 evropských zemí, tedy prakticky všechny evropské země s výjimkou Běloruska. Při srovnání s „pouhými“ 28 členskými státy Evropské unie je tedy rozsah působnosti, kterou Úmluva v rámci evropského, jakožto regionálního, systému lidskoprávní ochrany disponuje, jasně zřetelný.

Pro úplnost lze dále uvést, že mezinárodněprávní závaznost Úmluvy současně vytváří důležitý prostor pro její aplikaci v právních systémech jednotlivých států. Nutno ovšem dodat, že vlastní text Úmluvy blíže nestanovuje, jakou pozici má Úmluva zaujímat v rámci národních právních řádů. Její postavení je proto v rámci jednotlivých států řešena různým způsobem. Ve výsledku lze identifikovat dvojí postavení Úmluvy ve vztahu k právním systémům jednotlivých států. Ve většině smluvních států zaujímá Úmluva postavení nad úrovní běžných zákonů. Toto postavení potvrzují též nejvyšší či ústavní soudy některých států, které v rámci své judikatury zdůrazňují, že Úmluva je aplikovatelná souběžně s ústavněprávní rovinnou právního řádu daného státu. Jako příklad uvedeného lze uvést např. právní řády Belgie či Francie. Druhou skupinu stojící v menšině poté představují státy, které Úmluvě naopak přiznávají toliko úroveň běžného zákona. Tento případ lze vysledovat například ve Spolkové republice Německo.

Lze říci, že i díky své komplexní struktuře, kterou Úmluva v rámci ochrany základních práv vytváří, došlo k jejímu výraznému začlenění do národních právních řádů. Úmluva tímto spolu se související judikaturou ESLP přispívá k upevnění určitého evropského modelu právního státu. Na druhé straně, je ovšem třeba mít na paměti, že smyslem Úmluvy a její koncepce není a ani nemůže být nahrazení jednotlivých národních systémů ochrany základních práv. Naopak k Úmluvě musí být přistupováno jako k instrumentu nadnárodního charakteru, jehož úlohou je poskytovat mezinárodní garance a doplňovat práva zaručená jednotlivými státy.¹²⁰ Uvedený přístup v konečném důsledku reflektuje i samotné řízení před ESLP, a to v tom smyslu, že soud je oprávněn posuzovat předloženou záležitost až po vyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků nápravy za podmínky, že k jejímu předložení soudu dojde ve lhůtě 6 měsíců ode dne, kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí.¹²¹

Úmluva nepochybně představuje pokročilý mezinárodní systém ochrany základních práv, kdy tento systém vystupuje jako systém ústavní povahy s dosahem

¹²⁰ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 465, 471.

¹²¹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 35

na demokratickou společnost.¹²² Úmluva současně usiluje o sjednocení lidskoprávních hodnot a jejich účinnou ochranu skrze vlastní ucelený právní a soudní systém. Úmluva tímto vytváří v rámci evropského regionu určitý minimální standard ochrany lidských práv. Ten přitom slouží nejen jako opora příslušným státním orgánům, nýbrž také jako inspirace pro jejich praxi.¹²³

4.2 Působnost Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v rámci azylového práva Evropské unie.

Jak bylo naznačeno výše v předchozí kapitole, základ právního postavení Úmluvy v rámci práva Evropské unie je zakotven v čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, který stanovuje, že: „*Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod... tvoří obecné zásady práva Unie.*“¹²⁴ Z výše uvedeného tedy právní teorie dovozuje, že primární právo Evropské unie přiznává Úmluvě právní sílu obecných zásad unijního práva. Z hlediska hierarchie právních norem unijního práva tedy Úmluva v teoretické rovině stojí přímo pod primárním právem.

Vzájemný vztah Úmluvy a unijního práva je současně třeba zkoumat též z obsahové roviny. Úmluva v tomto ohledu představuje určitý pevně ustálený, minimální standard ochrany základních práv, který působí i v rámci unijní úpravy. Evropská unie v této souvislosti proklamuje svůj respekt k Úmluvě.

Vliv Úmluvy v rámci unijního práva je možné spatřovat v přijaté Listině základních práv Evropské unie. Ta ve své preambuli konstatuje, že práva v ní zakotvená vycházejí z: „*ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ...ze Sociální charty Rady Evropy, ...a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.*“¹²⁵ Je tedy zřejmé, že Úmluva a zároveň i související judikatura ESLP představují jeden z hlavních koncepčních zdrojů LZPEU.¹²⁶ Propojení Úmluvy, potažmo judikatury ESLP, s LZPEU je ovšem silnější než co do vzájemné koncepční podobnosti. Řada práv garantovaných unijní Listinou totiž přímo odpovídá právům, která jsou zaručena taktéž samotnou Úmluvou. Vzájemný vztah mezi oběma katalogy lidských práv výslovně regulují výkladová ustanovení LZPEU.

¹²² Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Loizidou proti Turecku ze dne 23. 3. 1995, č. 15318/89.

¹²³ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 473.

¹²⁴ Smlouva o Evropské unii, čl. 6 odst. 3. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

¹²⁵ Listina základních práv Evropské unie, preambule, odst. 5. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

¹²⁶ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 466-467.

Ta ve svém čl. 52 odst. 3 stanovuje, že smysl a rozsah odpovídajících práv je shodný jako ten, který jim přikládá samotná Úmluva. Stejně ustanovení LZPEU ovšem zároveň umožňuje, aby unijní právo poskytovalo větší, resp. širší ochranu. Úmluva tedy i v tomto ohledu představuje určitý minimální standard ochrany práv.

Významnou úlohu pro vymezení vzájemného vztahu mezi Úmluvou a LZPEU dále sehrávají také vysvětlení připojená Listině základních práv Evropské unie (v této práci též jen „Vysvětlení k LZPEU“). Uvedená Vysvětlení k LZPEU vytvářejí další provázání unijní Listiny s Úmluvou, jelikož mimo jiné stanovují, že omezení práv zaručených LZPEU a zároveň odpovídajících právům chráněným Úmluvou musejí být v souladu jak s Úmluvou samotnou, tak s jejím výkladem skrze ESLP.

Ačkoli Vysvětlení k LZPEU sama o sobě nejsou všeobecně právně závazná, jejich limitovanou závaznost v rozsahu aplikace unijní Listiny lze dovodit z interpretačních ustanovení LZPEU. Článek 52 odst. 7 LZPEU v tomto směru požaduje, aby soudy Unie a členských států náležitě přihlížely k Vysvětlením k LZPEU jako pomůcce pro její výklad. Současně je v této souvislosti třeba poukázat na to, že zmíněná Vysvětlení k LZPEU ale nesměřují k utvrzení stávajícího stavu, nýbrž prostřednictvím svých dynamických klauzulí (např. vysvětlení k čl. 52 odst. 3 LZPEU) předpokládají budoucí vývoj práva včetně ochrany lidských práv.¹²⁷

Specificky ve vztahu k azylovému právu je ovšem nutné zdůraznit, že samotná Úmluva vůbec neobsahuje právo na azyl ani v elementární podobě.¹²⁸ Stejně tak její text neobsahuje výslovný zákaz vrácení cizince do země, v níž by mu hrozilo nebezpečí pro jeho život či svobodu (*refoulement*).¹²⁹ Úmluva pak pouze omezeně upravuje ochranu jedince před vyhoštěním, a to zejména v čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě, který stanovuje zákaz hromadného vyhoštění cizinců, a dále v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který zakotvuje procesní záruky jedince v případě jeho vyhoštění. Ochrana těchto práv přesto je garantována nepřímo díky judikатурní činnosti ESLP, zejména pak ve vztahu k interpretaci čl. 3 Úmluvy (zákaz mučení a podrobení nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu).¹³⁰

¹²⁷ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 332-334.

¹²⁸ Na rozdíl od Všeobecné deklarace lidských práv, která právo azylu zakotvuje ve svém čl. 14.

¹²⁹ Na rozdíl např. od Americké úmluvy o lidských právech z roku 1969 a jejího čl. 22 odst. 8.

¹³⁰ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 119-129.

4.2.1 Vztah mezi Evropským soudem pro lidská práva a Soudním dvorem Evropské unie

Pro přesné vymezení vzájemného vztahu mezi Úmluvou a Listinou je nezbytné zaměřit se taktéž na vztah, který panuje mezi Evropským soudem lidská práva na straně jedné a Soudním dvorem Evropské unie.

Vzájemný vztah obou zmíněných soudních institucí nebyl vždy konstantní a prošel si určitým vývojem. Mezi oběma institucemi především v minulosti existovala zřejmá konkurence, jelikož ESLP se historicky snažil a v konečném důsledku se stále snaží dominovat vůči SDEU v oblasti ochrany lidských práv jakožto „*nástroj evropského veřejného pořádku*.“¹³¹ ESLP ale současně respektuje SDEU a jeho judikaturu, což lze ilustrovat na skutečnosti, že byt' ESLP v některých případech přikročil ke kritice unijních norem, kritice samotné judikatury SDEU se vyhýbá.¹³²

Z druhé strany, SDEU v rámci své judikатурní činnosti nezřídka čerpá inspiraci právě z judikatury ESLP. SDEU ovšem výklad daný ze strany ESLP nepřejímá bez dalšího.¹³³ Vždy naopak zkoumá relevantnost a aplikovatelnost rozhodnutí ESLP pro svou vlastní rozhodovací činnost v oblasti lidských práv.

Navzdory výše uvedené konkurenci mezi ESLP a SDEU lze v současné době spatřovat taktéž sblížující se tendence mezi těmito institucemi. Oba soudy na sebe v rámci své judikatury nezřídka odkazují, tedy ESLP na rozhodovací činnost SDEU¹³⁴ či opačně SDEU na judikaturu ESLP, což lze považovat za častější případ. V této souvislosti je ale současně třeba poukázat na skutečnost, že SDEU zásadně odkazuje na judikaturu ESLP toliko ve smyslu analogie.¹³⁵ Sblížující se tendence mezi oběma soudy ale kromě výše uvedeného potvrzuje také skutečnost, že mezi oběma soudy probíhají, byt' neformální, ale pravidelné konzultace.¹³⁶

¹³¹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Loizidou proti Turecku ze dne 23. 3. 1995, č. 15318/89, odst. 75.

¹³² SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 140.

¹³³ Rozdílné přístupy v soudní praxi SDEU a ESLP lze ilustrovat například na případě interpretace práva na domovní svobodu, resp. nedotknutelnost obydlí dle čl. 8 odst. 1 Úmluvy. ESD (SDEU) judikoval k dané otázce ve svém rozsudku ve věci Hoechst AG proti Komisi ze dne 21. 9. 1989, č. C-46/87 a C-227/88. Soudní dvůr v tomto rozhodnutí konstatoval, že uvedený článek se vztahuje na osobní svobodu lidí a je proto nepřipustné rozšiřovat ochranu i na obchodní prostory. Naproti tomu odlišný názor na použitelnost čl. 8 odst. 1 Úmluvy vyjádřil ESLP v rozsudku ve věci Niemietz proti Německu ze dne 16. 12. 1992, č. 13710/88. Soud v této věci judikoval, že pojem obydlí se vztahuje i na obchodní prostory a ochranu garantovanou uvedeným článkem Úmluvy je proto třeba vztáhnout i na tyto prostory.

¹³⁴ Např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Goodwin proti Spojenému království ze dne 11. 7. 2002, č. 28957/95.

¹³⁵ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Baustahlgewebe ze dne 17. 12. 1998, č. C-185/95.

¹³⁶ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 140.

Pozitivní vývoj v rámci vzájemné akceptace mezi ESLP a SDEU je dobře patrný i v novější judikatuře ESLP.

Prvním významným rozsudkem, v němž je zřetelná určitá konvergence mezi oběma soudy je rozsudek ESLP ve věci Matthews proti Spojenému království z roku 1999 (č. 24833/94), v němž soud mimo jiné judikoval, že je oprávněn přezkoumávat sekundární unijní akty pro porušení Úmluvy v případě, že poškozená osoba neměla možnost domoci se soudní ochrany základních práv na úrovni Unie. Především pak ale zdůraznil, že nebude zasahovat do ochrany základních práv v rámci Evropské unie, pokud zde bude těmto právům věnována stejná pozornost, jakou jim věnuje samotná Úmluva.¹³⁷

Druhým stěžejním rozsudkem se pak stal rozsudek ESLP ve věci Bosphorus proti Irsku z roku 2005 (č. 45036/98), v němž ESLP odmítl judikovat ve věci, o níž bylo dříve rozhodnuto Soudním dvorem Evropské unie s tím, že ESLP zajišťuje rovnocennou ochranu práv. Soud ve vztahu k SDEU zejména konstatoval, že procesní a hmotněprávní záruky práva Evropské unie nejsou sice zcela identické, nicméně v obecné rovině jsou „rovnocenné“ (*equivalent*) s ochranou poskytovanou samotnou Úmluvou. ESLP tímto zakotvil tzv. Bosporskou presumpci kompatibility systému ochrany základních práv mezi Evropskou unií a Úmluvou. Ta současně vyjadřuje vzájemný respekt mezi SDEU a ESLP. Uvedená kompatibilita je ovšem toliko presumována a předpoklad rovnocenné úrovně ochrany práv proto může být dle ESLP vyvrácen, pokud: „...v konkrétním případě bude shledáno, že ochrana práv garantovaných Evropskou úmluvou byla zjevně nedostatečná (*manifestly deficient*). V takovém případě bude zájem na mezinárodní spolupráci převážen úlohou Evropské úmluvy.“¹³⁸

ESLP i v rámci své současné judikatury vyjadřuje respekt a uznání vůči SDEU. Současně si ale nadále ponechává možnost zasáhnout v situaci *ad hoc* „zjevně nedostatečné“ ochrany lidských práv a odmítá připustit automatickou presumpci dodržování lidských práv v rámci Evropské unie. ESLP tak sám sobě přiznává roli garanta a ochránce principů Úmluvy ohledně ochrany lidských práv v oblasti působnosti evropského práva.¹³⁹

¹³⁷ Rozsudek ESLP ve věci Matthews proti Spojenému království ze dne 18. 2. 1999, č. 24833/94.

¹³⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku ze dne 30. 6. 2005, č. 45036/98, odst. 156.

¹³⁹ Rozsudek ESLP ve věci Michaud proti Francii ze dne 6. 12. 2013, č. 12323/11, blíže též v BENDOVÁ MARUŠKOVÁ, Jana. Přesah rozsudku Michaud: ESLP jako záchranné lano ochrany lidských práv. Bulletin Advokacie. Praha, 2013, roč. 2013 č. 7-8, s. 63.

4.2.2 Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Stále významnější sblížení Evropské unie a Rady Evropy vyplývá taktéž z existujícího závazku Unie přistoupit k Úmluvě.¹⁴⁰ Tento závazek byl vtělen přímo do primárního práva, konkrétně do čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (v této práci též jen „SEU“), který stanovuje, že: „*Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*“¹⁴¹ Uvedené ustanovení má především programovou, resp. výhledovou povahu, zároveň však představuje nezbytný právní základ pro uskutečnění tohoto přistoupení. Právě jeho absence byla hlavním důvodem, proč SDEU ve svém posudku z roku 1996¹⁴² odmítl možnost přistoupení Evropské unie k Úmluvě.

Za účelem realizace přistoupení provedly obě strany některá nezbytná opatření. Na úrovni Evropské unie byl zejména přijat protokol č. 8 k SEU, který zakotvuje základní principy, které musí být v rámci procesu přistoupení dodrženy.¹⁴³ Na straně ESLP pak klíčovým předpokladem bylo i přes dlouhodobou blokadu ze strany Ruské federace přijetí protokolu č. 14 obsahující ustanovení umožňující přistoupení Evropské unie k Úmluvě.¹⁴⁴ Tento protokol si současně kladl za cíl procedurálně reformovat ESLP a zajistit jeho efektivnější fungování,¹⁴⁵ neboť jeho přetíženost zůstává jedním z rizik budoucího přistoupení Evropské unie k Úmluvě.

Dle čl. 6 odst. 2 SEU se nicméně přistoupení Evropské unie k Úmluvě nesmí dotknout pravomocí Unie vymezených základními smlouvami, na nichž je fungování Evropské unie postaveno. Právě riziko omezení kompetencí orgánů Evropské unie se nakonec také ocitlo v centru zájmu nedávného řízení před SDEU, který na žádost Evropské komise posuzoval slučitelnost návrhu dohody o přistoupení Evropské unie

¹⁴⁰ Přistoupením Evropské unie k Úmluvě by v rámci systematiky právních norem EU získala Úmluva postavení závazné vnější smlouvy.

¹⁴¹ Smlouva o Evropské unii, čl. 6 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

¹⁴² Posudek ESD (SDEU) ze dne 28. 3. 1996, č. 2/94.

¹⁴³ Jedná se zejména o principy zachování specifických rysů Evropské unie, pravomocí jejích orgánů a podmínek přistoupení k EU nebo o principy týkající se pasivní legitimity pro řízení před ESLP a některé další principy. Blíže např. v TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 338.

¹⁴⁴ Cílem bylo zejména umožnit, aby i činnost unijních orgánů podléhala přezkumu ESLP.

¹⁴⁵ Např. byl zaveden institut samosoudce pro případy zjevně nepřijatelných stížností namísto senátu tří soudců, dále byla zakotvena zjednodušená procedura rozhodování ve tříčlenném senátu namísto sedmičlenného pro opakující se případy. Dále též došlo k zavedení nové podmínky přijatelnosti stížnosti, kterou je utrpění podstatné újmy na straně stěžovatele. Blíže v: ČR ratifikovala Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Profipravo.cz* [online]. Branišovice, 2006 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: http://profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=13&id_article=240811&csun=dca20cd7.

k Úmluvě se základajícími smlouvami, tj. Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie.

Soudní dvůr Evropské unie nakonec ve svém posudku ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13, shledal, že Evropská unie na základě předložené dohody přistoupit k Úmluvě nemůže.

V rámci své argumentace se soud vyjádřil v tom smyslu, že dohoda nerespektuje specifické rysy a autonomii unijního práva zejména tím, že nezajišťuje potřebnou koordinaci mezi čl. 53 LZPEU a čl. 53 Úmluvy (možnost vyššího standardu ochrany), nepředchází ohrožení zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy EU o dodržování unijního práva ani dohoda neřeší vzájemnou vazbu mezi řízením o předběžné otázce před SDEU a mechanismem poradního posudku dle protokolu č. 16 k Úmluvě.

Dále SDEU též shledal, že dohoda neposkytuje přijatelnou záruku ohledně zachování výlučné jurisdikce SDEU při rozhodování ve sporech týkajících se výkladu a aplikace unijního práva dle čl. 344 Smlouvy o fungování Evropské unie ani nestanovuje podmínky pro fungování mechanismu spolužalovaného a mechanismu předběžného řízení před SDEU.

Dohoda dle SDEU nakonec také nerespektuje specifické rysy unijního práva ve vztahu k soudnímu přezkumu ve věcech Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). V této oblasti totiž SDEU disponuje pouze omezenou jurisdikcí a některé akty jsou tak prakticky vyloučeny z možnosti přezkumu ze strany SDEU. Soudní přezkum těchto aktů a (ne)jednání EU v oblasti SZBP ovšem dle SDEU není možné svěřit ESLP, tedy instituci fakticky stojící mimo strukturu Evropské unie.

Na základě této své argumentace proto SDEU dovodil, že předložená dohoda o přistoupení Evropské unie k Úmluvě není slučitelná s ustanoveními unijního práva.¹⁴⁶ Svým výrokem tak SDEU prakticky rozhodl, že za současné situace zůstane závazek vyjádřený v čl. 6 odst. 2 SEU nenaplněn, ledaže by došlo k odpovídající revizi primárního práva.

¹⁴⁶ Blíže v Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13, dále též v FOREJTOVÁ, Monika. Přistoupit či nepřistoupit k EÚLP – to je oč tu už neběží. *Pravniprostor.cz* [online]. 2015 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/pristoupit-ci-nepristoupit-k-evropske-umluve-o-ochrane-lidskych-prav-to-je-oc-tu-uz-nebezi>; či ŠKERÍK, Jan. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. In: *Jiné právo* [online]. 2015 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/01/jan-skerik-posudek-sdeu-c-2-13.html>.

4.3 Koncepce osobní svobody dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

4.3.1 Význam a struktura článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Právo na osobní svobodu se řadí mezi hlavní osobnostní práva každého člověka, tedy i žadatele o azyl a jiného nuceného migranta. Představuje přitom jedno z nejdůležitějších základních práv, která jsou garantována Úmluvou. Každé zbavení osobní svobody jedince proto znamená velice závažný zásah do osobnostní sféry dané osoby.

Právo na ochranu osobní svobody je v Úmluvě upraveno primárně v jejím článku 5 nesoucím označení „Právo na svobodu a osobní bezpečnost“.¹⁴⁷ Toto ustanovení se společně s předcházejícími články Úmluvy, tj. článkem 2 upravujícím právo na život, článkem 3 upravujícím zákaz mučení a článkem 4 hovořícím o zákazu otroctví a nucených prací, řadí z hlediska systematiky Úmluvy mezi její nejvýznamnější ustanovení. Předmětem jejich úpravy totiž není nic méně významného než ochrana tělesné bezpečnosti jednotlivce. Současně článek 5 spolu s článkem 6 upravujícím právo na spravedlivý proces představují jedno z nejčastěji namítaných porušení Úmluvy.¹⁴⁸

Není však bez zajímavosti, že navzdory důležitosti, kterou ochrana osobní svobody jedince má, Úmluva umožňuje, aby smluvní stát v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státu přijal opatření směřující k odstoupení od závazku formulovaného v článku 5. Tato možnost vyplývající z článku 15 Úmluvy přitom nepřipadá v úvahu ani v případě článku 2 (s určitými povolenými výjimkami), článku 3, článku 4 odst. 1 a ani článku 7 Úmluvy, přestože uvedená ustanovení Úmluvy jsou z hlediska důležitosti srovnatelná s právem na osobní svobodu. Ustanovení článku 5 Úmluvy je tedy derogovatelné.¹⁴⁹ Někteří autoři proto právo na osobní svobodu dle čl. 5 Úmluvy označují jako právo nekvalifikované.¹⁵⁰

¹⁴⁷ V angl. znění „*Right to liberty and security*.“

¹⁴⁸ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003, s. 116.

¹⁴⁹ SCHEU, Harald Christian a Stanislava HÝBNEROVÁ. Zbavení svobody a soudní kontrola z pohledu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a Evropského soudu pro lidská práva. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2006, roč. 2006, č. 2., s. 30.

¹⁵⁰ Z anglického označení „*unqualified right*.“ viz např. DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, s. 685-686.

Primárním cílem článku 5 Úmluvy je zamezit zásahům do práva na osobní svobodu především v podobě svévolného a současně neospravedlnitelného zbavení osobní svobody jedince ze strany státní moci.¹⁵¹ Pojem osobní bezpečnost judikatura ESLP chápe především v kontextu fyzické svobody jedince jdoucí nad rámec právní ochrany svobody jedince.¹⁵² Tento pojem je ovšem třeba číst a vnímat společně s prvním pojmem svoboda jako jeden celek, resp. jako jediné právo, spočívající v ochraně před svévolnými zásahy orgánů veřejné moci do sféry osobní svobody jedince.¹⁵³ Uvedené je přitom společné pro celý čl. 5 Úmluvy.

Co se týče struktury zkoumaného ustanovení, představuje článek 5 Úmluvy jedno z nejpodrobněji upravených substantivních ustanovení Úmluvy. Obsahuje nejen konkrétní důvody přípustného zbavení osobní svobody jednotlivce, nýbrž i s tím související podmínky a další záruky.¹⁵⁴

Předmětný článek lze rozčlenit na následující základní okruhy, a to generální klauzuli, okruh dovolené ingerence a garanční okruh.¹⁵⁵ Generální klauzule práva na osobní svobodu je upravena v odstavci 1 předmětného čl. 5 Úmluvy, přičemž stanovuje, že: „každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost...“.¹⁵⁶ Současně žádná osoba nesmí být zbavena své osobní svobody s výjimkou Úmluvou taxativně vymezených typových případů. Těchto případů dovolené ingerence Úmluva rozlišuje konkrétně šest a jsou uvedeny v odst. 1 písm. a) až f) předmětného článku Úmluvy. Oblasti azylu a nucené migrace se v tomto ohledu dotýká především ustanovení písm. f).

Právo na osobní svobodu tedy není Úmluvou koncipováno jakožto bezvýjimečné a absolutní právo. Úmluva naopak připouští možnost zásahu do tohoto práva, byť striktně

¹⁵¹ KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 468.

¹⁵² S pojmem osobní bezpečnost se lze v judikatuře ESLP setkat především v případech velmi závažných porušení čl. 5 Úmluvy, v nichž bylo zpravidla namítáno taktéž porušení čl. 2 (právo na život) a čl. 3 (Zákaz mučení) Úmluvy. Zvláštním způsobem pak tento pojem směřuje na případy „zmizení“ osob, v nichž svou úlohu mohl sehrát sám smluvní stát Úmluvy. Blíže v HARRIS, David, Edward BATES, Michael O'BOYLE, Carla BUCKLEY et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 300.

¹⁵³ Rozsudek ve věci Nikolaishvili proti Gruzii ze dne 13. 1. 2009, č. 37048/04, odst. 52 a také rozsudek ve věci Bozano ze dne 18. 12. 1986, č. 9990/82.

¹⁵⁴ ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: I. část – Úmluva [komentář s judikaturou]*. Praha: Linde, 2010, s. 96.

¹⁵⁵ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 495-496. JUDr. et Bc. Richard Pokorný kromě zde uvedených okruhů taktéž uvádí zvláštní okruh specificky zakázané ingerence, čímž odkazuje na zákaz uvěznění osoby pro dluh dle čl. 1 dodatkového Protokolu č. 4 k Úmluvě. Dle názoru autora této práce ovšem zmiňovaný výslovný zákaz představuje spíše zdůraznění zákazu specifické formy zbavení svobody, přičemž tento zákaz je obsažen již v rámci generální klauzule čl. 5 Úmluvy.

¹⁵⁶ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 1.

na základě taxativně vymezených důvodů¹⁵⁷ a za současného zajištění záruk uvedených v dalších odstavcích čl. 5 Úmluvy, tj. zejména odstavcích 2 až 5.¹⁵⁸ Tyto záruky pak představují zmíněný garanční okruh reflektující zejména požadavek, aby jedinci zbavenému své osobní svobody byla zajištěna taktéž Úmluvou zakotvená procesní práva.

4.3.2 Působnost článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Z hlediska právního rámce Úmluvy může být volný pohyb žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů po území hostitelského státu omezen restrikcemi spadajícími pod omezení svobody pohybu dle čl. 2 dodatkového Protokolu č. 4 k Úmluvě či formou zbavení osobní svobody ve smyslu právě čl. 5 Úmluvy. V případě zbavení osobní svobody není ale působnost článku 5 Úmluvy limitována pouze na případy „klasického“ zadržení, zatčení nebo uvěznění osoby v uzavřeném zařízení. Jak potvrzuje judikatura ESLP, zbavení osobní svobody ve smyslu tohoto článku Úmluvy se může odehrávat v bezpočtu rozličných podob. Klíčovým atributem však zůstává, že článek 5 Úmluvy dopadá výlučně na takové případy, kdy je jedinec skutečně osobní svobody zbaven, a naopak se netýká pouhých omezení svobody. Tato druhá skupina případů by svým charakterem naopak spadala spíše do působnosti článku 2 dodatkového Protokolu č. 4 k Úmluvě upravujícího svobodu pohybu. Zbavení svobody podle článku 5 Úmluvy se tedy primárně vztahuje k opatřením spočívajícím v uvěznění a zadržení (z anglického *detention* a francouzského *détention*) nebo zatčení (*arrest* a *arrestation*). Tato opatření lze sice považovat za krajní formu omezení svobody pohybu, zároveň však svobodu pohybu je třeba v rámci systematiky Úmluvy pojímat jako samostatné právo primárně chráněné výše uvedeným čl. 2 dodatkového Protokolu č. 4.

Z hlediska vymezení působnosti čl. 5 Úmluvy mohou v oblasti azylu a nucené migrace představovat problematickou otázku jednotlivá krátkodobá omezení osobní svobody, kterým může být zejména žadatel o azyl nebo jiný nucený migrant podroben. Jako typový příklad výše zmíněného lze uvést opatření související se zjištěním a kontrolou totožnosti dotyčné osoby.

¹⁵⁷ Taxativnost výčtu v čl. 5 odst. 1 judikoval ESLP v rozsudku ve věci Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, odst. 57.

¹⁵⁸ ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: I. část – Úmluva [komentář s judikaturou]*. Praha: Linde, 2010, s. 97.

ESLP se tedy nezbytně musel vypořádat se stanovením určujících kritérií k rozlišení, v jakých případech a za jakých podmínek dochází k pouhému omezení osobní svobody a kdy je již třeba konkrétní opatření kvalifikovat jako zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy.¹⁵⁹ Nutno ovšem dodat, že ani v rámci judikatury ESLP nelze nalézt jasně definovanou a pevnou dělící linii mezi zbavením osobní svobody a jejím „pouhým“ omezením.

Zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy v každém případě předpokládá naplnění dvou elementů, a to objektivního a subjektivního elementu. Objektivní element spočívá ve skutečnosti, že dotčená osoba je po určitou dobu držena ve vymezeném prostoru. Z pohledu ESLP je přitom nerozhodné, zda se jedná o formální *de iure* detenci, výslovně upravenou vnitrostátními předpisy, nebo o *de facto* detenci, kdy jedinec je zadržen na určitém místě bez možnosti jeho opuštění a bez předchozího formálního příkazu k zadržení, příp. aniž by takové opatření bylo vůbec vnitrostátním právem jako zadržení klasifikováno.¹⁶⁰ Při stanovení základních kritérií k posouzení, zda konkrétní opatření spadá z uvedeného objektivního hlediska do působnosti čl. 5 Úmluvy, sehrál klíčovou roli ESLP. Ten ve věci Guzzardi proti Itálii ze dne 6. 11. 1980 zejména dovodil, že rozdíl mezi zbavením a omezením svobody je založen na intenzitě a stupni zásahu do předmětného práva a nikoli na jeho charakteru či podstatě. Současně judikoval, že při hodnocení, zda skutečně došlo ke zbavení osobní svobody jedince, a tedy zda daný případ spadá pod článek 5 Úmluvy, je třeba vždy zhodnotit konkrétní skutkový stav věci a současně vzít v úvahu celou řadu faktorů. Těmito faktory jsou zejména druh, doba trvání či způsob vykonání a účinky daného opatření. Uvedené faktory je přitom třeba posuzovat nejen jednotlivě, nýbrž též kumulativně v celém svém souhrnu. V každém konkrétním případě je také nutné posuzovat vliv restrikcí na svobodě jedince k omezení jeho každodenního života.¹⁶¹ Takto vymezená kritéria ovšem poskytují toliko základní východiska pro samotnou aplikační praxi, v rámci níž může být nalezeny hranice mezi zbavením a omezením osobní svobody často nejednoznačné a závislé na okolnostech

¹⁵⁹ HARRIS, David, Edward BATES, Michael O'BOYLE, Carla BUCKLEY et al. Law of the European Convention on Human Rights. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 287-294. Dále též DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, s. 686.

¹⁶⁰ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 8 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

¹⁶¹ Rozsudek ESLP ve věci Guzzardi proti Itálii ze dne 6. 11. 1980, č. 7367/76, odst. 92 a 93, dále též rozsudek ESLP ve věci Austin a další proti Spojenému království ze dne 15. 3. 2012, č. 39692/09, 40713/09, 41008/09, odst. 57.

a charakteristikách konkrétního případu. Není proto překvapením, že judikatura ESLP sehrává v těchto případech obzvlášť významnou roli.

Zmíněným zásadním faktorem pro určení hranice mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením je nepochybně délka předmětného opatření. Rozhodovací praxe ESLP v tomto ohledu opakovaně ukázala, že i případné krátkodobé zadržení či jiné zajištění osoby může být za konkrétních okolností kvalifikováno jako zbavení svobody podle článku 5 Úmluvy. V takových případech jsou pak zpravidla přítomny některé doplňující faktory, např. zda je konkrétní zadržovací zařízení uzavřené, či nikoli, zda byla zadržovaná osoba vystavena nátlaku či donucení,¹⁶² nebo zda má zadržení vzhledem k situaci negativní psychické či dokonce fyzické účinky na dotyčnou osobu.¹⁶³

V rámci praxe jednotlivých členských států Úmluvy lze též vysledovat snahy o zastření skutečné detence za zcela jiné, často mírněji vyhlížející, opatření s cílem vyhnout se požadavkům, které jim ukládá Úmluva ve vztahu ke zbavení osobní svobody. Typicky se jedná o situace, kdy dochází k *de facto* zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů v přijímacích střediscích, tranzitních zónách apod., aniž by ovšem takové zadržení mělo dle vnitrostátního práva formální charakter detence.

ESLP proto například v rámci svého rozhodnutí ve věci *Khlaifia a další* proti Itálii ze dne 15. 12. 2016 odmítl tvrzení italské vlády, že stěžovatelé, kteří byli zachráněni na moři, dále eskortováni na ostrov Lampedusa a následně převezeni lodí do přístavu v Palermu na Sicílii, nebyli zbaveni osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Dle názoru italské vlády nedošlo ke zbavení osobní svobody, jelikož stěžovatelé byli umístěni do přijímacího střediska, tzv. *Centro di soccorso e prima accoglienza*, které nebylo určeno k detenci osob, nýbrž k poskytnutí „*první pomoci a asistence*“ zde umístěným osobám. ESLP nicméně zjistil, že stěžovatelům nebylo umožněno středisko opustit, byli zde drženi nedobrovolně a neměli ani možnost komunikovat s vnějším světem. Současně ESLP též připomněl, že v těchto zařízeních je prodlužování zadržení umístěných osob běžnou praxí. Na základě uvedených zjištění proto ESLP konstatoval, že stěžovatelé byli zbaveni osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Ve vztahu k aplikovatelnosti čl. 5 Úmluvy pak navíc zdůraznil, že kvalifikace konkrétního opatření podle vnitrostátního práva nemůže mít vliv na skutečnou povahu omezujícího opatření

¹⁶² Přítomnost prvku donucení bývá jedním z důležitých ukazatelů svědčících pro závěr, že v konkrétním případě došlo ke zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Srov. rozsudek ESLP ve věci *Foka* proti Turecku ze dne 24. 6. 2008. č. 28940/95, či rozsudek ESLP ve věci *Nolan a K.* proti Rusku ze dne 12. 2. 2009, č. 2512/04.

¹⁶³ Rozsudek ESLP ve věci *H. L.* proti Spojenému království ze dne 4. 10. 2004. č. 45508/99.

uplatněného vůči těmto osobám. Současně, aplikovatelnost čl. 5 Úmluvy není vyloučena ani v případě, že by stěžovatelé byli zadrženi skutečně za účelem poskytnutí asistence a bezpečí. Za zbavení osobní svobody totiž dle ESLP mohou být považována i taková opatření, určená k ochraně dotčených osob, či přijímaná v jejich zájmu.¹⁶⁴

Jiným faktorem, který může přispět k závěru o tom, že konkrétní opatření představuje zbavení osobní svobody, je případná geografická izolovanost zařízení, v němž je jedinec umístěn. Pobyt jedince v odlehlých či jinak nedostupných zařízeních může nezřídka převážit jazýček vah k závěru, že tato osoba byla zbavena osobní svobody, byť samotné zařízení může být bez zásadních restrikcí.¹⁶⁵ K uvedenému se takto vyjádřil ESLP například v rozsudku ve věci *Stanev* proti Bulharsku ze dne 17. 1. 2012, v němž konstatoval, že došlo ke zbavení osobní svobody stěžovatele mimo jiné tím, že byl umístěn do zařízení ležícího v horském průsmyku, z něhož bylo možné dostat se do nejbližšího obydlí města pouze se značnými obtížemi.¹⁶⁶

V některých případech může dojít dokonce k aplikaci čl. 5 Úmluvy, ačkoli skutečné zadržení osoby fakticky nenastane a dotyčná osoba má v zásadě možnost sama odejít.

Z judikatury ESLP lze uvést příklad týkající se přímo azylu a nucené migrace. Jedná se o rozhodnutí ESLP ve věci *Amuur* proti Francii ze dne 25. 6. 1996, v níž byli stěžovatelé, žadatelé o azyl, v rámci azylového řízení zadrženi po dobu 20 dnů v letištním tranzitním prostoru, přičemž jako východisko z dané situace jim byla ponechána pouze možnost vrátit se zpět do země, ze které přicestovali. ESLP v daném případě judikoval, že se jednalo o zbavení osobní svobody stěžovatelů v rozporu s požadavky čl. 5 Úmluvy. Stěžejním argumentem ESLP přitom bylo, že státní orgány neposkytly stěžovatelům dostatečné právní a sociální zabezpečení. ESLP současně zdůraznil, že v daném případě byli stěžovatelé žadatelé o azyl, a tedy osoby vzhledem k okolnostem zranitelné. Stát měl proto vynaložit dostatečné úsilí, aby zbavení osobní svobody mělo nejvýše krátkého trvání na dobu nezbytnou k tomu, aby bylo zabráněno nelegálnímu pobytu těchto osob na státním území za současného splnění závazků státu,

¹⁶⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Khlaifia* a další proti Itálii ze dne 15. 12. 2016, č. 16483/12, odst. 64-71.

¹⁶⁵ Např. ve Švýcarsku bylo ke konci roku 2017 evidováno okolo 780 odlehlých zařízení. Blíže v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 27 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

¹⁶⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Stanev* proti Bulharsku ze dne 17. 1. 2012, č. 36760/06, odst. 123-132.

kteř pro něj ve vztahu k dotyčným osobám vyplývaly z mezinárodního práva, tj. zejména z Úmluvy a Úmluvy o právním postavení uprchlíků.¹⁶⁷

V jiném případě, ve věci Mahdid a Haddar proti Rakousku ze dne 8. 12. 2005, týkající se taktéž žadatelů o azyl držených v tranzitním prostoru letiště ESLP naopak aplikaci čl. 5 Úmluvy, tj. zbavení osobní svobody, nejudikoval. V daném případě ovšem samotné azylové řízení trvalo pouze tři dny. Klíčovým faktorem pro posouzení soudu ovšem byla skutečnost, že o setrvání v tranzitním prostoru letiště po dobu řízení rozhodli sami stěžovatelé, kteří odmítli přemístění do specializovaného zařízení. Současně, v daném případě stěžovatelé nebyli nikterak limitováni policejním dohledem, jak to mu bylo v předchozím případě a byl jim umožněn přístup k sociální a právní pomoci prostřednictvím pracovníků humanitární organizace.¹⁶⁸

Dle ESLP ovšem není *de facto* zbavení osobní svobody v tranzitních prostorech limitováno pouze na případy zadržení osob v letištní tranzitní zóně. Ke stejnému závěru ESLP již opakovaně dospěl též v případech tranzitních zón na pozemních hraničních přechodech.

Příkladem lze uvést rozsudek ESLP ve věci Ilias a Ahmed proti Maďarsku ze dne 14. 3. 2017, v němž soud posuzoval zadržení dvou stěžovatelů, kteří byli po dobu tří týdnů drženi v tranzitní zóně na srbsko-maďarské hranici ve střeženém areálu, nepřístupném z vnějšího světa, a aniž by jim byla umožněna porada s právním zástupcem. ESLP v daném případě opět dospěl k závěru, že stěžovatelé byli *de facto* zbaveni osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, tedy aniž by existovalo jakékoli formální rozhodnutí. Zbavení osobní svobody stěžovatelů přitom dle soudu umožnil značně pružný výklad obecných ustanovení národního práva. ESLP proto konstatoval, že zbavení osobní svobody stěžovatelů v tranzitní zóně bylo v daném případě v rozporu s požadavky Úmluvy, nehledě na vymezení detence ve vnitrostátním právu.¹⁶⁹

V dalších případech pak ESLP považoval za zbavení osobní svobody například i zadržení osoby policejním orgánem a její následné umístění do cely za účelem zjištění totožnosti. Dotyčná osoba byla znovu propuštěna po zhruba jedné hodině. I zde však soud

¹⁶⁷ Rozsudek ESLP ve věci Amuur proti Francii ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92, odst. 43-49.

¹⁶⁸ Rozsudek ESLP ve věci Mahdid a Haddar proti Rakousku ze dne 8. 12. 2005, č. 74762/01.

¹⁶⁹ Rozsudek ESLP ve věci Ilias a Ahmed proti Maďarsku ze dne 14. 3. 2017, č. 47287/15, odst. 66-67.

připomněl, že zbavení osobní svobody je třeba hodnotit ve světle konkrétních okolností případu.¹⁷⁰

Z hlediska posuzování zbavení osobní svobody představují specifický případ různé formy domácího vězení. Klíčovým rozlišujícím faktorem v těchto případech opět není délka trvání předmětného patření, nýbrž stupeň intenzity jeho zásahu do osobní svobody jedince. Například domácí vězení, v rámci něhož je dotyčná osoba povinna zdržovat se na vymezeném místě celých 24 hodin denně, bylo ze strany ESLP jednoznačně považováno za zbavení osobní svobody podle článku 5 Úmluvy.¹⁷¹ Naopak opatření spočívající v povinnosti jedince pobývat na stanoveném místě jen v určitou denní dobu a s možností toto místo opustit poté, co jsou o tomto záměru informovány dozorové orgány, bylo ze strany ESLP považováno toliko za pouhé omezení osobní svobody.¹⁷²

Lze tedy shrnout, že zbavení osobní svobody ve smyslu ustanovení článku 5 Úmluvy v sobě musí zahrnovat především element objektivního držení konkrétní osoby po určitou dobu ve vymezeném prostoru nehledě na to, zda se jedná o formální *de iure* detenci či detenci *de facto*.

ESLP nicméně v rámci své judikatury tento objektivní prvek dále doplňuje o prvek subjektivní. Ten spočívá v podmínce, že dotyčná osoba nevyslovila platný souhlas se svým držením. Nutno ovšem opět dodat, že právo na ochranu osobní svobody se řadí mezi ta práva, která tvoří pilíř demokratické společnosti, a proto zbavení osobní svobody může být v konečném důsledku v rozporu s požadavky Úmluvy, přestože dotyčný jedinec vysloví s takovým omezujícím opatřením svůj souhlas.¹⁷³ K tomuto je třeba též uvést, že subjektivní element zbavení osobní svobody též předpokládá pochopení povahy užitých omezujících opatření ze strany dotčené osoby. Toto je obzvláště relevantní v případech *de facto* zbavení osobní svobody, které je často charakteristické právě nedostatkem informovanosti a nedostatkem právní pomoci pro zadržené osoby.¹⁷⁴

Subjektivní element zbavení osobní svobody lze prakticky ilustrovat například na situaci v Řecku, kde žadatelé o azyl či jiní nucení migranti jsou podrobováni faktické

¹⁷⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Novotka proti Slovensku ze dne 4. 11. 2003, č. 47244/99, dále též rozsudek ESLP ve věci Shimovolos proti Rusku ze dne 21. 6. 2011, č. 30194/09, či rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Nada proti Švýcarsku ze dne 12. 9. 2012, č. 10593/08.

¹⁷¹ Rozsudek ESLP ve věci Nikolova proti Bulharsku ze dne 30. 9. 2004, č. 40896/98, odst. 60.

¹⁷² Rozsudek ESLP ve věci Raimondo proti Itálii ze dne 22. 2. 1994, č. 12954/87, odst. 39, či rozhodnutí ESLP ve věci Trijonis proti Litvě ze dne 17. 3. 2005, č. 2333/02.

¹⁷³ Rozsudek ESLP ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005, č. 61603/00, odst. 65, 74.

¹⁷⁴ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 10-11 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

detenci, aniž by k takovému opatření udělili svůj souhlas. Zajištěné osoby zde často pobývají v přijímacích a identifikačních centrech umístěných na řeckých ostrovech, přičemž jsou oprávněny tato centra volně opustit. Nicméně, samotný ostrov opustit nemohou. Obdobná situace platí např. i ve Španělsku, kde žadatelé o azyl umístění v zařízení v Ceutě a Melille nemohou opustit tato zařízení a jsou nuceni zůstat v přelidněných centrech pro dočasný pobyt migrantů (CETI).¹⁷⁵

Případné motivy orgánů veřejné moci spočívající v ochraně veřejného zájmu nebo ochraně společnosti před rizikem, které může přinést konkrétní osoba (např. žadatel o azyl či jiný nucený migrant), přitom nemají žádný význam pro posouzení, zda dotyčný jedinec byl, či nebyl zbaven osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Takové motivy mohou mít eventuálně váhu toliko ve vztahu k posouzení, zda zbavení osobní svobody je ospravedlnitelné některým z taxativních důvodů uvedených v čl. 5 odst. 1 písm. a) až f) Úmluvy. V každém případě je čl. 5 odst. 1 Úmluvy třeba vždy interpretovat ve světle specifických okolností, za kterých jsou omezující opatření přijímána.¹⁷⁶

Pro specifické případy zbavení osobní svobody realizované soukromým subjektem je při výkladu ustanovení čl. 5 Úmluvy třeba též zohlednit všeobecnou pozitivní povinnost každého smluvního státu Úmluvy chránit své občany tak, jak pro ně vyplývá nejen z vnitrostátního práva, ale i ze samotné Úmluvy. Součástí této povinnosti je ale také povinnost každého státu přijmout taková opatření, která zajistí efektivní ochranu zranitelným skupinám osob, zejména pak pokud opatření spočívající ve zbavení osobní svobody realizuje soukromý subjekt. To zahrnuje i učinění adekvátních kroků k předejití zbavení svobody těchto osob, o němž orgány veřejné moci měly nebo mohly vědět.¹⁷⁷ K tomuto bodu je ale třeba zdůraznit, že případy zbavení osobní svobody soukromým subjektem budou ve vztahu k žadatelům o azyl a jiným nuceným migrantům spíše ojedinělá.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba závěrem poukázat na skutečnost, že působnost čl. 5 Úmluvy je nepřímo rozšířena na území třetích zemí. ESLP v rámci své judikaturní činnosti totiž dovodil, že v případě vyhoštění osoby do třetí země, může být vydávající stát shledán odpovědným za porušení článku 5 Úmluvy, pokud by dotyčné

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 10.

¹⁷⁶ Rozsudek ESLP ve věci Austin a další proti Spojenému království ze dne 15. 3. 2012, č. 39692/09, 40713/09, 41008/09, odst. 60.

¹⁷⁷ Rozsudek ESLP ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005, č. 61603/00, odst. 102.

osobě hrozilo v cílové zemi flagrantní porušení ustanovení článku 5 Úmluvy, například v podobě dlouholetého zadržení osoby bez projednání soudním orgánem.¹⁷⁸

4.4 Zbavení osobní svobody jako opatření *ultima ratio* a test nezbytnosti

Základním východiskem evropského práva ve vztahu ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a dalších skupin nucených migrantů je premisa, že detence těchto osob či užití jiného obdobného opatření představuje výjimku ze základního práva na osobní svobodu jedince. Zbavení osobní svobody proto musí být v souladu s řadou podmínek. V každém případě by ovšem k použití takového opatření mělo být přistupováno jako k nástroji povahy *ultima ratio*, tedy jako k nejkrajnějšímu opatření v situaci, kdy jiné alternativní a mírnější možnosti byly buď marně vyčerpány, nebo žádné alternativní opatření není v individuálním případě efektivně aplikovatelné.

Na úrovni práva Úmluvy pak budou případná mírnější opatření často zahrnovat omezení svobody pohybu dle čl. 2 protokolu č. 4 k Úmluvě. Typicky se pak bude jednat například o povinnost dotyčné osoby odevzdat pas či jiný cestovní doklad či povinnost zdržovat se na určeném místě, dále pak složení finanční záruky od zájmové či jiné organizace či eventuálně elektronický monitoring zajištěné osoby. V této souvislosti je nicméně třeba upozornit, že záruky uvedené v čl. 2 protokolu č. 4 k Úmluvě nejsou aplikovatelně cizince, kteří se zdržují na území smluvního státu Úmluvy neoprávněně, což se týká zejména tzv. „neregulérních migrantů“ resp. cizinců, kteří oprávnění zdržovat se na území státu pozbyli.¹⁷⁹

Koncepce zbavení osobní svobody jako opatření *ultima ratio* ve všeobecné rovině tvoří jeden ze základních společných jmenovatelů jak unijní úpravy, tak úpravy na úrovni Úmluvy. Nicméně, je třeba zdůraznit, že unijní úprava a Úmluva mají specificky v oblasti azylu a nucené migrace k tomuto nejednotný přístup, konkrétně pokud jde o požadavek posouzení nezbytnosti zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta.

Zatímco dle unijního práva rozhodnutí o zbavení osobní svobody žadatele o azyl, resp. jiného nuceného migranta, musí zpravidla předcházet zhodnocení, zda je v konkrétním případě opatření spočívající ve zbavení osobní svobody nezbytné,¹⁸⁰

¹⁷⁸ Rozsudek ESLP ve věci Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království ze dne 17. 1. 2012, č. 8139/09, odst. 260.

¹⁷⁹ Rozhodnutí ESLP ve věci Omwenyeye proti Německu ze dne 20. 11. 2007, č. 44294/04.

¹⁸⁰ V rámci práva Evropské unie lze nalézt tento požadavek ve vztahu k žadatelům o azyl zejména v čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice. Ta konkrétně stanovuje, že: „v případě nutnosti a na základě

judikatura ESLP obdobný požadavek nezbytnosti dosud jednoznačně nezakotvuje. Provedení testu nezbytnosti a proporcionality je sice obecně integrální součástí posuzování zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy, nicméně ve vztahu k detenci žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy zaujal ESLP odlišné stanovisko. Dle judikatury ESLP provedení testu nezbytnosti v těchto případech požadováno není, přičemž se uplatní toliko omezený test proporcionality.¹⁸¹

V současnosti však zůstává otázkou, zda tento poměrně překvapivý přístup ESLP k požadavku nezbytnosti a proporcionality detence žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů setrvá i v budoucnu. V nedávné judikatuře ESLP lze totiž vysledovat signály směřující k adopci úplného testu nezbytnosti i ve vztahu ke zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tedy ustanovení dopadající mimo jiné na žadatele o azyl a jiné nucené migranty. Možné změně přístupu nasvědčují též některé z nedávných rozsudků týkající se uvedeného ustanovení Úmluvy, kdy senáty ESLP k aplikaci testu nezbytnosti přistoupily.¹⁸²

4.5 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1. písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

V předchozím textu bylo již opakovaně zdůrazněno, že zbavení osobní svobody představuje jeden z nejzávažnějších zásahů do základních práv žadatelů o azyl, resp. jiných nucených migrantů. Stejně tak již bylo zmíněno, že Úmluva nekoncepčuje právo na osobní svobodu jako absolutní a nepřipouštějící výjimku, nýbrž v rámci svého článku 5 odst. 1 obsahuje vedle generální klauzule i taxativní, tedy vyčerpávající, výčet případů přípustné ingerence do tohoto základního práva.¹⁸³ Vzhledem ke skutečnosti, že dovolené případy zbavení osobní svobody jedince znamenají výjimku z jednoho z hlavních práv garantovaných Úmluvou, je třeba jednotlivé důvody interpretovat restriktivně.¹⁸⁴

Zmíněná generální klauzule práva na osobní svobodu zakotvená v čl. 5 odst. 1 Úmluvy stanovuje, že: „každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost“¹⁸⁵ a současně

individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele (o azyl), nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.“

¹⁸¹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 72 – 73, dále též v DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, s. 693.

¹⁸² Např. rozsudek ESLP ve věci Massoud proti Maltě ze dne 27. 7. 2010, č. 24340/08.

¹⁸³ Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, odst. 57 či rozsudek ESLP ve věci Khachatryan a další proti Arménii ze dne 27. 11. 2012, č. 23978/06, odst. 135.

¹⁸⁴ Rozsudek ESLP ve věci D.G. proti Irsku ze dne 16. 5. 2002, č. 39474/98, odst. 74.

¹⁸⁵ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 1.

„nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem.“¹⁸⁶

V tomto bodě je vhodné uvést krátkou poznámku k samotné textaci čl. 5 Úmluvy. Úmluva zde nepoužívá pouze obecný pojem „zbavení svobody“, ale paralelně užívá další pojmy jako „zatčení“ ve smyslu slova *arrest/arrestation* z anglického/francouzského znění a dále též pojmy „uvěznění“, „držení“, „zadržení“ či pojem „jiné zbavení svobody“, ve smyslu pojmu *detention/détention* z anglického/francouzského znění. V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že pojmy *arrest/arrestation* a *detention/détention* představují autonomní pojmy ve smyslu Úmluvy. Tyto pojmy je proto třeba vykládat nezávisle, tedy autonomně, na obdobných pojmech v rámci práva vnitrostátního. Význam, který těmto pojmům přikládá národní právo, bude přirozeně představovat relevantní faktor, nicméně rozhodující je až jejich význam ve smyslu Úmluvy, který je jim přiznán v rámci interpretační činnosti ESLP.

Zbavení osobní svobody je tedy dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy omezeno pouze na typové případy, které Úmluva taxativně vyjmenovává. Tento výčet zahrnuje celkem šest skupin důvodů uvedených v písmenech a) až f) předmětného ustanovení Úmluvy, které ospravedlňují zásah do osobní svobody jedince.

Problematiky azylu a nucené migrace se pak týká konkrétně odstavec 1 písmeno f) uvedeného článku Úmluvy. Toto ustanovení umožňuje, aby byl jedinec zbaven své osobní svobody v případě, že se jedná o „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“¹⁸⁷

Úmluva tedy předvídá možnost detence žadatele o azyl, resp. jiného nuceného migranta, pouze za účelem zabránění nepovolenému vstupu této osoby na území státu, nebo jestliže se jedná o osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění či vydání.

Z textu Úmluvy lze přitom dovodit, že ve vztahu k osobě žadatele o azyl či jiného nuceného migranta, má zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy zejména procesní, respektive zajišťovací povahu.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Tamtéž.

¹⁸⁷ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 1 písm. f).

¹⁸⁸ KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 146-154.

Primární odlišení obou případů se odvíjí především od okamžiku, kdy se příslušné státní orgány dozvědí o neoprávněnosti pobytu jedince nebo jeho vstupu na území daného státu a o důvodech, které takovou neoprávněnost zakládají. V prvním uvedeném případě se bude jednat především o osobu žadatele o azyl. V druhém případě se pak bude jednat buď o osobu, která sice vstoupila do země legálně, ale poté nastaly skutečnosti odůvodňující její vyhoštění či vydání do ciziny, nebo o osobu, která se na území členského státu ocitla neoprávněně již od samého počátku, např. v důsledku neregulární migrace.

4.5.1 Zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území státu

První část čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy umožňuje zbavení osobní svobody osoby, pokud se jedná o „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území.*“¹⁸⁹ Toto ustanovení do značné míry reflektuje klasické suverénní právo každého státu činit opatření za účelem regulace vstupu a pobytu nucených migrantů potažmo obecně cizinců, na svém státním území. Nedílnou složkou tohoto práva je i pravomoc státu zadržet osobu, která žádá o umožnění vstupu na území ať formou žádosti o azyl, či jiným způsobem. Úmluva toto právo státům do určité míry přiznává a umožňuje zadržení osoby, typicky žadatele o azyl, za účelem rozhodnutí o udělení povolení ke vstupu na své území.¹⁹⁰

Zbavení osobní svobody osoby žadatele o azyl či jiného nuceného migranta okamžitě po jeho příjezdu či přiletu na území států má tedy primárně sloužit ke zjištění, zda jsou splněny zákonné požadavky pro zákonný vstup osoby na území státu. Často proto zajištění probíhá např. v tranzitní zóně na letišti či v místě blízkém hraničnímu přechodu. Zadržovací zařízení přitom může mít povahu specializovaného střediska, či se může jednat o prostředí improvizované, např. o policejní celu. Právě určitá živelnost ohledně okolností zajištění jedince a jeho umístění má ovšem na vnitrostátní úrovni nezřídka za následek poměrně negativní důsledky. Mezi ně se řadí nejen problematický

¹⁸⁹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 1 písm. f).

¹⁹⁰ HARRIS, David, Edward BATES, Michael O'BOYLE, Carla BUCKLEY et al. Law of the European Convention on Human Rights. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 331. Dále též DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, s. 689.

výkon formálních práv zadržených osob, ale též pomalý a neefektivní soudní přezkum opatření spočívajícího ve zbavení osobní svobody.¹⁹¹

Co se týče textace výše citovaného ustanovení, je třeba připomenout, že poskytuje pouze základní právní rámec a zásadní roli při vymezení skutečného obsahu tohoto ustanovení sehrál až ESLP v rámci své judikatury. Klíčovým se v tomto ohledu stal již několikrát zmíněný rozsudek Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008.¹⁹²

Stěžovatelem byl v daném případě irácký státní příslušník a současně příslušník kurdského etnika, který uprchl ze země svého původu a dne 30. 12. 2000 přicestoval na londýnské letiště Heathrow. Po svém příletu ihned požádal o udělení azylu, přičemž místními imigračními úředníky mu bylo uděleno pouze dočasné vízum s platností do následujícího dne. Stěžovatel se proto pravidelně každý den dostavoval na letiště k prodloužení předemtného víza. Dne 2. 1. 2001 byl ovšem stěžovatel zatčen a přemístěn přijímacího střediska Oakington určenému pro žadatele o azyl, u nichž nehrozí nebezpečí útěku a jejichž žádosti lze vyřídit ve zrychleném režimu. Stěžovatelova žádost o azyl byla nakonec dne 8. 1. 2001 zamítnuta a bylo mu oficiálně zakázáno vstoupit na území Spojeného království. Stěžovatel ovšem s tímto verdiktem nesouhlasil a dne 9. 1. 2001 podal proti rozhodnutí o neudělení azylu odvolání, v důsledku čehož byl ten samý den propuštěn z přijímacího střediska. Odvolání stěžovatele bylo nakonec úspěšné a dne 14. 1. 2003 mu byl udělen azyl.

Stěžovatel se po svém propuštění začal domáhat soudního přezkumu svého zadržení co do jeho souladu s národním právem, tak s čl. 5 Úmluvy. Na národní úrovni ovšem soudy neshledaly v daném případě žádné zásadní pochybení. Totéž konečným způsobem potvrdila taktéž britská Sněmovna lordů (House of Lords).

Stěžovatel se proto obrátil na ESLP, před nímž se domáhal, aby jeho zbavení osobní svobody bylo posouzeno jako porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Soud ovšem těsnou většinou konstatoval, že k porušení uvedeného ustanovení Úmluvy nedošlo. Na žádost stěžovatele byl nakonec celý případ postoupen až velkému senátu ESLP. Ten původní rozhodnutí čtvrtého senátu ESLP opět potvrdil a porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy v daném případě neshledal. Ze závěrů, které v daném případě velký senát ESLP

¹⁹¹ CORNELISSE, Galina. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 8-11.

¹⁹² Rozsudek velkému senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03.

formulovat lze nicméně vysledovat základní interpretační východiska a principy pro výklad první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.¹⁹³

Základní podmínkou pro aplikaci ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je v první řadě absence povolení státu ke vstupu osoby na své území. Tuto podmínku je přitom třeba vykládat tak, že zadržení jedince, např. žadatele o azyl, jenž usiluje o vstup na státní území a současně dosud nedisponuje potřebným povolením, může být a zpravidla též i bude považováno za opatření realizované za účelem zabránění této osobě v nepovoleném vstupu na území ve smyslu první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Dokud dotyčný stát neudělí jedinci svolení ke vstupu na své území, lze dle ESLP jeho případný vstup na území státu považovat za nepovolený ve smyslu tohoto ustanovení Úmluvy.¹⁹⁴

Pouhé zjištění, že ke zbavení osobní svobody jedince došlo za účelem zamezení jeho nepovolenému vstupu na území státu, ovšem nepostačuje ke konstatování, že použité opatření bylo realizováno v souladu s požadavky čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Stejně tak musejí být naplněny i další podmínky formulované ESLP ve výše popsaném rozsudku ve věci Saadi proti Spojenému království a v navazující judikatuře.

Níže uvedený výčet je ovšem nutné považovat toliko za základní. Současně je třeba upozornit, že tyto podmínky se významně prolínají s podmínkami dle druhé části čl. 5 odst. 1. písm. f) Úmluvy. Z hlediska systematiky této práce je proto ucelený rozbor jednotlivých podmínek, za kterých lze považovat zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta za konformní s požadavky čl. 5 odst. 1 Úmluvy, předmětem následující podkapitoly 4.6.

Zbavení osobní svobody za účelem zamezení nepovolenému vstupu osoby na území státu tedy musí být především v souladu s primárním cílem článku 5 Úmluvy, kterým je ochrana jedince před svévolí. Absence svévole ze strany orgánů veřejné moci přitom bude dána zejména tehdy, pokud budou příslušné subjekty jednat v dobré víře a skutečně s cílem zamezit jedinci v nepovoleném vstupu na území státu. Dále, zbavení osobní svobody musí být vykonáváno v místě a za podmínek, které jsou vhodné a přiměřené¹⁹⁵ a jeho trvání nesmí překročit dobu, která je nezbytná k dosažení sledovaného cíle.¹⁹⁶ O konkrétním opatření spočívajícím ve zbavení osobní svobody musí

¹⁹³ Blíže k samotnému rozsudku v VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 50-55.

¹⁹⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 65.

¹⁹⁵ Tamtéž, odst. 78, dále též rozsudek ESLP ve věci Tabesh proti Řecku ze dne 26. 11. 2009, č. 8256/07, odst. 55.

¹⁹⁶ Rozsudek ESLP ve věci Abou Amer proti Rumunsku ze dne 24. 5. 2011, č. 14521/03, odst. 40.

být též rozhodnuto v souladu s řízením stanoveným zákonem.¹⁹⁷ V této souvislosti je vyžadováno, aby předmětný zákon disponoval určitou kvalitou, pod čímž se zejména rozumí, že tento zákon bude dostupný, přesný,¹⁹⁸ a tím v souladu se zásadou právního státu.

Současně, jak již bylo zmíněno v předchozím textu, zajištění jedince nemusí dle stávající judikatury ESLP předcházet posouzení nezbytnosti takového zásahu do osobní svobody, ledaže by takový požadavek na provedení testu nezbytnosti vyplýval přímo z příslušného vnitrostátního práva.¹⁹⁹ Úplný test nezbytnosti se tedy dle ESLP v případě zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy s uvedenou výjimkou neuplatní.²⁰⁰

Zejména prvek absence požadavku nezbytnosti zásahu do osobní svobody, vyslovený velkým senátem ESLP v judikátu Saadi proti Spojenému království, ovšem vyvolává určitou kontroverzi. ESLP zde byl konfrontován s nutností nalézt nelehkou rovnováhu mezi dvěma antagonistickými principy. Na jedné straně se jedná o princip suverenity státu, který dle ESLP zahrnuje též jeho pravomoc regulovat nežádoucí migraci, typicky řízením vstupu a pobytu cizinců na svém území. Na druhé straně pak jako protipól stojí princip universalismu lidských práv zdůrazňující naopak požadavek, dle kterého je národní režimu zbavení osobní svobody cizince nutné vždy podřídít lidskoprávním garancím.

ESLP bylo zejména vytýkáno, že při poměrování mezi oběma principy přiznal prvnímu zmíněnému principu suverenity státu status pravidla, kdežto druhému lidskoprávnímu principu přisoudil toliko funkci korektivu s omezenou účinností.

Nicméně, tento výklad Úmluvy s odkazem na princip suverenity států se jeví jako přinejmenším nevhodný. Systém fungování Úmluvy a ESLP je zásadně založen na dobrovolném, eventuálně i nedobrovolném, omezení státu vůči mechanismům a právnímu rámci Úmluvy a nikoli na suverenitě států. V obecné rovině je to skutečně stát jako územní suverén, kdo má výhradní postavení při výkonu moci na svém území. Mezinárodní ochrana lidských práv je proto schopna se vůči takto pojímané suverenitě státu uplatnit pouze, pokud bude tato suverenita oslabena. Tímto je současně umožněno podřízení státu mezinárodnímu právnímu rámci a jeho jurisdikci. Odkaz ESLP

¹⁹⁷ Rozsudek ESLP ve věci S. D. proti Řecku ze dne 11. 6. 2009, č. 53541/07, odst. 65-67.

¹⁹⁸ Rozsudek ESLP ve věci Shamsa proti Polsku ze dne 27. 11. 2003, č. 45355/99 a č. 45357/99, odst. 57.

¹⁹⁹ Rozsudek ESLP ve věci Rusu proti Rakousku ze dne 2. 10. 2008, č. 34082/02, odst. 53 – 54.

²⁰⁰ Tamtéž.

na suverenitu státu při interpretaci Úmluvy proto není nejen nevhodný, nýbrž v konečném důsledku představuje též riziko oslabení ochrany práv jednotlivce.²⁰¹

Nutno též dodat, že absolutní realizace suverénní pravomoci státu při zabezpečení svých hranic může v konečném důsledku znamenat podstatnou překážku pro posouzení, zda a případně v jaké míře mohou být opatření spočívající v zadržení cizince používána konkrétním státem k odrazení této osoby od snahy získat povolení ke vstupu na státní území nebo eventuálně, zda se tímto dotýčný stát nesnaží obejít své povinnosti, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva.²⁰²

Nicméně, právě vlivu principu suverenity států při výkladu první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy lze přitom do značné míry přisuzovat závěr ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království, v němž dovedl, že při zbavení osobní svobody jedince dle tohoto ustanovení není třeba zkoumat nezbytnost použitého opatření ve vztahu ke sledovanému cíli, jehož má tímto být dosaženo.²⁰³

ESLP při formulaci uvedeného závěru odkázal zejména na svou dosavadní judikaturu k druhé části uvedeného ustanovení, tj. zbavení svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, zejména na rozsudek ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996. Dle této judikatury ESLP článek 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy ve své druhé části nestanovuje žádný požadavek, aby zbavení svobody jedince, proti němuž je vedeno řízení o vyhoštění, bylo považováno za rozumně nezbytné.²⁰⁴

ESLP v tomto ohledu učinil zásadní propojení obou svých judikatur k první a druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, když konstatoval, že vzhledem ke skutečnosti, že státy disponují právem kontrolovat shodně vstup cizince i jeho následný pobyt na území státu, bylo by dle názoru ESLP nepřirozené rozlišovat požadavky první a druhé části uvedeného ustanovení Úmluvy ohledně testu nezbytnosti a proporcionality. ESLP se tímto fakticky ztotožnil s argumentací britské vlády, podle které neexistuje žádný závažný důvod činit rozdíl mezi první a druhou částí čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²⁰⁵

²⁰¹ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 51-53.

²⁰² LANGFORD, Peter a Ian BRYAN. The Lawful Detention of Unauthorised Aliens under the European System for the Protection of Human Rights. *Nordic Journal of International Law*. 2011, roč. 80, č. 2, s. 193 - 218.

²⁰³ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 67 - 70.

²⁰⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, odst. 112.

²⁰⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 49 a 73.

V tomto ohledu ovšem autor nesdílí názor ESLP o neexistenci požadavku nezbytnosti v případě zbavení svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území státu. Naopak automatická aplikace výkladových pravidel vytvořených pro případy zadržení osoby v rámci řízení o vyhoštění na případ osoby zadržené v souvislosti se snahou této osoby vůbec vstoupit na území státu, např. za účelem získání azylu, je dle autora velice sporná.

Z chronologického hlediska mohou být oba případy vzájemně propojeny, nicméně z hlediska povahy jsou oba významně rozdílné. První jmenovaný případ, tedy zajištění za účelem vyhoštění, je reakcí na objektivní protiprávní jednání cizince spočívající v nelegálním pobytu, a proto v sobě nepochybně obsahuje prvek represe.²⁰⁶ Naproti tomu v druhém případě k žádnému protiprávnímu jednání nedochází a zajištění cizince má zásadně preventivní funkci, tj. zabránit nepovolenému vstupu osoby na území státu. Proto by měl též podléhat přísnějšímu režimu přezkumu.²⁰⁷

V této souvislosti je vhodné též připomenout, že rozdílný názor od ESLP zastával v předmětném řízení taktéž Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (v této práci též jen „UNHCR“), který zdůraznil, že pro zbavení osobní svobody žadatele o azyl dle první části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy musí být takové opatření shledáno jako nezbytné v tom smyslu, že méně restriktivní opatření nebude dostatečné ani přiměřené sledovanému cíli. Obdobně se v daném případě vyjádřily také třetí strany, konkrétně Evropská rada pro uprchlíky a osoby žijící v exilu – ECRE, organizace Liberty a AIRE, které též vznesly požadavek na aplikaci testu nezbytnosti a proporcionality.²⁰⁸

Postoj, který ESLP zaujal k požadavku nezbytnosti ve věci Saadi proti Spojenému království lze v konečném důsledku chápat i jako určité přiznání soudu, že zbavení osobní svobody není v každé situaci nástrojem výjimečným, ale naopak se stává akceptovaným instrumentem v rukách státu sloužícím k regulaci a kontrole nechtěné migrace.

Lze tedy uzavřít, že na základě současné judikatury ESLP se test nezbytnosti v případech zbavení osobní svobody dle první části čl. 5 odst. 1 písm. f)

²⁰⁶ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93. Blíže též ve VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 54.

²⁰⁷ K obdobnému závěru dospěli též disentující soudci v rámci svého odlišného stanoviska k rozsudku velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království. Dle jejich názoru požadavek nezbytnosti spolu s principem proporcionality vytváří na státy potřebný tlak k tomu, aby jimi použitá opatření spočívající ve zbavení osobní svobody jedince byla ospravedlňována řádnými a dostatečnými důvody.

²⁰⁸ K podrobnému rozboru rozsudku velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, viz např. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 50 až 55.

Úmluvy plně neuplatní a uplatní se toliko omezený test proporcionality ve vztahu k místu, podmínkám a délce zbavení osobní svobody.²⁰⁹

Jak ovšem bylo nastíněno v předchozím textu pozdější judikatura ESLP přináší signály směřující k možné revizi přístupu ESLP ve vztahu k aplikaci úplného testu nezbytnosti v případech zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Některé senáty ESLP v tomto ohledu již v rámci své judikatury přistoupily *ad hoc* k aplikaci testu nezbytnosti.²¹⁰

Na výše popsaném rozsudku ve věci Saadi lze současně dobře ilustrovat též jiný koncepční problém týkající se zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území států. Právní rámec zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či nucených migrantů vychází primárně ze statického pojetí státních hranic. V tomto smyslu by proto opatření státu za účelem zabránění vstupu osoby na jeho území mělo zahrnovat pouze opatření, která jsou přijímána před tím, než se tato osoba fyzicky ocitne na státním území.²¹¹

Nicméně v případě Saadi byl stěžovatel přemístěn z londýnského letiště Heathrow do dnes již uzavřeného přijímacího střediska Oakington, kde byl zadržen. Fakticky se tedy stěžovatel nejen fyzicky ocitl na území Spojeného království. Avšak z pohledu ESLP státní orgány nadále činily opatření za účelem zabránění neoprávněnému vstupu stěžovatele na území státu.

Tato právní fikce, dle níž jedinec nevstoupil na území členského státu Úmluvy, byť fakticky se na tomto území již nachází, tak jednoznačně směřuje k posílení pozice státu a naopak k oslabení ochrany základních práv žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Členským státům je tak umožněno legálně, nicméně uměle prodlužovat režim zabránění nepovolenému vstupu na své území.²¹²

²⁰⁹ DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, s. 693.

²¹⁰ Např. rozsudek ESLP ve věci Massoud proti Maltě ze dne 27. 7. 2010, č. 24340/08 či rozsudek ESLP ve věci Mikolenko proti Estonsku ze dne 8. 10. 2009, č. 10664/05.

²¹¹ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 17 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

²¹² Mezi státy, které tuto právní fikci aplikují, se řadí např. Rakousko, Belgie, Francie, Německo, Španělsko, Řecko, Maďarsko nebo Portugalsko. Naopak Malta či Itálie k této praxi nepřistupují. Blíže v Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 17-18 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

4.5.2 Zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání

Druhá část ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy umožňuje „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“²¹³ a dává tímto smluvním státům možnost zbavit osobní svobody jedince, například odmítnutého žadatele o azyl či tzv. neregulérního migranta, za účelem jeho vyhoštění, nebo jeho vydání.

Z hlediska předmětu této práce bude v dalším textu ve vztahu k tomuto ustanovení užíván zpravidla pojem vyhoštění, ledaže z kontextu bude vyplývat, že pojmy vyhoštění a vydání jsou užívány ve svém specifickém významu. V případech, kdy rozlišení není třeba, bude zásadně užit právě pojem vyhoštění.

Jak již bylo popsáno v předchozí podkapitole, Úmluva v případě zajištění osoby, proti níž je vedeno řízení o vyhoštění, nepožaduje, aby takové opatření bylo považováno za nezbytné, ledaže by takový požadavek vyplýval přímo z příslušného vnitrostátního práva.²¹⁴ Přístup ESLP k absenci uvedeného požadavku nezbytnosti, resp. jeho výhledová změna, byl již nicméně podrobně rozebrán v předchozím textu, na který tímto text práce toliko odkazuje.²¹⁵

Ve světle stávajícího přístupu ke zbavení osobní svobody cizinců dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy ESLP při výkladu jeho druhé části předně poukázal, že toto ustanovení Úmluvy poskytuje odlišnou (rozuměno nižší) úroveň ochrany než čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy upravující možnost zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody jedince v souvislosti se spácháním trestného činu.²¹⁶ Nepřímo tímto připouští, že čl. 5 odst. 1 poskytuje vyšší ochranu státním příslušníkům smluvních států i cizincům, kteří se na území státu zdržují oprávněně, než cizinců, kteří takové oprávnění postrádají.²¹⁷

V případě zbavení osobní svobody nuceného migranta za účelem jeho vyhoštění postačuje, aby předmětné řízení o vyhoštění probíhalo. Je přitom irelevantní, zda následné

²¹³ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. písm. 1f).

²¹⁴ Rozsudek ESLP ve věci Rusu proti Rakousku ze dne 2. 10. 2008, č. 34082/02, odst. 53 – 54.

²¹⁵ Přístup ESLP k požadavku nezbytnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je rozebrán v podkapitole 4.5.1, obecněji též v podkapitole 4.4.

²¹⁶ Článek 5 odst. 1 písm. c) konkrétně umožňuje: *zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněně důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání.*

²¹⁷ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, odst. 112.

rozhodnutí o vyhoštění je či není konformní s národním právem nebo dokonce s požadavky Úmluvy.²¹⁸ Nicméně v zájmu zachování právní jistoty by rozhodnutí o vyhoštění přesto mělo dle ESLP splňovat určité náležitosti, zejména pak jasné určení země, do níž má být dotyčný cizinec vyhoštěn.

Předmětné řízení o vyhoštění současně musí skutečně probíhat a nikoli pouze formálně, nýbrž musí být vedeno s náležitou péčí.²¹⁹ Je proto vyžadováno, aby příslušné orgány během řízení byly aktivní a skutečně činily potřebné kroky a úkony s cílem realizovat účel, pro který byla dotyčná osoba zbavena osobní svobody, tj. její vyhoštění ze země.²²⁰

Zbavení osobní svobody jedince za účelem jeho vyhoštění může být dále ospravedlnitelné ve smyslu Úmluvy pouze za předpokladu, že v daném případě existuje reálný předpoklad vyhoštění dotyčné osoby. Pouhé vágní očekávání možnosti vyhoštění v tomto směru nestačí.²²¹ Jinými slovy, zbavení osobní svobody není, resp. přestává být, ospravedlnitelné dle Úmluvy, pokud je z konkrétních okolností případu zřejmé, že sledovaný cíl, tj. vyhoštění osoby, je prakticky nerealizovatelné, např. z důvodu odmítnutí cizího státu přijmout odmítnutého žadatele o azyl na své území.²²² Na druhou stranu, pokud překážka k realizaci vyhoštění spočívá pouze v odmítnutí vyhošťované osoby poskytnout příslušným orgánům nezbytnou součinnost, nemá dle ESLP dotyčný stát povinnost upustit bez dalšího od snah o uskutečnění vyhoštění.²²³ Tato situace přitom může poměrně snadno nastat například v případě neúspěšného žadatele o azyl.

Jak již bylo výše zmíněno, zbavení osobní svobody jedince za účelem jeho vyhoštění ve smyslu druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy může být shledáno jako opatření svévolné a tedy v rozporu s požadavky Úmluvy, pokud probíhající řízení o vyhoštění není vedeno s náležitou péčí. Stejný závěr bude samozřejmě platit i tehdy,

²¹⁸ Tamtéž, dále též rozsudek ESLP ve věci Kolompar proti Belgii ze dne 24. 9. 1992, č. 11613/85, odst. 44 – 46, rozsudek ESLP ve věci Quinn proti Francii ze dne 22. 3. 1995, č. 18580/91, odst. 19.

²¹⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, odst. 113.

²²⁰ Zde stojí za zmínku, že požadavek aktivity příslušných orgánů je lépe vyjádřen v anglickém autentickém znění Úmluvy, v němž předmětné ustanovení hovoří přesněji o osobě, proti níž jsou činěny kroky směřující k jejímu vyhoštění či vydání - „*against whom action is being taken with a view to deportation or extradition*“). Blíže v KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 498.

²²¹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci A. a další proti Spojenému království ze dne 19. 2. 2009, č. 3455/05, odst. 141.

²²² Např. rozsudek ESLP ve věci Mikolenko proti Estonsku ze dne 8. 10. 2009, č. 10664/05, odst. 64-68. V uvedeném rozsudku ESLP současně konstatoval, že pouhé očekávání změny dosavadní legislativy, která by umožnila realizaci vyhoštění, nemůže dostatečně ospravedlnit zbavení osobní svobody v situaci, kdy zajištěná osoba odmítá poskytnout nezbytnou součinnost pro její vyhoštění.

²²³ Srov. rozhodnutí ESLP ve věci Dolinskiy proti Estonsku ze dne 2. 2. 2010, č. 14160/08.

pokud by se příslušné státní orgány dopustily vůči zadržené osobě zneužití své pravomoci za účelem realizace vyhoštění.²²⁴ V takových případech přestává být zajištění cizince formou detence ospravedlnitelné dle uvedeného ustanovení.²²⁵

Splnění požadavku náležité péče je přitom ze strany ESLP posuzováno různými kritérii. Zásadní faktor nicméně představuje především přiměřenost délky zbavení svobody, přičemž ESLP v tomto ohledu zkoumá délku vnitrostátního řízení o vyhoštění ve všech jeho fázích jednotlivě i v celkovém souhrnu. Při posuzování přiměřenosti délky zbavení svobody pak ESLP vychází ze stejných kritérií, jako je tomu v případě práva na přiměřenou délku vazby dle čl. 5 odst. 3 Úmluvy.

Základním požadavkem formulovaným v tomto směru ze strany ESLP je stejně jako v předchozím případě podmínka, že doba trvání zbavení svobody jedince za účelem jeho vyhoštění dle druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy nesmí přesáhnout přiměřenou dobu nezbytnou pro dosažení sledovaného cíle, tedy vyhoštění. Samotná Úmluva nicméně žádné maximální časové limity pro délku zbavení osobní svobody cizince dle uvedeného ustanovení Úmluvy nestanovuje. ESLP nicméně v rámci své judikatury opakovaně upozornil, že právě zakotvení jasných vnitrostátních pravidel pro stanovení maximální délky zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění představuje, zejména u dlouhotrvajících opatření, významnou záruku před rizikem svévole ze strany státních orgánů. Jejich neexistence naopak může mít za následek, že zbavení osobní svobody bude ze strany ESLP shledáno jako porušení Úmluvy. ESLP proto například v rozsudku Massoud proti Maltě ze dne 27. 7. 2010 shledal, že absence vnitrostátních procesních záruk ve vztahu k maximální délce zbavení svobody mělo v daném případě za následek časově neomezenou detenci stěžovatele. ESLP proto v daném případě mimo jiné konstatoval, že národní právní řád neposkytl stěžovateli dostatečnou ochranu před svévolným zbavením osobní svobody a shledal porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²²⁶

Okolnosti každého případu jsou tedy stěžejním faktorem při posuzování ospravedlnitelnosti délky zbavení svobody cizince za účelem jeho vyhoštění ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Například v případě M. a další proti Bulharsku ze dne 26. 7. 2011 bulharské úřady rozhodly v prosinci 2005 o vyhoštění stěžovatele, státního

²²⁴ Např. rozsudek ve ESLP věci Čonka proti Belgii ze dne 5. 2. 2002, č. 51564/99.

²²⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, odst. 113, dále též rozsudek ESLP ve věci Quinn proti Francii ze dne 22. 3. 1995, č. 18580/91.

²²⁶ Rozsudek ESLP ve věci Massoud proti Maltě ze dne 27. 7. 2010, č. 24340/08 odst. 71, dále též rozsudek ESLP ve věci Charahili proti Turecku ze dne 13. 4. 2010, č. 46605/07, rozsudek ESLP ve věci Dbouba proti Turecku ze dne 13. 7. 2010, č. 15916/09.

příslušníka Afghánistánu. Příslušné úřady ovšem začaly činit první kroky k opatření identifikačních dokladů stěžovatele až v únoru 2007 a následně znovu po 19 měsících. Během celé této doby byl stěžovatel držen v detenci a to až do července 2009, kdy byl propuštěn. ESLP v dané věci konstatoval, že bulharské orgány nevedly předmětné vyhošťovací řízení s náležitou péčí a detenci stěžovatele trvající přibližně 3,5 roku proto ESLP shledal jako nezákonnou a tedy v rozporu s požadavky čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²²⁷

V jiných případech pak ESLP shledal i podstatně kratší zbavení osobní svobody jako v rozporu s ustanovením druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, například pokud se realizace vyhoštění ukázala v průběhu času jako pochybná. Příkladem lze uvést rozsudek ESLP ve věci Efraimidi proti Řecku ze dne 21. 6. 2011, v němž ESLP považoval za porušení uvedeného ustanovení Úmluvy zbavení svobody stěžovatelky v trvání třech měsíců. V daném případě bylo ovšem ze skutkových okolností již po prvním měsíci zjevné, že stěžovatelka nemá nezbytné identifikační doklady a přesto příslušné orgány ve zbylém čase nepodnikly žádné kroky, aby jejich opatření zajistily.²²⁸

K délce zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění je opět třeba připomenout, že pokud je trvání tohoto opatření časově omezeno ve vnitrostátním právu, bude případné překročení takto stanovené doby současně znamenat porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Stejný závěr bude zásadně platit v případě, že se státní orgány dopustí obejít omezení délky zbavení svobody vyplývající z příslušného vnitrostátního práva.²²⁹

Vyhoštění osoby, např. neúspěšného žadatele o azyl či neregulárního migranta, v sobě skrývá prvek represe za nelegální pobyt. Viděno touto optikou proto některé státy ospravedlňují zbavení svobody těchto osob odkazem na bezpečnostní zájem státu k ochraně společnosti například před možnými teroristickými hrozbami. ESLP ovšem v rámci své judikatury odmítl přistoupit k poměrování mezi právem jednotlivce na osobní svobodu a bezpečnostními zájmy státu, především ve vztahu k hrozbě terorismu. ESLP v této souvislosti zejména naznačil, že smyslem čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy není umožnit preventivní detenci cizinců.²³⁰

²²⁷ Rozsudek ESLP ve věci M. a další proti Bulharsku ze dne 26. 7. 2011, č. 41416/08, odst. 75-76.

²²⁸ Rozsudek ESLP ve věci Efraimidi proti Řecku ze dne 21. 6. 2011, č. 33225/08, odst. 54-56.

²²⁹ Rozsudek ESLP ve věci John proti Řecku ze dne 10. 5. 2007, č. 199/05, odst. 33-37.

²³⁰ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, odst. 112, dále též rozsudek velkého senátu ESLP ve věci A. a další proti Spojenému království ze dne 19. 2. 2009, č. 3455/05.

Současně je třeba připomenout, že v případě zbavení svobody za účelem vyhoštění dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy musí detence cizince opět probíhat v místě a za podmínek, které jsou adekvátní a přiměřené. Význam těchto podmínek je zásadní především ve vztahu k detenci nezletilých dětí. O typické porušení čl. 5 Úmluvy se v tomto ohledu bude jednat například v situaci, kdy matka se svým nezletilým dítětem bude zadržována v uzavřeném detenčním zařízení určeném výhradně pro dospělé.²³¹ Obdobně se pak bude jednat o porušení čl. 5 Úmluvy v případě, že vnitrostátní právo bude zakotvovat automatickou detenci nezletilých cizinců bez doprovodu.²³²

4.5.2.1 Nepřímá ochrana proti vyhoštění

Jak již bylo popsáno výše, absence reálného předpokladu vyhoštění představuje jednu z překážek, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody jedince mohlo být považováno za v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. V tomto ohledu ovšem Úmluva zakotvuje přímou ochranu před vyhoštěním pouze v omezené podobě, a to zejména prostřednictvím čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě upravujícího zákaz hromadného vyhoštění cizinců a také čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakotvujícího procesní záruky v případě vyhoštění cizince. Výslovný zákaz vyhoštění jedince do země, kdy by mu hrozilo nebezpečí pro jeho život či svobodu (princip *non-refoulement*), pak v textu Úmluvy absentuje úplně.

Úmluva přesto zajišťuje nepřímou ochranu nucených migrantů, uprchlíků a jiných zranitelných osob formou nepřímé ochrany (*protection par ricochet*) díky judikatuře ESLP. Smluvní státy při uplatňování své zásadně svrchované pravomoci národní úpravy azylového a cizineckého práva musí v každé situaci respektovat odpovídající práva a záruky garantované Úmluvou. Stejně tak mají ale povinnost dodržovat i ostatní závazky pro ně vyplývající z Úmluvy. Ve vztahu k institutu vyhoštění cizince se tedy nucený migrant či jiná dotčená osoba nemůže přímo domáhat zákazu svého vyhoštění, jelikož takový zákaz Úmluva výslovně neobsahuje. Dotyčná osoba má ovšem možnost namítnout, že realizací vyhoštění by se stát dopustil nepřímého porušení jiného, ale souvisejícího práva garantovaného Úmluvou. ESLP pak v této souvislosti nepřímou ochranu aplikoval zejména vůči čl. 3 Úmluvy (zákaz mučení a podrobení osoby

²³¹ Např. rozsudek ESLP ve věci Kanagaratnam proti Belgii ze dne 13. 12. 2011, č. 15297/09, či rozsudek ESLP ve věci Popov proti Francii ze dne 19. 1. 2012, č. 39472/07 a č. 39474/07.

²³² Např. rozsudek ESLP ve věci Rahimi proti Řecku ze dne 5. 4. 2011, č. 8687/08.

nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu) a případně též čl. 8 Úmluvy (právo na respektování soukromého a rodinného života).²³³

Primární závazek smluvních států v tomto ohledu samozřejmě spočívá v jejich povinnosti zajistit, aby práva garantovaná Úmluvou byla dodržována na jejich území, tudíž *a priori* neodpovídají za jejich případné porušení na území jiného státu. Tento princip se nicméně neuplatní absolutně s tím, že existují výjimky vyžadující v daných případech extraterritoriální působení ochrany lidských práv. ESLP v tomto ohledu dovodil, že státy mají povinnost zajistit respektování práv a svobod garantovaných v Hlavě I. Úmluvy nejen osobám, které se v rozhodnou dobu zdržují na jejich státním území, ale v konkrétních případech také mimo toto území. Uvedená odpovědnost smluvních států Úmluvy byla přitom judikaturou ESLP dosud spojována téměř výhradně s vyhoštěním či vydáním osoby do země, v níž by takové osobě hrozilo porušení práv dle čl. 3 Úmluvy, tedy mučení nebo nelidské či ponižující zacházení, resp. potrestání.²³⁴

Vznik takové odpovědnosti státu spočívající v povinnosti předejít či jinak zabránit porušení jiného práva garantovaného Úmluvou tak v konkrétním případě fakticky znemožňuje realizaci vyhoštění cizince, a proto pokračující zbavení osobní svobody již zásadně nebude ospravedlnitelné ve smyslu druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Nepřímá ochrana ve výše uvedeném smyslu vyplývá dle judikatury ESLP především z čl. 3 Úmluvy, jehož znění stručně stanovuje, že: „*nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“²³⁵ Uvedené ustanovení představuje jádro Úmluvy, přičemž se řadí mezi absolutní práva bez možnosti jeho derogace. Z hlediska jeho obsahu pak judikatura ESLP rozlišuje tři typové formy zakázaného zacházení s osobou ve smyslu čl. 3 Úmluvy, a to mučení, nelidské zacházení či potrestání a analogicky ponižující zacházení nebo potrestání.²³⁶

Dle ESLP může vyhoštění cizince smluvním státem vést k porušení garancí čl. 3 Úmluvy, pokud hrozí, že v zemi určení bude vyhošťovaná osoba vystavena zacházení porušujícímu uvedený článek Úmluvy. Dotyčná osoba, stěžovatel, nicméně musí prokázat, že v daném případě existují závažné důvody, pro které hrozí reálné nebezpečí, že s ní bude zacházeno v rozporu s čl. 3 Úmluvy. Hrozba porušení uvedeného

²³³ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 119-122.

²³⁴ Rozsudek ESLP ve věci Soering proti Spojenému království ze dne 7. 7. 1989, č. 14038/88, odst. 91, dále též rozsudek ESLP ve věci Cruz Varas proti Švédsku ze dne 20. 3. 1991, č. 15576/89, odst. 69-70.

²³⁵ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 3.

²³⁶ Rozsudek ESLP ve věci Irsko proti Spojenému království ze dne 18. 1. 1978, č. 5310/71, odst. 167, 178.

článku Úmluvy současně musí být individualizovaná, a tedy vztahující se přímo na konkrétní případ. Pouhé obecné nebezpečí vyplývající ze situace v zemi určení nepostačuje.²³⁷

V případech vyhoštění žadatelů o azyl pak ESLP uvedl, že pokud jsou v konkrétním případě přítomny závažné a současně ověřené důvody pro domněnku, že dotyčné osobě hrozí reálné riziko vystavení mučení nebo podrobení nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo potrestání, může být realizace takového vyhoštění považována za porušení čl. 3 Úmluvy.²³⁸

Povaha samotného nebezpečí, které vyhošťované osobě v zemi určení hrozí, bude dle judikatury ESLP spočívat zpravidla v jednání lokálních orgánů, povaze politického režimu v zemi či jeho právního řádu (např. možnost trestu smrti).²³⁹ Kromě aktérů státní povahy ovšem hrozící nebezpečí mohou přivodit též subjekty nestátní povahy (typicky násilné organizované skupiny),²⁴⁰ či výjimečně faktory objektivní (např. nedostatek lékařské péče v cílové zemi).²⁴¹

Nepřímá ochrana má v judikatuře ESLP nicméně širší dopad než toliko ve vztahu k čl. 3 Úmluvy. ESLP dále taktéž judikoval, že rozhodnutí o vyhoštění cizince může znamenat zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, a to v případě, že dotyčný cizinec má být vyhoštěn ze země, v níž současně žije jeho rodina či její členové. Ochrana je ovšem v tomto ohledu poskytována pouze existujícím rodinným svazkům, nikoli toliko potenciálním. Současně, pokud je možné rodinný život obnovit v novém místě, nebude dle ESLP takové vyhoštění porušením čl. 8 Úmluvy.²⁴²

Z výše uvedeného v souhrnu vyplývá, že nepřímá ochrana dovozená judikaturou ESLP k čl. 3 Úmluvy fakticky znemožňuje realizovat vyhoštění cizince z území smluvního státu Úmluvy do státu, o němž panují vážné a důvodné obavy, že zde vyhoštěný jedinec bude čelit mučení či bude podroben nelidskému či ponižujícímu

²³⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Vilvarajah* proti Spojenému království ze dne 30. 10. 1991, č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, odst. 111.

²³⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Chahal* proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93, srov. též ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 124-125.

²³⁹ Např. rozsudek ESLP ve věci *Cruz Varas* proti Švédsku ze dne 20. 3. 1991, č. 15576/89, rozsudek ESLP ve věci *Hilal* proti Spojenému království ze dne 6. 3. 2001, č. 45276/99, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Chahal* proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93.

²⁴⁰ Např. rozsudek ESLP ve věci *Ahmed* proti Rakousku ze dne 17. 12. 1996, č. 25964/94, rozsudek ESLP ve věci *H.L.R.* proti Francii ze dne 29. 4. 1997, č. 24573/94.

²⁴¹ Rozsudek ESLP ve věci *D.* proti Spojenému království ze dne 2. 5. 1997, č. 30240/96.

²⁴² Rozsudek ESLP ve věci *Cruz Varas* proti Švédsku ze dne 20. 3. 1991, č. 15576/89, odst. 68.

zacházení anebo trestu, včetně trestu smrti. Obdobná, byť svou intenzitou nižší, nepřímá ochrana pak dle judikatury ESLP vyplývá taktéž z čl. 8 Úmluvy. Nepřímá ochrana poskytovaná uvedeným článkem Úmluvy opět znemožňuje vyhostit cizince, pokud by takové opatření mělo za následek závažný zásah do práva na rodinný život jedince, přičemž tento zásah je nepřiměřený riziku, které vyhošťovaná osoba, v případě jejího setrvání na území smluvního státu Úmluvy, může znamenat pro veřejný pořádek.²⁴³

Právě takto dovozená nemožnost realizovat vyhoštění cizince z důvodu nepřímé ochrany má v konečném důsledku zásadní vliv na oprávněnost zbavení osobní svobody takového cizince za účelem jeho vyhoštění ve smyslu druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Jak již bylo výše vyloženo, v případě absence reálného předpokladu vyhoštění ztrácí zbavení osobní svobody dotyčné osoby ospravedlnění dle uvedeného ustanovení Úmluvy.

4.5.2.2 Zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění během nařízeného předběžného opatření

Především v nedávné judikatuře ESLP se objevuje specifický trend související s v přechodím textu popsanou nepřímou ochranou proti vyhoštění. Osoby čelící rozhodnutí o vyhoštění v tomto ohledu snaží zabránit realizaci daného opatření podáním stížnosti k ESLP s námitkou uplatnění principu *non-refoulement*, tedy že v zemi určení dané osobě hrozí zacházení zakázané článkem 3 Úmluvy, tj. mučení nebo nelidské či ponižujícím zacházení či trest.

Za tímto účelem proto stěžovatelé stále častěji iniciují aplikaci čl. 39 Jednacího řádu ESLP, který umožňuje: „*na žádost jedné ze stran nebo jakékoli jiné dotčené osoby nebo z vlastní iniciativy (soud, pozn. autora) sdělit stranám, že v zájmu stran nebo řádného průběhu řízení by mělo být přijato určité předběžné opatření.*“²⁴⁴ V této souvislosti se proto ESLP musel nezbytně vypořádat s otázkou, zda je v případě takto vydaného předběžného opatření i nadále přípustné pokračovat ve zbavení svobody jedince za účelem jeho vyhoštění ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, zejména pak zda se v takovém případě bude stále jednat o osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění či vydání.

²⁴³ Blíže k nepřímé ochraně proti vyhoštění v ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 119-129.

²⁴⁴ Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva, čl. 39, ve znění účinném k 1. 8. 2018. Český překlad dle KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 500.

Byť lze argumentovat, že předběžné opatření by zásadně nemělo být na překážku dalšímu držení vyhošťované osoby v detenci, a to zejména s ohledem na dočasnou povahu předběžného opatření, jehož cílem je v první řadě učinit rozhodnutí o přijatelnosti a odůvodněnosti stížnosti stěžovatele ještě před realizací samotného vyhoštění, postoj ESLP k této otázce není v jeho judikatuře dosud zcela vyjasněný.

ESLP se k uvedené otázce vyjádřil v rozsudku Gebremedhin (Gaberamadhien) proti Francii ze dne 26. 4. 2007. V daném případě ESLP na jednu stranu skutečně potvrdil, že „implementace předběžného opatření, v němž Soud sděluje smluvnímu státu, že by bylo žádoucí, aby jednotlivec nebyl navrácen do určité země, nemá sama o sobě vliv na to, zda je případné zbavení svobody tohoto jedince v souladu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy.“²⁴⁵ ESLP ovšem uvedeně dále ve svém odůvodnění značně relativizuje, když dodává, že v případě nemožnosti realizace vyhoštění z důvodu platného předběžného opatření nelze mít za to, že ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je i nadále aplikovatelné. ESLP zde ale dále připouští, že zbavení svobody lze v takovém případě ospravedlnit výše uvedeným ustanovením Úmluvy, pokud bude cílem zbavení svobody realizovat vyhoštění dotyčné osoby do jiné země, v níž současně nebude hrozit vyhoštění této osoby do země zakázané předběžným opatřením. Stejně platí i v případě, že žalovaný stát, který v důsledku předběžného opatření nemá jinou možnost než stěžovatele propustit na svobodu, má za nezbytné prověřit zákonnost vstupu zadržovaného jedince na své území.²⁴⁶ V této souvislosti ovšem není z rozsudku ESLP zcela zřejmé, zda tyto dva uvedené případy přípustného zbavení osobní svobody v době nařízeného předběžného opatření jsou povahy taxativní, nebo zda jedná toliko o ilustrující příklady přístupu ESLP.²⁴⁷

Pozitivní světlo do této otázky přinesla až následující judikatura ESLP, zejména pak jeho rozhodnutí ve věci S.P. proti Belgii ze dne 14. 6. 2011. V dané věci byl stěžovatelem žadatel o azyl původem ze Srí Lanky, který v říjnu 2003 přicestoval do Belgie, kde opakovaně usiloval o získání azylu. Jeho žádostem o azyl nicméně nebylo nevyhověno a dne 12. 2. 2008 byl stěžovatel umístěn do uzavřeného detenčního centra, z něhož byl propuštěn až dne 8. 4. 2008. Současně mu byl uložena povinnost opustit belgické státní území do 5-ti dní, tj. do 13. 4. 2008. Stěžovatel se nicméně rozhodl obrátit

²⁴⁵ Rozsudek ESLP ve věci Gebremedhin (Gaberamadhien) proti Francii ze dne 26. 4. 2007, č. 25389/05, odst. 74.

²⁴⁶ Tamtéž, dále též rozsudek ESLP ve věci Abdolkhani a Karimnia proti Turecku ze dne 22. 9. 2009, č. 30471/08, odst. 134.

²⁴⁷ Blíže v KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 500-502.

se na ESLP s námitkou, že v případě svého vyhoštění do země původu mu hrozí nebezpečí, že zde bude podroben ponižujícímu či nelidskému zacházení. ESLP následně dle čl. 39 svého jednacího řádu vydal předběžné opatření, kterým nařídil přerušit proces vyhoštění stěžovatele. Toto předběžné opatření bylo nejprve v platnosti od svého vydání do 27. 3. 2008, kdy bylo prodlouženo do „vydání dalšího pokynu“ („until further notice”).

ESLP ve svém odůvodnění rozhodnutí mimo jiné odkázal na svou předešlou judikaturu. Nakonec nicméně dospěl k poměrně jednoznačnému závěru. ESLP v dané věci konkrétně judikoval, že uplatnění nařízeného předběžného opatření, které dočasně znemožňovalo pokračovat v řízení o vyhoštění jedince, neznamená, že jeho zbavení svobody je nezákonné. Úmyslem příslušných státních orgánů totiž dle ESLP stále bylo vyhostit stěžovatele a řízení o vyhoštění, přerušené předběžným opatřením, nadále probíhalo ve smyslu druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²⁴⁸

Určité potvrzení tohoto přístupu ESLP vyjádřeného právě v rozsudku S.P. proti Belgii lze vysledovat i v jeho následné judikatuře. Svědčí o tom například rozsudek ESLP ve věci Al Hanchi proti Bosně a Hercegovině ze dne 15. 11. 2011, v němž stěžovatel zůstal zbaven osobní svobody i poté, co v důsledku nařízení předběžného opatření dle čl. 39 Jednacího řádu ESLP došlo k přerušení realizace zamýšleného vyhoštění. ESLP ve svém odůvodnění nikterak nezpochybnil slučitelnost této praxe s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, naopak kvitoval, že předmětné řízení o vyhoštění probíhalo, a to současně v souladu s národním právem.²⁴⁹

Současné tendenci svědčící ve prospěch slučitelnosti zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění při platnosti předběžného opatření s požadavky čl. 5 odst. 1 Úmluvy pak nahrává též skutečnost, že ESLP dosud nejudikoval porušení uvedeného ustanovení Úmluvy pouze proto, že zbavení osobní svobody vyhošťované osoby trvalo i po dobu platnosti předběžného opatření.²⁵⁰

²⁴⁸ Rozhodnutí ESLP ve věci S.P. proti Belgii ze dne 14. 6. 2011, 12572/08.

²⁴⁹ Rozsudek ESLP ve věci Al Hanchi proti Bosně a Hercegovině ze dne 15. 11. 2011, č. 48205/09, odst. 51.

²⁵⁰ KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 501.

4.6 Společné požadavky při zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

4.6.1 Kategorie společných požadavků

Přípustné důvody zbavení osobní svobody uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy zakotvují typové situace, v nichž lze považovat zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či dalších nucených migrantů za ospravedlnitelné dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Zejména díky judikatuře ESLP ovšem vykrytalizovaly určité společné požadavky, resp. atributy, jejichž splněním je podmíněna slučitelnost zbavení osobní svobody těchto skupin osob s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Tyto společné požadavky se tedy uplatní shodně na oba případy zbavení osobní svobody spadající pod uvedené ustanovení Úmluvy, tj. jak na zadržení cizince za účelem zabránění jeho nepovolenému vstupu na území státu, tak pro zadržení cizince, proti němuž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Tyto společné požadavky lze pro účely předkládané práce rozdělit z hlediska svého obsahu na dvě základní kategorie. První kategorii tvoří společné požadavky „obecné“, které přesahují ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, jelikož jsou společné pro jakýkoli případ zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Těmito požadavky jsou konkrétně zákonnost a absence svévole při zbavení osobní svobody.

Druhou kategorii pak tvoří společné požadavky, které lze označit za „zvláštní.“ Jejich obsahové vymezení je třeba sledovat specificky v případech zbavení svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tj. v případech dotýkajících se zejména žadatelů o azyl a dalších skupin nucených migrantů. Tyto zvláštní společné požadavky nicméně nestojí paralelně vedle výše zmíněných obecných požadavků, nýbrž jsou jejich obsahově specifickou součástí. Mezi uvedené zvláštní společné požadavky lze zařadit zejména vhodnost místa a podmínek zbavení osobní svobody a přiměřenost doby trvání takového opatření. Toliko ve vztahu ke zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění cizince mají obdobnou zvláštní obsahovou povahu též požadavek na postup orgánů v řízení s náležitou péčí a požadavek existence reálného předpokladu pro vyhoštění. Tyto dvě podmínky ovšem, vzhledem ke své specifické působnosti k druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, byly rozebrány výše.²⁵¹

²⁵¹ KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 146.

4.6.2 Společné požadavky „obecné“

Právo na osobní svobodu zaujímá v demokratické společnosti stěžejní postavení, což je reflektováno i samotným článkem 5 Úmluvy. Jeho cílem je proto chránit jedince před jakýmkoli nezákonným či svévolným zbavením osobní svobody. Žadatelé o azyl, resp. obecněji nucení migranti, představují, vzhledem k okolnostem, v nichž se nacházejí, skupinu zranitelných osob, a proto je nezbytné, aby ochrana osobní svobody byla v jejich případech posuzována se zvláštní pečlivostí.

Zbavení osobní svobody lze považovat za slučitelné s čl. 5 odst. 1 Úmluvy pouze za předpokladu, bude splňovat dva základní obecné požadavky, a to podmínku zákonnosti použitého opatření a podmínku absence svévolného jednání příslušných orgánů.²⁵²

Obě uvedené podmínky se nicméně významně prolínají a především v judikatuře ESLP se tak lze často setkat s jejich spojením pod jediný požadavek zákonnosti zbavení osobní svobody v širším slova smyslu.²⁵³

4.6.2.1 Zákonnost zbavení osobní svobody

Prvním obecným společným požadavkem je zákonnost zbavení osobní svobody. Tato podmínka vyplývá přímo z úvodního ustanovení čl. 5 odst. 1 Úmluvy, které výslovně stanovuje, že „*nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem.*“ Požadavek zákonnosti znamená, že opatření spočívající ve zbavení osobní svobody musí být zákonné, tedy konformní s vnitrostátním právem a zároveň je třeba, aby takové opatření probíhalo výhradně v souladu s řízením stanoveným zákonem. Zákon, o němž Úmluva hovoří, ovšem musí vždy disponovat potřebnou kvalitou. Touto kvalitou se dle judikatury ESLP rozumí, že zákon umožňující zbavení osobní svobody musí být zejména dostatečně dostupný, přesný, aplikačně předvídatelný a musí být taktéž konformní s principem právního státu.²⁵⁴

²⁵² Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, odst. 72, či rozsudek ESLP ve věci Winterwerp proti Nizozemí ze dne 24. 10. 1979, č. 6301/73, odst. 39 a 45.

²⁵³ Např. rozsudek ESLP ve věci Van der Leer proti Nizozemsku ze dne 21. 2. 1990, č. 11509/85.

²⁵⁴ Např. rozsudek ESLP ve věci Amuur v Francie ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92, odst. 50, či rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07, odst. 69. Dále v KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu.* Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 147, Dále též REPÍK, Bohumil. Kdy

Současně, vnitrostátní legislativa musí být vždy formulována tak, aby osoba, proti níž opatření spočívající ve zbavení osobní svobody směřuje, byla schopna předvídat možné důsledky tohoto konkrétního opatření či další kroky ze strany státu. V opačném případě pak logicky hrozí postih ze strany ESLP.²⁵⁵

Úmluva citovanou částí ustanovení svého čl. 5 odst. 1 odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, přičemž zakotvuje povinnost příslušných orgánů, aby zbavení osobní svobody bylo v souladu jak s příslušnými hmotněprávními, tak i procesními pravidly vnitrostátního práva.²⁵⁶ Nerespektování vnitrostátního práva při zbavení osobní svobody jedince tedy zásadně vede k závěru o porušení čl. 5 Úmluvy. ESLP má proto možnost, ba dokonce povinnost, ověřovat, zda byly v konkrétních případech vnitrostátní právní předpisy respektovány. Nicméně, výklad a aplikace vnitrostátního práva primárně náleží vnitrostátním orgánům, především pak soudům. ESLP proto připustil, že jeho role supervizora je v tomto ohledu limitována logikou evropského systému ochrany základních práv a jím prováděný přezkum vnitrostátního práva by měl být limitován na posouzení, zda výklad vnitrostátního práva tak, jak jej učinily státní orgány, nebyl svévolný či nerozumný.²⁵⁷ Ve vztahu k požadavku na zbavení osobní svobody „v souladu s řízením stanoveným zákonem“ přitom ESLP dle své judikatury zejména zkoumá, zda bylo konkrétní opatření provedeno příslušným orgánem a z jeho rozhodnutí a zda nebylo svévolné.²⁵⁸

Požadavek souladu opatření spočívajícího ve zbavení osobní svobody s vnitrostátními právními předpisy ovšem není postačující, neboť je současně nezbytné, aby vnitrostátní právo bylo konformní se samotnou Úmluvou. Tento doplňující požadavek se přitom týká nejen Úmluvou explicitně vyjádřených všeobecných principů,

porušení vnitrostátního práva má za následek porušení Evropské úmluvy o evropských právech?. *Bulletin advokacie*. Praha, 2001, roč. 2001, č. 3, s. 14.

²⁵⁵ Např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Khlafia a další proti Itálii ze dne 15. 12. 2016, č. 16483/12, odst. 102. V dané věci soud konstatoval, že stěžovatelé byli *de facto* zbaveni osobní svobody za situace, kdy příslušná ustanovení zákona týkající se detence neregulérních migrantů postrádala přesnost.

²⁵⁶ ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: I. část – Úmluva [komentář s judikaturou]*. Praha: Linde, 2010, s. 98.

²⁵⁷ Počátky tohoto přístupu ESLP lze vysledovat například v rozsudku ESLP ve věci Bozano proti Francii ze dne 18. 12. 1986, č. 9990/82, odst. 58. ESLP jej následně rozvinul do popsané podoby v rámci své pozdější judikatury, např. v rozsudku velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, odst. 73, či v rámci rozsudku ESLP ve věci Rusu proti Rakousku ze dne 2. 10. 2008, č. 34082/02, odst. 55.

²⁵⁸ Rozsudek ESLP ve věci Winterwerp proti Nizozemí ze dne 24. 10. 1979, č. 6301/73, odst. 45.

ale zároveň též principů, které jsou dovozovány implicitně (typicky princip právní jistoty).²⁵⁹

Dle ESLP ovšem nelze mít za to, že jakékoli pochybení státního orgánu při přijímání opatření spočívajícího ve zbavení osobní svobody povede k závěru o nezákonnosti takového opatření ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Zákonným opatřením bude zásadně takové zbavení osobní svobody, které je založeno na rozhodnutí příslušného orgánu, zpravidla v podobě soudního příkazu. Současně, jestliže nadřízený orgán následně dojde ke zjištění, že při rozhodování orgánu nižšího stupně došlo k porušení vnitrostátního práva, nebude takové zjištění nutně zakládat zpětně neplatnost zbavení osobní svobody. Je proto třeba rozlišovat rozhodnutí o zbavení osobní svobody, která jsou *prima facie* platná a účinná, dokud nedojde k jejich zrušení nadřízeným orgánem, a naopak rozhodnutí *ex facie* neplatná, tj. rozhodnutí zjevně neplatná. Zjevná neplatnost rozhodnutí o zbavení osobní svobody přitom bude v tomto ohledu dána v případě pochybení takového rozsahu, které by představovalo zjevný a hrubý nesoulad s vnitrostátním právem.²⁶⁰

K porušení zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy ovšem dochází také v případě prodlevy příslušného orgánu s propuštěním jedince na svobodu. Dle ESLP by osoba zbavená svobody měla být propuštěna bezodkladně poté, co je přijato příslušné rozhodnutí o propuštění. ESLP nicméně přiznává, že za konkrétních skutkových okolností je jisté omezené prodlení s realizací propuštění pochopitelné, resp. v některých případech dokonce nezbytné, např. s ohledem na nutné formalities spojené s propouštěcím procesem. Prodlevy administrativního charakteru ovšem dle ESLP nemohou ospravedlnit prodloužení zbavení osobní svobody o více než několik hodin. Příslušné orgány mají v této souvislosti vždy usilovat o minimalizaci prodlení, zejména za použití dostupných moderních komunikačních prostředků.²⁶¹

Odlišná situace ovšem nastává v případech, v nichž je již předem znám přesný okamžik, kdy zbavení osobní svobody pozbyde svůj zákonný podklad, např. pokud běží lhůta stanovená právním předpisem, nebo pokud je tento okamžik předem vymezen v rámci rozhodnutí příslušného orgánu. V takových případech ESLP smluvním státům

²⁵⁹ Tamtéž, dále též rozsudek ESLP ve věci Shamsa proti Polsku ze dne 27. 11. 2003, č. 45355/99 a č. 45357/99.

²⁶⁰ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, odst. 74 - 75.

²⁶¹ Rozsudek ESLP ve věci Eminbeyli proti Rusku ze dne 26. 2. 2009, č. 42443/02, odst. 49. ESLP v daném případě konstatoval porušení Úmluvy pro třídenní prodlení s propuštěním na svobodu.

možnost prodlení praktiky nepřiznává a naopak stanovuje povinnost, aby příslušné vnitrostátní orgány včas učinily veškeré potřebné kroky a opatření, aby rozhodný okamžik nebyl vůbec překročen.²⁶²

4.6.2.2 Absence svévole

Požadavek zákonnosti představuje klíčový, ale nikoli jediný obecný faktor při posuzování slučitelnosti zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů s čl. 5 Úmluvy. Podmínku zákonnosti současně doplňuje a rozšiřuje též druhý obecný požadavek, kterým je podmínka absence svévole. Absencí svévole se v tomto smyslu zejména rozumí, že zbavení osobní svobody včetně jednání příslušných orgánů veřejné moci nebude svévolné. Touto podmínkou je především jasně vyjádřen jeden z hlavních účelů čl. 5 Úmluvy, a to ochrana jedince před svévolí.²⁶³ Žádné svévolné zbavení osobní svobody, byť zákonné dle vnitrostátního práva, proto nemůže být v souladu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy.²⁶⁴

Svévolnost je ovšem třeba vždy posuzovat podle povahy zbavení osobní svobody, o které se v konkrétním případě jedná.²⁶⁵ V judikatuře ESLP proto nelze nalézt jednotnou, všeobjímající definici pojmu svévole. Nicméně, ESLP alespoň formuloval základní principy pro posuzování, zda zbavení osobní svobody bylo či nebylo svévolné ve smyslu čl. 5 Úmluvy.²⁶⁶

Za typické porušení podmínky absence svévole lze označit především situaci, kdy orgány smluvního státu Úmluvy postupují vůči jednotlivci při zbavení osobní svobody bez dobré víry, popřípadě klamavě.²⁶⁷ Absenci dobré víry či klamavý postup dotyčných orgánů přitom nelze zhojit případným souladem s vnitrostátním právem. Uvedenou situaci lze dobře ilustrovat například na věci Čonka proti Belgii řešené před ESLP v roce 2002. Stěžovatelé v daném případě byli čtyři slovenští občané romského původu, kteří

²⁶² Rozsudek ESLP ve věci K.-P. proti Německu ze dne 27. 11. 1997, č. 25629/94, odst. 72. V daném případě ESLP shledal jako porušení Úmluvy zbavení osobní svobody, které o 45 minut překročilo maximální zákonem stanovenou délku 12 hodin.

²⁶³ Např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 68

²⁶⁴ KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 147.

²⁶⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, odst. 77.

²⁶⁶ HARRIS, David, Edward BATES, Michael O'BOYLE, Carla BUCKLEY et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 304.

²⁶⁷ Např. rozsudek ESLP ve věci Bozano proti Francii ze dne 18. 12. 1986, č. 9990/82, odst. 54.

v Belgii požádali o udělení azylu. Svou žádost přitom odůvodňovali opakovanými incidenty, při nichž docházelo k jejich napadání skinheady. Belgické policejní orgány si v rámci samotného řízení předvolaly stěžovatele za účelem doplnění jejich žádostí o poskytnutí azylu. Nicméně, ze strany těchto orgánů se jednalo toliko o lest. Opravdovým cílem tohoto předvolání totiž nebylo řešení otázky azylu, nýbrž stěžovatelům byl předán formální příkaz k opuštění země do pěti dnů. Za účelem realizace tohoto rozhodnutí byli zároveň zadrženi a převezeni do tranzitního střediska u Bruselského letiště.

ESLP v tomto případě uvedl, že dopředu nevyklučuje legitimní užití lsti či úskoku (v anglickém originále „*stratagem*“) vnitrostátními policejními orgány, například jako prostředek k efektivnímu potírání trestné činnosti. Na druhé straně ale ESLP důrazně upozornil, že nelze akceptovat takovou lest, která se přičií obecným principům Úmluvy, jako například princip právní jistoty. ESLP proto v daném případě konstatoval porušení čl. 5 Úmluvy proto, že vědomě klamavý postup se strany belgických policejních orgánů vůči stěžovatelům neshledal za slučitelný s požadavky čl. 5 Úmluvy.²⁶⁸

Nedostatek dobré víry či případný klamavý postup příslušných orgánů nicméně nepředstavují jediné projevy svévole. Specificky ve vztahu k případům nucené migrace dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy lze za svévolné dále kvalifikovat taková jednání, kterými je sledován jiný cíl než zabránění žadateli o azyl, resp. jinému nucenému migrantovi, v nepovoleném vstupu na území dotyčného státu či umožnění a realizace rozhodnutí o vyhoštění. Nutno též dodat, že takové jednání by se současně přičiilo ustanovení čl. 18 Úmluvy, které zakazuje zásahy do práv zaručených Úmluvou pro jiné než určené účely. Úmluva proto vyžaduje, aby zbavení osobní svobody bylo vždy úzce spjato s jedním z uvedených cílů formulovaných v čl. 5 Úmluvy.²⁶⁹

4.6.3 Společné požadavky „zvláštní“

V rámci výše popsaný obecných požadavků, zejména pak ve vztahu k absenci svévole, vykrytalizovaly z judikatury ESLP také některé společné požadavky, které je třeba vymezit specificky ve vztahu ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných

²⁶⁸ Rozsudek ESLP ve věci Čonka proti Belgii ze dne 5. 2. 2002, č. 51564/99, odst. 40-43, obdobně pak rozsudek ve věci Nikolaishvili proti Gruzii ze dne 13. 1. 2009, č. 37048/04, odst. 58.

²⁶⁹ KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 147.

nucených migrantů dle obou částí čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Nelze je ovšem číst samostatně, tedy odděleně od požadavku absence svévole, potažmo požadavku zákonnosti, ale naopak tyto zvláštní společné požadavky je třeba vnímat jako integrální součást širšího nadřazeného institutu společných obecných požadavků zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy.

4.6.3.1 Místo a podmínky zbavení osobní svobody

Mezi společné zvláštní požadavky se řadí zejména podmínka, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta bylo vykonáváno v místě a za podmínek, které jsou vhodné.

ESLP proto při hodnocení místa, režimu a podmínek zbavení svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů přezkoumává různé faktory, a to jak jednotlivě, tak ve svém souhrnu. Mezi hlavní aspekty, které ESLP zkoumá, patří zejména povaha zařízení, tj. zda se jedná o letištní tranzitní zónu, policejní celu, či dokonce zmíněnou věznici. Dále posuzuje velikost prostoru, v němž je cizinec zadržován a kapacitu zařízení, resp. jeho případnou přeplněnost. Současně zkoumá kvalitu a přístup cizince k hygienickému vybavení a ke zdravotní péči či technickou vybavenost zařízení, zejména pak kvalitu odvětrávání. V neposlední řadě pak ESLP také posuzuje míru možného kontaktu zadržené osoby s vnějším světem.

Vhodnost prostředí, ve kterém je žadatel o azyl či jiný nucený migrant zadržován, je dle judikatury ESLP třeba vždy posuzovat ze specifického úhlu pohledu. V těchto případech jsou totiž dotčenými osobami zpravidla jedinci, kteří opustili vlastní zemi z obavy o vlastní život či životy svých blízkých. Nejedná se tedy primárně o pachatele trestného činu. Uvedený náhled ostatně potvrzuje též judikatura ESLP.²⁷⁰

Dále, místo a podmínky zbavení osobní svobody musí ctít základní práva jedince a jeho lidskou důstojnost, zejména co se týče zákazu mučení a nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy. Uvedené ESLP potvrdil například ve svém rozsudku ve věci M.S.S. proti Belgii a Řecku ze dne 21. 1. 2011, v němž zdůraznil, že je povinností státu zajistit, aby podmínky zbavení osobní svobody respektovaly lidskou důstojnost a aby způsob výkonu použitého opatření nepodroboval zadržené osoby takovému utrpení

²⁷⁰ Např. rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07, odst. 68, či rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 52.

a nouzi, které by přesahovalo nevyhnutelnou míru strádání jakožto nedílnou součást detence.²⁷¹

Nutno též dodat, že při zbavení osobní svobody musí být též respektován všeobecný zájem o zachování celistvosti rodiny a stejně tak musejí být chráněny specifické zájmy zranitelných skupin osob, typicky nezletilých dětí bez doprovodu²⁷² a obětí obchodování s lidmi.²⁷³

V rámci aplikační praxe se dále lze nezdědkou setkat s tím, že žadatelé o azyl a ostatní nucení migranti nejsou zadržováni ve specializovaných centrech, nýbrž v běžných věznicích.²⁷⁴ V některých případech zde dokonce ani nejsou odděleni od normálních vězňů a pobývají proto v obdobně striktním režimu jako ostatní osoby, které si ve věznici odpykávají svůj trest.²⁷⁵ V některých dalších případech pak není výjimkou ani situace, kdy žadatelé o azyl a jiní nucení migranti jsou drženi přímo na policejních stanicích.²⁷⁶

Je nicméně nepochybné, že odpovídající prostředí pro zadržování žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů by primárně měla poskytovat specializovaná detenční centra.²⁷⁷ Přesto ani ve státech, které takovými zařízeními disponují, nemusí být bezvýjimečně zajištěn úplný soulad s výše uvedeným požadavkem adekvátnosti. Naopak, i v těchto případech lze v konkrétních situacích identifikovat řadu nedostatků, mezi něž se typicky řadí nedostatečné ubytovací kapacity, nevyhovující hygienické standardy a zdravotní péče či limitace kontaktu zadržené osoby s okolním světem, např. s rodinou, s právními poradci či zástupci nevládních organizací.²⁷⁸

²⁷¹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci M.S.S. proti Belgii a Řecku ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09, odst. 221.

²⁷² Rozsudek ESLP ve věci Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii ze dne 12. 10. 2006, č. 13178/03.

²⁷³ Rozsudek ESLP ve věci Rantsev proti Kypru a Rusku ze dne 7. 1. 2010, č. 25965/04.

²⁷⁴ Věznice jsou využívány k zadržování nucených migrantů například na Kypru, v Německu, Dánsku, Finsku či Nizozemsku.

²⁷⁵ Např. v Maďarsku dochází k zadržování nucených migrantů separátně od normálních vězňů. Naopak, například v Dánsku jsou obě skupiny osob zadržovány v rámci věznic za stejných podmínek a limitů.

²⁷⁶ Příkladem lze uvést některé případy v Řecku, ačkoli v zemi existují specializovaná centra. Srov. Cornelisse, G. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 19.

²⁷⁷ Taková specializovaná centra lze nalézt například v Belgii, České republice, Francii, Itálii, Rakousku, Řecku, Slovensku či Španělsku. Blíže v European Commission. *Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC)* [online]. Lucemburk: Publications Office of the European Union, 2013, 232 s. [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10737855>.

²⁷⁸ Příkladem lze zmínit nevyhovující podmínky panující v některých detenčních centrech v Řecku. Situaci v této zemi hodnotil též ESLP. Soud k tomuto judikoval, že v některých případech byli zde zadržováni migranti podrobeni nelidskému a ponižujícímu zacházení. V takových případech proto shledal rozpor s čl. 3 Úmluvy. Např. rozsudek ESLP ve věci S. D. proti Řecku ze dne 11. 6. 2009, č. 53541/07. Blíže též v KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška

Pro úplnost je na tomto místě vhodné taktéž upozornit, že přítomnost uspokojivých materiálních podmínek, za nichž konkrétní zbavení osobní svobody probíhá, nemá dle ESLP žádný vliv na primární závěr o existenci zbavení osobní svobody, nýbrž ovlivňuje toliko závěr o tom, zda je použité opatření svévolné či nikoli.²⁷⁹ Tento přístup ovšem prošel v judikatuře ESLP svým vývojem a zejména ve starších rozsudcích neměl pevné postavení. Příkladem lze uvést, v této práci již opakovaně zmiňovaný, rozsudek ESLP ve věci Amuur proti Francii ze dne 25. 6. 1996, v němž ESLP odmítl uznat, že v případě zadržení cizince na letišti, příp. v jeho přilehlých prostorách, se bez dalšího jedná o zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. V daném případě přesto ESLP nakonec shledal, že stěžovatelé byli zbaveni osobní svobody, nicméně jedním z klíčových argumentů soudu pro takové zjištění byla toliko absence jakékoli právní či sociální pomoci, v důsledku čehož stěžovatelé neměli účinnou možnost požádat o azyl ani předložit případ svého zadržení na letišti příslušnému soudu k přezkoumání.²⁸⁰

Odlíšný názor ESLP pak zaujal v jiném případě, konkrétně v rozsudku ve věci Shamsa proti Polsku ze dne 27. 11. 2003. V dané věci již ESLP shledal, že znemožnění volného pohybu stěžovatelů, kteří se nacházeli pod neustálým dohledem pohraniční policie a současně byli povinni být stále k dispozici polským úřadům, je zásadním omezením osobní sféry stěžovatelů. Dle ESLP je proto opatření spočívající v zadržení jedince v prostorách letiště třeba považovat za zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy.²⁸¹ Tento přístup následně převzal a potvrdil i velký senát ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008.

Uvedený obrat ve výkladu ESLP v rámci dvou posledně jmenovaných rozsudků ESLP lze uvítat. Tento výklad institutu zbavení osobní svobody mimo jiné přesněji odpovídá jemu běžně přisuzovanému významu a taktéž smyslu čl. 5 Úmluvy, kterým je zaručit jedinci právo na osobní svobodu.²⁸²

FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 148.

²⁷⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 69.

²⁸⁰ Rozsudek ESLP ve věci Amuur v Francii ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92, odst. 45.

²⁸¹ Např. rozsudek ESLP ve věci Shamsa proti Polsku ze dne 27. 11. 2003, č. 45355/99 a č. 45357/99.

²⁸² Srov. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 56.

4.6.3.2 Doba trvání zbavení osobní svobody

Další společný zvláštní požadavek lze vymezit tak, že celková délka zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta nesmí nepřesáhnout dobu přiměřenou konkrétnímu případu a taktéž cíli, kterého má být předmětným opatřením dosaženo.

Obdobný požadavek vyjadřující právo na přiměřenost délky vazby je přitom explicitně uveden v čl. 5 odst. 3 Úmluvy. Nicméně toto ustanovení se týká specificky zbavení osobní svobody v souvislosti se spácháním trestného činu ve smyslu čl. 5 odstavce 1 písm. c) Úmluvy. Svou úlohu zde ovšem sehrál ESLP, který ve světle požadavku absence svévole formuloval podmínku přiměřenosti délky zbavení osobní svobody i na případy spadající pod čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy,²⁸³ tedy na případy týkající se specificky azylu a nucené migrace.²⁸⁴

Úmluva v tomto směru nestanovuje konkrétní maximální přípustné doby trvání zbavení podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, na rozdíl od sekundárního práva Evropské unie, které takový limit v některých případech stanovuje.²⁸⁵

Dle ESLP tak doba přípustného zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a dalších nucených migrantů podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy závisí na posouzení vlastní skutkové podstaty konkrétního případu a posouzení příslušného národního práva.

Nicméně, jak bylo rozepsáno výše v podkapitole 4.5.2., zakotvení jasných vnitrostátních právních pravidel pro určení maximální délky zbavení osobní svobody představuje dle ESLP významnou záruku před rizikem svévole ze strany státních orgánů a tvoří nezbytnou součást přesného a předvídatelného práva. Případná absence těchto pravidel pak logicky může vést k závěru o porušení čl. 5 Úmluvy. To přirozeně platí shodně pro oba případy zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tj. jak pro případ zadržení cizince za účelem zabránění jeho nepovolenému vstupu na území státu, tak pro případ zadržení cizince, proti němuž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

²⁸³ Např. rozsudek ESLP ve věci *Abou Amer* proti Rumunsku ze dne 24. 5. 2011, č. 14521/03, odst. 40.

²⁸⁴ KULDA, Miloš. *Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva*. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 148-149.

²⁸⁵ Např. pro případy zadržení odmítnutých žadatelů o azyl nebo tzv. neregulérních migrantů dle čl. 15 návratové směrnice, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Srov. rozsudek ESLP ve věci *Auad* proti Bulharsku ze dne 11. 10. 2011, č. 46390/10.

4.7 Zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva*

Z předchozího textu je zřejmé, že ospravedlnitelnost zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta je z hmotněprávního hlediska podmíněno řadou požadavků a limitů vyplývajících jednak z textu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, ale současně formulovaných judikaturou ESLP. Následující text proto přímo rozebírá vybrané rozsudky ESLP s cílem poskytnout ucelenější náhled na judikатурní praxi ESLP ve vztahu k těmto hmotněprávním požadavkům.

Aplikaci těchto substantivních požadavků ze strany ESLP lze ilustrovat například na jeho rozsudku ve věci Hendrin Ali Said a Aras Ali Said proti Maďarsku, č. 13457/11, ze dne 23. 10. 2012.²⁸⁶

Stěžovateli byli v daném případě dva mladí muži, iráctí státní příslušníci, kteří v roce 2009 uprchli z Iráku a přes Sýrii a Turecko vstoupili v srpnu 2009 nelegálně do Maďarska, v němž požádali o azyl. Zde zahájené azylové řízení bylo nicméně zastaveno, jelikož stěžovatelům se podařilo nelegálně se přepravit za svým otcem žijícím v Nizozemí, v němž následně znovu požádali o azyl. Z Nizozemí byli nicméně dne 1. 9. 2010 na základě tehdy platného nařízení Dublin II.²⁸⁷ vráceni zpět do Maďarska, kde byli nakonec zadrženi.

Stěžovatelé v rámci své žádosti o azyl argumentovali, že v případě jejich vyhoštění zpět do Iráku jim hrozí pronásledování, jelikož jejich otec sloužil v armádě Saddáma Husajna a stěžovatelé zároveň patřili ke kurdskému etniku. Maďarské cizinecké orgány přesto rozhodly o vyhoštění stěžovatelů a zároveň jim uložily pětiletý zákaz pobytu. V rámci svého rozhodnutí zejména konstatovaly, že stěžovatelé nesplňují podmínky pro legální pobyt na území Maďarska, přičemž jejich pobyt na území Maďarska znamená hrozbu pro veřejný pořádek. Dotyčné orgány současně uvedly, že realizace vyhoštění nebude mít pro stěžovatele negativní následky, jelikož k Maďarsku nemají žádné vazby.

* Rozbory soudních rozhodnutí, které jsou obsaženy v této podkapitole, byly publikovány jako součást autorova článku „*Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva*“ publikovaného v roce 2015 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v rámci sborníku HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015.

²⁸⁶ Rozsudek ESLP ve věci Hendrin Ali Said a Aras Ali Said proti Maďarsku ze dne 23. 10. 2012, č. 13457/11.

²⁸⁷ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 50/1 ze dne 25. 2. 2003 (tzv. nařízení Dublin II.).

Zároveň ani neovládají místní jazyk či jakoukoli profesi nebo řemeslo, a proto je možnost zabezpečení jejich živobytí a šance na nalezení zaměstnání v Maďarsku nízká. Dotyčné orgány taktéž překvapivě uvedly, že stěžovatelé nemají na území Maďarska žádného příbuzného, který by byl maďarským či alespoň unijním státním příslušníkem. Naopak některé příbuzné měli nadále v Iráku, což mělo umožnit jejich sociální reintegraci po navrácení. Maďarské orgány v té souvislosti zcela opomenuly skutečnost, že stěžovatelé měli příbuzné taktéž v Nizozemí, kam původně mířili. Závěrem pak maďarské orgány nakonec konstatovaly, že uplatňování imigračních právních předpisů má přednost před osobními i rodinnými zájmy stěžovatelů, a proto je rozhodnutí o vyhoštění stěžovatelů nutným a zároveň přiměřeným opatřením.

Výkon samotného správního rozhodnutí o vyhoštění byl nicméně odložen, jelikož nebyly zajištěny nezbytné podmínky pro jeho provedení a stěžovatelé současně neměli ani platné cestovní doklady. Maďarské orgány proto nařídily zajištění stěžovatelů za účelem jejich vyhoštění.

K formálnímu zaevidování zmíněné druhé žádosti stěžovatelů o azyl došlo dne 2. 9. 2010.²⁸⁸ Dne 14. 9. 2010 pak bylo zahájeno meritorního projednávání této žádosti, což stěžovatele opravňovalo k jejich umístění v neuzavřeném uprchlickém přijímacím středisku. Přesto byli téměř po dobu půl roku ponecháni maďarskými orgány v administrativní detenci, která byla soudem postupně prodlužována, než došlo k jejich přemístění do zmíněného přijímacího střediska.²⁸⁹

Stěžovatelé před ESLP namítali, že touto detencí byli nezákonně zbaveni své osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy z toho důvodu, že cílem použitého opatření nebylo zajištění výkonu rozhodnutí o vyhoštění. Zejména poukazovali na to, že se na maďarském území neocitli nelegálně, nýbrž na základě procedury dle nařízení Dublin II. jakožto žadatelé o azyl, což z právního pohledu brání realizaci jejich vyhoštění. Současně stěžovatelé namítali, že dle maďarské právní úpravy měli být od okamžiku zahájení meritorního projednávání jejich žádosti o azyl přemístěni z původního detenčního zařízení do přijímacího střediska s volným režimem.²⁹⁰

Z pohledu ESLP představovalo zásadní aspekt tohoto případu rozdílné vnímání smyslu a výkladu vnitrostátního právního předpisu, na jehož základě došlo ke zbavení

²⁸⁸ Nehledě na skutečnost, že stěžovatelé byli v postavení žadatelů o azyl již od svého prvního vstupu na území Maďarska.

²⁸⁹ Rozsudek ESLP ve věci Hendrin Ali Said a Aras Ali Said proti Maďarsku ze dne 23. 10. 2012, č. 13457/11, odst. 6-18.

²⁹⁰ Tamtéž, odst. 19, odst. 27-29.

osobní svobody stěžovatelů. ESLP k tomuto v souladu se svou ustálenou judikaturou připomněl, že interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo je v prvé řadě úkol vnitrostátních orgánů. V tomto případě nicméně odmítl uznat argumentaci maďarské vlády, dle jejíhož názoru maďarské právo neukládá příslušným orgánům povinnost propustit z detenčního zařízení ty žadatele o azyl, jejichž případ dospěl do stádia meritorního projednávání. ESLP k tomuto současně konstatoval, že i v případě, že by považoval tento výklad za správný, nic to nemění na jeho konstatování, že opatření spočívající ve zbavení osobní svobody stěžovatelů bylo v rozporu s požadavkem zákonnosti ve smyslu čl. 5 Úmluvy.

ESLP v daném případě zejména nepovažoval celkovou délku zbavení osobní svobody stěžovatelů za přiměřenou. Jeho kritika postupu příslušných státních orgánů se týkala především skutečnosti, že k prodlužování zbavení osobní svobody stěžovatelů v daném případě docházelo výhradně z důvodu nečinnosti maďarských orgánů. Tato nečinnost přitom postrádala jakýkoli právní základ. Postup maďarských orgánů proto v daném případě dle názoru ESLP nebezpečně hraničil se svévolným jednáním.²⁹¹

S ohledem na uvedená zjištění proto ESLP závěrem konstatoval, že postupem maďarských orgánů došlo v předmětné věci k porušení práva na osobní svobodu ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²⁹²

Není též bez zajímavosti, že k danému případu předložil své stanovisko též Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Úřad vyjádřil znepokojení nad maďarskou praxí, v rámci níž dochází k používání administrativní detence vůči žadatelům o azyl bez možnosti účinně se domoci přezkoumání její zákonnosti a současně aniž by byla předem zvážena možnost uplatnění alternativního mírnějšího opatření. Stejně tak úřad vyjádřil znepokojení nad zjištěním, že většina žadatelů o azyl, kteří jsou do Maďarska vráceni v rámci dublinského systému, je automaticky považována za nelegální migranty, v důsledku čehož jsou tyto osoby ihned zadrženi. Dle názoru úřadu je tato praxe v rozporu nejen s vnitrostátním právem, ale též s právem mezinárodním.²⁹³

²⁹¹ Tamtéž, odst. 37, 38.

²⁹² K tomuto závěru nicméně zaujal odlišné stanovisko disentující soudce Jočiené, který vyjádřil svůj nesouhlas s tím, jakým způsobem byly na daný případ aplikovány principy formulované ESLP ve vztahu k požadavku zákonnosti a výkladu vnitrostátního práva. Disentující soudce zejména neshledal jako svévolné prodlužování detence stěžovatele. Tato detence byla dle jeho názoru nadále založena na původním příkazu k zadržení, a proto měla nadále zákonný podklad.

²⁹³ Rozsudek ESLP ve věci Hendrin Ali Said a Aras Ali Said proti Maďarsku ze dne 23. 10. 2012, č. 13457/11, odst. 36.

V jiném svém rozsudku ve věci Housein proti Řecku, č. 71825/11, ze dne 24. 10. 2013²⁹⁴ ESLP posuzoval případ stěžovatele, jímž byl nezletilý afgánský státní příslušník, který byl zadržen poté, co v roce 2011 nelegálně přicestoval do Řecka. Navzdory skutečnosti, že se jednalo o osobu nezletilou, byl stěžovatel umístěn do zařízení pro dospělé, kde čekal na realizaci vyhoštění. Stěžovatel se v daném případě u místních orgánů opakovaně domáhal svého přemístění do specializovaného zařízení pro mladistvé. Nikoli překvapivě argumentoval tím, že není přípustné, aby byl zadržován spolu s dospělými a současně ve zcela nevyhovujících podmínkách.²⁹⁵

Stěžovatel se proto obrátil na ESLP, přičemž namítal, že jednáním řeckých orgánů došlo k neoprávněnému zásahu do jeho práva na osobní svobodu ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.²⁹⁶

ESLP i v tomto případě zdůraznil obecné požadavky zákonnosti a absence svévole při zbavení osobní svobody jedince. V souvislosti s druhým zmíněným požadavkem pak připomněl, že existenci svévole je vždy třeba posuzovat ve světle zvláštních kritérií, která formuloval v rámci své rozhodovací činnosti. Zdůraznil proto, že zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy musí být provedeno v dobré víře, musí být úzce spjato se sledovaným cílem, který je uznán čl. 5 Úmluvy, dále místo a podmínky zbavení osobní svobody musí být vhodné a délka trvání zbavení osobní svobody musí být také přiměřená sledovanému cíli.

Současně ale soud připomněl, že ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy nevyžaduje, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo shledáno jako nezbytné.

V daném případě přesto řeckým orgánům vyčetl ledabylost spočívající v tom, že tyto orgány aplikovaly vnitrostátní právo zcela automaticky nehledě na specifickou situaci stěžovatele, kterým byl nezletilý bez jakéhokoliv doprovodu. Soud řeckým orgánům taktéž vytkl, že neučinily potřebné kroky k přemístění stěžovatele do vhodného zařízení, byť příslušné vnitrostátní právní předpisy jim tuto povinnost ukládaly.²⁹⁷

Na základě těchto zjištění proto ESLP nakonec opět konstatoval porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

²⁹⁴ Rozsudek ESLP ve věci Housein proti Řecku ze dne 24. 10. 2013, č. 71825/11.

²⁹⁵ Tamtéž, odst. 6-9.

²⁹⁶ Tamtéž, odst. 64.

²⁹⁷ Tamtéž, odst. 71-78.

Závěrem lze k tomuto případu dodat, že stěžovatel v daném případě namítal též porušení čl. 3 Úmluvy, přičemž argumentoval, že jeho zadržováním v nevyhovujících podmínkách zařízení pro dospělé byl vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení. ESLP v tomto bodě nicméně odmítl stěžovatelovy argumenty z procesních důvodů. Specifiky v případě tvrzeného porušení čl. 3 Úmluvy totiž ESLP došel k závěru, že stěžovatel nevyčerpal všechny vnitrostátní právní prostředky nápravy, což je podmínka nezbytná pro to, aby se soud danou záležitostí vůbec zabýval.²⁹⁸

4.8 Procesní garance dle článku 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Text Úmluvy v souvislosti s otázkami osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů nevymezuje pouze důvody, resp. další hmotněprávní požadavky, za kterých lze zásah do tohoto práva považovat za ospravedlnitelný, nýbrž zakotvuje i konkrétní procesní záruky. Tyto záruky poskytované žadatelům o azyl, resp. dalším skupinám nucených migrantů, kteří byli zbaveni osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, jsou formulovány v druhé části uvedeného článku Úmluvy, konkrétně v jeho odstavci 2 upravujícím právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody a odstavci 4 hovořícím o právu na soudní přezkum daného opatření.²⁹⁹

4.8.1 Právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody

První procesní záruka vyplývá z čl. 5 odst. 2 Úmluvy, který stanovuje, že: „*každý kdo je zatčen, musí být seznámen neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti němu.*“³⁰⁰ Citované ustanovení Úmluvy tedy zakotvuje právo každé osoby zbavené osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, aby jí byly sděleny důvody takového opatření. Uvedené právo přitom náleží všem osobám

²⁹⁸ Tamtéž, odst. 48-63. Podmínky přijatelnosti individuální stížnosti k ESLP jsou vymezeny v čl. 35 Úmluvy. Tyto podmínky musí splňovat každá individuální stížnost předkládaná ESLP jedincem pro údajné porušení práva garantovaného Úmluvou. Dle čl. 35 Úmluvy lze rozlišit dvě základní podmínky. První je podmínka vyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků nápravy. Uvedené tedy zdůrazňuje subsidiární povahu činnosti ESLP. Ve výjimečných případech nicméně tato podmínka nemusí být vyžadována, zejména pokud konkrétní prostředky nápravy mají mimořádnou povahu nebo jsou v daném případě neúčinné. Druhou podmínku pak je, že individuální stížnost musí být podána ve lhůtě šesti měsíců od konečného vnitrostátního rozhodnutí. Srov. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci Nielsen proti Dánsku ze dne 2. 9. 1959, č. 343/57.

²⁹⁹ Procesní záruka vyjádřená v čl. 5 odst. 3 Úmluvy se vztahuje pouze na případy zbavení osobní svobody v souvislosti s trestním řízením podle čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy.

³⁰⁰ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 2.

zbaveným osobní svobody ve smyslu uvedeného článku Úmluvy, včetně žadatelů o azyl a jiných skupin nucených migrantů.

Tato záruka směřuje ze své podstaty především proti hrozbě svévolného jednání ze strany orgánů veřejné moci. Nicméně, představuje též základní předpoklad k zachování rovnosti zbraní mezi stranami řízení o oprávněnosti zbavení osobní svobody. V tomto ohledu tedy právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody představuje nezbytnou podmínku pro to, aby se jedinec zbavený své osobní svobody mohl reálně a účinně obrátit na příslušný vnitrostátní soud ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který rozhodne o legálnosti použitého opatření. Je tedy patrné, že existuje zřetelné propojení mezi oběma zmíněnými ustanoveními Úmluvy. ESLP k tomuto dokonce konstatoval, že požadavek na seznámení jedince s důvody jeho zadržení vyplývá již ze samotného práva na soudní přezkum zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Soud k tomuto uvedl, že je vyloučeno, aby se zadržená osoba mohla účinně obrátit na soud k posouzení zákonnosti zbavení svobody, aniž by jí byly předem známy skutečnosti a důvody, o které se předmětné opatření opírá.³⁰¹ Uvedené lze hodnotit jako obzvlášť relevantní ve vztahu ke zranitelným skupinám osob, mezi něž žadatelé o azyl i jiní nucení migranti bezesporu patří.

Hlavním cílem čl. 5 odst. 2 Úmluvy tedy je, aby jedinci, který byl zbaven své osobní svobody, byly poskytnuty alespoň takové informace nezbytné pro případné zpochybnění oprávněnosti předmětného opatření.³⁰² Současně, sdělení těchto informací musí být provedeno neprodleně a jednoduše pochopitelným a jasným způsobem, nikoli odborně. Samotná Úmluva ani judikatura ESLP nicméně nevyžaduje, aby byly sdělovány veškeré informace se všemi podrobnostmi či dokonce informace utajované.

Naopak, Úmluvou, resp. judikaturou ESLP je vyžadováno, aby příslušné vnitrostátní orgány poskytly zadržené osobě alespoň základní skutkové a právní důvody, kterými je odůvodňováno předmětné opatření spočívající ve zbavení osobní svobody. Cílem poskytnutí uvedených informací je přitom umožnit zadržené osobě iniciovat řízení před vnitrostátním soudem, v rámci něhož bude posuzována případná nezákonnost či nedůvodnost předmětného opatření.³⁰³ Za tímto účelem tedy dotyčné osobě nemusí být vždy zpřístupněn celý spis, nicméně musí jí být poskytnuty alespoň takové informace,

³⁰¹ Rozsudek ESLP ve věci X. proti Spojenému království ze dne 5. 11. 1981, č. 7215/75, odst. 66.

³⁰² Obdobný požadavek je obsažen též v čl. 6 odst. 3 písm a) Úmluvy, byť striktněji. Oproti čl. 5 odst. 2 toto ustanovení totiž vyžaduje podrobné seznámení s povahou a důvody obvinění vzneseného proti jedinci.

³⁰³ KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 503-505.

které jí umožní realizovat své právo na soudní přezkum ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy.³⁰⁴ Nutno též dodat, že specificky ve vztahu k zadržení jedince za účelem realizace jeho vyhoštění ESLP umožňuje, aby poskytované informace byly ještě více redukovány.³⁰⁵ Bez ohledu na důvody a okolnosti zbavení osobní svobody ovšem seznámení zadrženého jedince s důvody užitého opatření musí být z hlediska svého obsahu dostatečné a z hlediska časového rámce konkrétního případu dostatečně rychlé. Splnění těchto podmínek je třeba vždy zkoumat nikoli abstraktně, nýbrž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu.³⁰⁶ Nutno současně dodat, že důkazní břemeno ohledně prokázání, že seznámení jedince s důvody zadržení proběhlo v souladu s ustanoveními Úmluvy a související judikaturou ESLP, přitom nese ten stát, jehož porušení Úmluvy je namítáno.³⁰⁷

Dále, z formálního hlediska Úmluva ani ESLP nestanovují, jakou formou má být seznámení jedince s důvody zbavení osobní svobody uskutečněno. Předmětné informace proto mohou být sděleny jak písemně, tak ústně.³⁰⁸ ESLP v konkrétních případech dokonce připustil i toliko ústní informování právního zástupce zadržené osoby.³⁰⁹

Nezbytnou náležitostí řádného seznámení jedince s důvody svého zadržení ve smyslu čl. 5 odst. 2 Úmluvy nicméně zůstává rychlost, s jakou příslušné orgány tuto svou povinnost realizují. Uvedený článek v tomto směru výslovně požaduje, aby ke sdělení důvodů došlo neprodleně. Pojem „neprodleně“ je třeba opět vykládat s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu. V rámci dosavadní judikatury ESLP lze při určení výkladu tohoto pojmu vysledovat, že prodlení pohybující se v rozmezí celých dnů bývá ze strany ESLP zpravidla považováno za nepřípustné.³¹⁰ Naopak prodlení v rámci pouhých hodin bývá v závislosti na konkrétních okolnostech případu zpravidla ze strany ESLP akceptováno.³¹¹ Z pohledu ESLP pak není vyloučena ani

³⁰⁴ Rozsudek ESLP ve věci Shamayev a další proti Gruzii a Rusku ze dne 12. 4. 2005, č. 36378/02, odst. 427.

³⁰⁵ HUBÁLKOVÁ, Eva. Stručná rukověť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech. *Bulletin advokacie: Zvláštní číslo*. Praha, 2008, s. 77.

³⁰⁶ Rozsudek ESLP ve věci Fox, Campbell a Hartley proti Spojenému království ze dne 30. 8. 1990, č. 12244/86, 12245/86, 12383/86, odst. 40.

³⁰⁷ Rozsudek ESLP ve věci Kaboulov proti Ukrajině ze dne 19. 11. 2009, č. 41015/04, odst. 147.

³⁰⁸ KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 504. Srov. REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2002, s. 224.

³⁰⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03, odst. 84.

³¹⁰ Tamtéž. Prodleva zde činila 76 hodin.

³¹¹ Rozsudek ESLP ve věci Fox, Campbell a Hartley proti Spojenému království ze dne 30. 8. 1990, č. 12244/86, 12245/86, 12383/86, odst. 42. Prodleva zde činila 7 hodin.

alternativa, kdy k ústnímu informování zadrženého jedince dojde ihned s tím, že písemné vyhotovení odůvodnění je tomuto jedinci poskytnuto až následně v přiměřené lhůtě.³¹²

Nedílnou součástí práva uvedení důvodů zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 2 Úmluvy je konečně též požadavek srozumitelnosti. Dle judikatury ESLP bude tato podmínka splněna za předpokladu, že důvody zbavení osobní svobody jsou dotčené osobě sděleny v jazyce, jemuž rozumí. Nemusí se přitom nezbytně jednat o mateřský jazyk dané osoby, nýbrž v konkrétním případě se může též jednat o jiný jazyk za podmínky, že mu zadržená osoba rozumí. V případě potřeby není samozřejmě vyloučeno ani využití služeb tlumočnicka.³¹³

4.8.2 Právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody

Druhou procesní zárukou poskytovanou již zmiňovaným čl. 5 odst. 4 Úmluvy je právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody. Uvedené ustanovení Úmluvy konkrétně zakotvuje, že: „*každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.*“³¹⁴

Citované ustanovení Úmluvy představuje záruku *habeas corpus*, jakožto právo osoby zbavené osobní svobody na soudní přezkum zákonnosti konkrétního omezujícího opatření. Hlavním cílem uvedeného článku Úmluvy je zejména umožnit zadržené osobě podáním návrhu účinně zahájit řízení, v rámci něhož příslušný vnitrostátní soud provede přezkum jak hmotněprávních i procesních předpokladů zákonnosti zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy.³¹⁵

Právo na soudní přezkum ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy znovu dopadá na každý případ zbavení osobní svobody předpokládaný článkem 5 Úmluvy, tedy včetně případů zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle odst. 1 písm. f) uvedeného článku Úmluvy. Svou povahou se přitom jedná o zvláštní úpravu ve vztahu k ustanovení čl. 13 Úmluvy zakotvující obecnou úpravu práva na účinný právní prostředek nápravy.³¹⁶

³¹² Rozsudek ESLP ve věci Čonka proti Belgii ze dne 5. 2. 2002, č. 51564/99, odst. 48. V daném případě bylo písemné vyhotovení dodáno jedinci za 2 dny.

³¹³ REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2002, s. 224.

³¹⁴ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 4.

³¹⁵ V případech dlouhotrvajícího zbavení osobní svobody lze též hovořit o existenci pozitivní povinnosti státu provést přezkum zákonnosti i bez návrhu zadrženého, tj. z úřední povinnosti. Blíže v: REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2002, s. 232.

³¹⁶ Rozsudek ESLP ve věci De Jong, Baljet and Van Den Brink proti Nizozemsku ze dne 22. 5. 1984, č. 8805/79, 8806/79, 9242/81, odst. 60.

Ochrany se může domáhat každý, kdo byl zbaven své osobní svobody, neohledně na skutečnost, zda se tak stalo v souladu se zákonem, či nikoli.³¹⁷ Ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy je nicméně aplikovatelné toliko v případech, v nichž předmětným opatřením skutečně došlo ke zbavení osobní svobody jedince ve smyslu čl. 5 Úmluvy.³¹⁸

Právo na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy se vztahuje jak na případy, kdy je předmětné opatření nařízeno soudním orgánem, tak na případy, kdy rozhoduje správní orgán. V té souvislosti je ovšem třeba zkoumat otázku, jakým způsobem má být uvedené právo realizováno v těchto dvou rozdílných případech.

V případech, kdy ke zbavení osobní svobody dochází na základě rozhodnutí správního orgánu, lze mít za to, že aplikace ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy je jednoznačná, jelikož tímto je umožněno přezkoumání zákonnosti nařízeného opatření nezávislým a nestranným soudem.

Na druhé straně, pokud se zbavení osobní svobody opírá přímo o soudní rozhodnutí, je třeba otázku aplikace ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy zkoumat podrobněji. Světlo do této otázky vnesl ESLP v rámci svého rozsudku ve věci De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii ze dne 18. 6. 1971. V tomto svém rozhodnutí soud zakotvil tzv. princip inkorporované kontroly. Tento princip vychází z domněnky, že pokud o zbavení osobní svobody jedince rozhodl soud, lze mít za to, že soudní přezkum ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy byl uskutečněn již v rámci tohoto původního rozhodnutí. Nicméně, skutečnost, že o zbavení osobní svobody bylo primárně rozhodnuto soudem, ještě automaticky nezpůsobuje, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy se neaplikuje. Naopak, dle předmětného ustanovení Úmluvy je vyžadováno, aby docházelo k pravidelnému přezkumu důvodnosti použití omezujícího opatření. Lze proto uzavřít, že čl. 5 odst. 4 Úmluvy se aplikuje i na případy, kdy o zbavení osobní svobody jedince rozhodoval přímo soud.³¹⁹

Samotný soudní přezkum zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy musí být vždy prováděn pravidelně a v souladu s hmotněprávními i procesními normami

³¹⁷ Např. rozsudek ESLP ve věci De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii ze dne 18. 6. 1971, č. 2832/66, 2835/66, 2899/66.

³¹⁸ Rozsudek ESLP ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005, č. 61603/00, odst. 128.

³¹⁹ KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 523-524.

vnitrostátního práva. Stejně tak musí být respektován hlavní cíl čl. 5 Úmluvy, kterým je ochrana jednotlivce před svévolí ze strany státních orgánů.³²⁰

Přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy provádí výlučně vnitrostátní soud. Dle judikatury ESLP lze za soud v tomto smyslu považovat toliko takový orgán, která disponuje nezbytnými institucionálními zárukami své nezávislosti na výkonné moci. Stejně tak musí být nadán rozhodovací pravomocí při posuzování zákonnosti zbavení osobní svobody a v případě, že tento orgán dojde k závěru o nezákonnosti konkrétního opatření, musí též disponovat pravomocí závazným způsobem rozhodnout o propuštění zadržného jedince.³²¹

Vedle výše popsaných požadavků institucionální povahy musí soudní přezkum zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy provázet též určité procesní podmínky. Dle judikatury ESLP není *a priori* vyžadováno, aby tyto podmínky byly shodné se zárukami spravedlivého procesu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V každém případě závisí na charakteru použitého opatření.³²² Je ovšem nepřipustné, aby procesní záruky garantované ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy byly výrazně nižší než ty, které vyplývají ze zmiňovaného čl. 6 odst. 1 Úmluvy.³²³

Z hlediska samotných procesních záruk je předně vyžadováno, aby zadržené osobě byl zajištěn nejen teoreticky, nýbrž skutečně praktický přístup k soudu. Dále, dotyčné osobě musí být umožněno být v předmětném řízení slyšena, příp. prostřednictvím svého zástupce. Samotné přezkumné řízení pak musí být kontradiktorní při zachování zásady rovnosti zbraní mezi účastníky. Stejně tak je z pohledu ESLP kladen značný důraz na to, aby rozhodnutí v přezkumném řízení bylo dosaženo urychleně.³²⁴

Ohledně samotného řízení Úmluva ani judikatura ESLP nevyžadují, aby toto mělo dvouinstanční povahu, naopak postačuje systém jednoinstančního charakteru. Nicméně, ESLP k tomuto zdůraznil, že pokud je dvouinstanční soustava na úrovni konkrétního státu přesto zřízena, je třeba, aby veškeré procesní záruky byly zadržené osobě garantovány v rámci obou stupňů.³²⁵

³²⁰ Rozsudek ve věci Singh proti České republice ze dne 25. 1. 2005, č. 60538/00, odst. 74.

³²¹ Rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07, odst. 52.

³²² Rozsudek ESLP ve věci Wassink proti Nizozemsku ze dne 27. 9. 1990, č. 12535/86, odst. 30.

³²³ Rozsudek ESLP ve věci De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii ze dne 18. 6. 1971, č. 2832/66, 2835/66, 2899/66.

³²⁴ Rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07, odst. 52. Srov. rozsudek ESLP ve věci RMD proti Švýcarsku ze dne 26. 9. 1997, č. 19800/92.

³²⁵ HUBÁLKOVÁ, Eva. Stručná rukověť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech. *Bulletin advokacie: Zvláštní číslo*. Praha, 2008, s. 78, též rozsudek ESLP ve věci Navarra proti Francii ze dne 23. 11. 1993, č. 13190/87.

Jak již bylo výše zmíněno, soudní rozhodnutí v rámci přezkumu zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy musí být přijato urychleně. Příslušné orgány by proto měly postupovat takovým způsobem, aby rozhodnutí bylo přijato v co nejkratším čase. Uvedený požadavek je ovšem třeba posuzovat nejen s ohledem na okolnosti konkrétního případu, ale též na povahu a průběh předmětného řízení. To může být ovlivněno nejen jeho komplikovaností, ale též jednáním příslušných orgánů či dokonce chováním zadržené osoby.³²⁶

Předmětné právo na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dále cílí k ochraně zadrženého jedince též před neodůvodněným pokračováním použitého omezujícího opatření. Původní důvody zbavení osobní svobody se mohou v průběhu času přirozeně změnit či zcela zaniknout. ESLP proto vyžaduje, aby zadržená osoba měla možnost iniciovat soudní přezkum daného opatření opakovaně a v přiměřených intervalech.³²⁷

Právo na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy v sobě dále zahrnuje i jiné záruky, které je třeba poskytnout osobě zbavené osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy.

Významné postavení v tomto ohledu zaujímá zejména zásada rovnosti zbraní účastníků řízení. Uvedená zásada požaduje, aby každému účastníkovi bylo v rámci soudního přezkumu zbavení svobody umožněno předkládat v řízení argumenty, a to v přiměřené míře a za podmínek srovnatelnými s těmi, kterými disponuje protistrana.³²⁸ V této souvislosti současně platí, že účastník řízení, příp. jeho zmocněnec, by měli též disponovat právem nahlédnout do soudního spisu, resp. alespoň do takových jeho částí, které obsahují informace nezbytné pro účinné zpochybnění důkazů, na nichž se zakládá rozhodnutí o zbavení osobní svobody. V opačném případě, tj. při odepření takového přístupu do spisu, by se jednalo o porušení uvedené zásady. Nicméně, ESLP i zde stanovuje určitou výjimku. Ta se konkrétně týká situací, kdy je dán naléhavý veřejný zájem na uchování určitých důkazů a informací v utajení. V těchto případech je dle judikatury ESLP možné redukovat přístup osob do předmětného spisu a tím zachovat konkrétní informace v utajení.³²⁹

³²⁶ Rozsudek ESLP ve věci Rizzoto proti Itálii ze dne 24. 4. 2008, č. 15349/06, odst. 31, srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, odst. 106.

³²⁷ Rozsudek ESLP ve věci Bezicheri proti Itálii ze dne 25. 10. 1989, č. 11400/85, odst. 20-21, dále též rozsudek ESLP ve věci Shiskov proti Bulharsku ze dne 9. 1. 2003, č. 38822/97.

³²⁸ Rozsudek ESLP ve věci Crabtree proti České republice ze dne 25. 2. 2010, č. 41116/04, odst. 41.

³²⁹ Rozsudek ESLP ve věci Migon proti Polsku ze dne 25. 6. 2002, č. 24244/94, odst. 79-80, též rozsudek ESLP ve věci A. a ostatní proti Spojenému království ze dne 19. 2. 2009, č. 3455/05.

V širší souvislosti s výše uvedeným je vhodné též doplnit, že v rámci vztahu mezi právním zástupcem a zadrženou osobou, jakožto jeho klientem, musí být vždy zachována důvěrnost vzájemné komunikace.³³⁰

Poslední zásadní garanci, která sice nevyplývá přímo z textu ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy, nicméně byla zformulována v rámci judikatury ESLP, pak představuje právo jedince zbaveného své osobní svobody být slyšen, příp. být slyšen prostřednictvím svého zmocněnce. Byť těžiště této záruky leží přirozeně v trestním procesu, vztahuje se uvedené právo i na případy zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta dle čl. 5 odst. 1 f) Úmluvy.³³¹ Nutno ovšem podotknout, že dané právo představuje samostatnou garanci odlišnou od předchozí zásady rovnosti zbraní. Porušení obou zmíněných zásad je ovšem často vzájemně provázáno.

V rámci aplikační praxe je s právem být slyšen spjata též otázka, zda samotné jednání, v rámci něhož probíhá soudní přezkum ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, musí být veřejné. K tomuto ESLP judikoval, že z ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy na jednu stranu vyplývá požadavek na konání jednání v rámci soudního přezkumu zákonnosti zbavení osobní svobody. Na druhé straně ale z předmětného ustanovení nelze ani dovést požadavek, aby toto jednání bylo *a priori* vedeno veřejně. Nicméně, vyžadují-li to zvláštní okolnosti případu, je dle ESLP nepochybné, že účast veřejnosti na jednání může být žádoucí, či nezbytná. ESLP bohužel tyto zvláštní okolnosti v obecné rovině dále nespecifikuje.³³² Z uvedeného lze proto dovést, že ESLP si v rámci výkladu dané otázky mínil ponechat dostatečně volné ruce pro její další interpretaci v budoucnu.

4.9 Právo na odškodnění za zbavení osobní svobody

Zvláštní garanční ustanovení článku 5 Úmluvy je nakonec obsaženo v jeho posledním pátém odstavci. Toto ustanovení konkrétně stanovuje, že „každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku má nárok na odškodnění.“³³³ Svou povahou se tedy jedná o hmotněprávní garanci zakládající právo každého, tedy i žadatele o azyl či jiného nuceného migranta, domáhat se u příslušných vnitrostátních orgánů přiznání odškodnění v případech, kdy opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo nezákonné či jinak v rozporu s požadavky čl. 5 Úmluvy. Smluvní státy

³³⁰ Např. rozsudek ESLP ve věci Istratii a ostatní proti Moldávii ze dne 27. 3. 2007, č. 8721/05, odst. 89.

³³¹ Rozsudek ESLP ve věci Sanchez-Reisse proti Švýcarsku ze dne 21. 10. 1986, č. 9862/82, odst. 43 - 52.

³³² Rozsudek ESLP ve věci Reinprecht proti Rakousku ze dne 15. 11. 2005, č. 67175/01, odst. 41.

³³³ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 5.

Úmluvy jsou přitom povinny zakotvit v rámci svých právních řádů takový procesní mechanismus, který umožní realizaci tohoto práva.³³⁴

Gramatickým výkladem předmětného ustanovení lze dovodit, že nutnou podmínkou pro přiznání odškodnění ve smyslu čl. 5 odst. 5 Úmluvy je, aby v souvislosti se zbavením osobní svobody bylo porušeno některé z práv formulovaných v rámci ostatních odstavců předmětného čl. 5 Úmluvy. Konkrétní rozpor s požadavky vyplývajícími z některého z jiných ustanovení čl. 5 Úmluvy přitom musí být konstatován přímo ze strany ESLP, popř. ze strany vnitrostátního orgánu. Pouhé tvrzení o údajném porušení požadavků čl. 5 Úmluvy tedy nepostačuje.³³⁵ Současně, soulad zbavení osobní svobody s požadavky čl. 5 Úmluvy je třeba též posuzovat s ohledem na příslušné vnitrostátní právo.³³⁶

ESLP současně zdůraznil, že ustanovení uvedeného článku Úmluvy vyžaduje, aby nárok na odškodnění byl vymahatelný nebo vykonatelný.³³⁷ Odškodňovat přitom lze jak samotnou hmotnou škodu, tak případnou nemajetkovou újmu. Přiznané odškodnění se poté poskytuje zpravidla ve formě peněžité náhrady. Její přesnou výši čl. 5 odst. 5 Úmluvy ovšem neuvádí. ESLP k tomuto nicméně zdůraznil, že její určení nesmí být zcela libovolné a její výše nesmí být výrazně nižší, než jakou by v obdobné záležitosti přiznal sám ESLP.³³⁸ Jinými slovy, výše přiznaného odškodnění musí skutečně plnit odškodňovací funkci, nikoli pouze funkci symbolickou.³³⁹

Závěrem lze dodat, že ustanovení čl. 5 odst. 5 Úmluvy vytváří specifický právní rámec pro uložení sankce za porušení Úmluvy, přičemž povinným subjektem je v daném případě stát. Tímto je tedy prakticky vytvářen zvláštní okruh odpovědnosti smluvních států Úmluvy za případy, kdy nerespektují požadavky vyplývající z čl. 5 Úmluvy, resp. judikatury ESLP.³⁴⁰

³³⁴ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 505.

³³⁵ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci N.C. proti Itálii ze dne 8. 12. 2002, č. 24952/94, odst. 49.

³³⁶ Rozsudek ESLP ve věci Bouamar proti Belgii ze dne 29. 2. 1988, č. 9106/80, odst. 47.

³³⁷ Rozsudek ESLP ve věci Smațana proti České republice ze dne 27. 9. 2007, č. 18642/04, odst. 92.

³³⁸ KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 561-563. Srov. rozsudek ESLP ve věci Ganea proti Moldávii ze dne 17. 5. 2011, č. 2472/06.

³³⁹ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003, s. 132.

³⁴⁰ KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 505, 559.

4.10 Shrnutí hlavních aspektů zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Účelem následujícího textu je závěrem části věnované úpravě ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Úmluvy přehledně a stručně shrnout její základní aspekty.

Ochrana osobní svobody jedinců je v rámci Úmluvy upravena primárně v jejím čl. 5, přičemž tato úprava se týká taktéž skupiny osob, kterými jsou žadatelé o azyl a jiní nucení migranti. Uvedený článek Úmluvy z hlediska své struktury tvoří generální klauzule, dále případy dovolené ingerence do práva na osobní svobodu a konečně též garanční okruh. Lze jej proto zařadit mezi nejkompexnější úpravy obsažené v Úmluvě. Přesto teprve judikaturou ESLP byl formován skutečný obsah tohoto ustanovení Úmluvy.

Úvodem je třeba zdůraznit, že působnost čl. 5 Úmluvy je limitována toliko na případy, kdy skutečně dojde ke zbavení osobní svobody jedince, nikoli na případy jejího pouhého omezení. Tyto by spadaly pod úpravu omezení svobody pohybu obsaženou v čl. 2 dodatkového Protokolu č. 4 k Úmluvě. Mezi oběma případy ovšem neexistuje pevná dělicí linie, nicméně ESLP v rámci své judikatury stanovil řadu kritérií k určení, zda v konkrétním případě skutečně došlo ke zbavení osobní svobody, či nikoli.

K závěru o zbavení osobní svobody musí být vždy přítomny dva elementy, a to objektivní a subjektivní element.

Objektivní element znamená, že daná osoba je držena po určitou dobu ve vymezeném prostoru, nehledě na to, zda se jedná o formální *de iure* detenci či opatření neformálního charakteru v podobě *de facto* detence. Klíčovým hlediskem pro rozlišení mezi zbavením osobní svobody a pouhým omezením je přitom dle ESLP intenzita a stupeň zásahu do práva jedince a nikoli charakter konkrétního opatření. Současně je třeba vždy zohlednit konkrétní okolnosti případu a vzít též v úvahu další faktory jako je druh a doba trvání předmětného opatření, způsob jeho výkonu či účinky ve vztahu k omezení denního života jedince. Zmíněné faktory jsou přitom posuzovány nejen jednotlivě, ale též v celém svém souhrnu.

Druhý, subjektivní element pak v sobě zahrnuje podmínku, že dotyčná osoba neudělila platný souhlas se zbavením osobní svobody.

Dále, do určité míry překvapivý postoj zachovává ESLP ve vztahu k testu nezbytnosti v případech zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Dle ESLP totiž v těchto případech není vyžadováno posouzení nezbytnosti

omezujícího opatření a aplikuje se toliko omezený test proporcionality co do místa, podmínek a délky trvání konkrétního opatření. Tento postoj je překvapivý i z toho důvodu, že test nezbytnosti je obecně integrální součástí posuzování zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy. Absence požadavku testu nezbytnosti tak do určité míry redukuje postavení Úmluvy a ESLP jako garantů ochrany základních práv žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Nicméně, je třeba současně zmínit, že v poslední judikatuře lze již vysledovat tendence směřující k přijetí testu nezbytnosti i v případech žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Zatím tomu tak je ovšem toliko v *ad hoc* případech.

Z hlediska samotných důvodů lze dle ESLP považovat zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta za slučitelné s požadavky čl. 5 Úmluvy, pokud se bude jednat o situaci spadající pod jeden ze dvou typových případů uvedených v odst. 1 písm. f) tohoto článku Úmluvy. Důvodem pro zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta tak může být toliko „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“³⁴¹

První z uvedených případů, tedy zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území, slouží zejména ke zjištění, zda žadatel o azyl splňuje zákonné požadavky pro umožnění jeho vstupu na území státu. Nezřídka proto k tomuto opatření dochází v tranzitních prostorech letiště či hraničních přechodů. Uvedené má mimo jiné za následek též to, že zadržené osoby jsou umístovány do míst a zařízení rozličné povahy, a to od specializovaného přijímacího střediska po policejní stanici.

Druhý z uvedených důvodů, tedy zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění, poté směřuje primárně proti odmítnutým žadatelům o azyl a neregulérním migrantům a umožňuje státním orgánům zbavit tyto osoby svobody za účelem jejich vyhoštění. Je tedy zřejmé, že tento důvod je nepochybně spojen s určitým prvkem represe za nelegální pobyt na území. Z hlediska Úmluvy je ospravedlnitelnost zbavení osobní svobody v tomto případě dále podmíněna tím, že předmětné řízení o vyhoštění musí skutečně probíhat, tedy nikoli pouze formálně. Současně toto řízení musí být vedeno s náležitou péčí, kdy státní orgány vystupují v rámci probíhajícího řízení aktivně a činí úkony směřující k vyhoštění dotyčné osoby. Dále musí také existovat reálný předpoklad vyhoštění. Pokud tento předpoklad dán není, např. je-li

³⁴¹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod čl. 5 odst. 1 písm. f).

na základě konkrétních okolností zřejmé, že vyhoštění je nerealizovatelné, přestává být zbavení osobní svobody vyhošťované osoby ospravedlnitelné uvedeným důvodem Úmluvy.

Vedle naplnění některého z výše popsaných důvodů musí být v případě zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta splněny též další podmínky, formulované především judikaturou ESLP. Tyto podmínky lze rozdělit na podmínky obecné, které jsou společnými požadavky pro všechny případy zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy, a podmínky zvláštní, jejichž obsah je třeba posuzovat specificky ve vztahu ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Tyto zvláštní podmínky nicméně nestojí mimo obecné podmínky, ale jsou jejich obsahově specifickou součástí.

Z hlediska obecných podmínek je především vyžadováno, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta bylo zákonné, tedy bylo konformní s vnitrostátním právem a probíhalo v souladu s řízením stanoveným zákonem. Předmětné opatření pak musí být též prosté svévolného jednání ze strany příslušných státních orgánů. Ve vztahu k absenci svévole je vyžadováno, aby zbavení osobní svobody bylo zejména uskutečněno v dobré víře a bylo úzce spjato s přípustným důvodem zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy, na němž příslušný orgán zakládá použité omezující opatření.

Z hlediska zvláštních podmínek je pak vyžadováno, aby zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů bylo vykonáváno v místě a za podmínek, které jsou adekvátní. Stejně tak celková délka zbavení osobní svobody nesmí přesáhnout dobu přiměřenou danému případu a cíli, kterého má být konkrétním opatřením dosaženo.

Vedle výše popsaných požadavků, které Úmluva, potažmo judikatura ESLP, klade na zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, zakotvuje čl. 5 Úmluvy též konkrétní procesní garance.

Žadatel o azyl či jiný nucený migrant, který byl zbaven osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, musí být dle jejího čl. 5 odst. 2 seznámen s důvody svého zadržení. Toto seznámení musí být provedeno neprodleně, jasným a jednoduše pochopitelným způsobem a v jazyce, kterému rozumí. Dotčené osobě v té souvislosti musejí být sděleny informace alespoň v takovém rozsahu, které jí umožní domáhat se druhé procesní garance, kterou je právo na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

V případě tohoto práva na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody sehrála při jeho formulaci velmi významnou roli opět judikatura ESLP. Produktem této judikatury je v daném případě např. tzv. princip inkorporované kontroly, dle něhož se má za to, že za situace, kdy o zbavení osobní svobody rozhodoval soudní orgán, byl soudní přezkum dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy již proveden. Nicméně, i v takovém případě ale ESLP vyžaduje, aby docházelo k následnému a hlavně pravidelnému soudnímu přezkumu odůvodněnosti zbavení osobní svobody.

Součástí zmíněného práva na soudní přezkum v podobě formulované ESLP jsou pak též některé další procesní garance, které jsou státy povinny zaručit. Jedná se např. o požadavek rychlého provedení řízení, možnost opakovaného přezkumu opatření v přiměřených intervalech, princip rovnosti zbraní či právo jedince být slyšen.

Poslední garancí, již neprocesního charakteru, formulovanou tentokrát v čl. 5 odst. 5 Úmluvy je právo osoby, která byla zbavena své osobní svobody v rozporu s požadavky čl. 5 Úmluvy, na peněžité odškodnění ze strany státu.

V souvislosti s výše popsanými mechanismy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 Úmluvy je ovšem třeba též zdůraznit následující skutečnost. Určitou bariérou ESLP v rámci jeho snah o zajištění efektivní ochrany základních práv totiž zůstává stále přetrvávající přetíženost tohoto soudu, která limituje efektivitu jeho rozhodovací činnosti.³⁴²

³⁴² Z pravidelných statistik je nicméně patrná postupně se snižující tendence přetíženosti. Za poslední sledované období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017 klesl počet nerozhodnutých stížností před ESLP z 79 750 na 56 250. Blíže v *Annual Report 2017: European Court of Human Rights* [online]. Štrasburk: Council of Europe – European Court of Human Rights, 2018, 184 s. [cit. 2018-07-30]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf.

5 Právo na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle práva Evropské unie

5.1 Úvodní slovo

Následující kapitola se nyní zaměří na problematiku ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů v rámci unijního práva.

V předchozím textu již bylo nastíněno, že ochrana základních práv zaujímá důležitou roli i v současném právním řádu Evropské unie. Doktrína ochrany těchto práv byla přitom původně formulována toliko judikaturou SDEU a teprve postupně byla včleňována do formální struktury unijního práva prostřednictvím revize primárního práva (např. Maastrichtskou smlouvou) až do dnešní podoby, kdy díky Lisabonské smlouvě je základním právům přiznána závaznost obecných zásad unijního práva, tedy zásad, na nichž je Evropská unie založena a které respektuje. Zdrojem těchto práv je přitom zejména Úmluva, dále ústavní tradice členských států, ale současně též mezinárodní smlouvy, na jejichž přijímání se členské státy podílely, nebo které přímo podepsaly.³⁴³

Ochrana základních práv v rámci Evropské unie ovšem nadále nemá povahu generální, ve smyslu jejího působení mimo právní rámec Evropské unie. Ochrana se proto soustředí na případy, kdy se základní práva ocitají v ohrožení v rámci stávajících mezi unijního práva. Ochrana základních práv tedy v Unii nejde mimo ostatní unijní záležitosti.³⁴⁴

Hovoříme-li již specificky o ochraně osobní svobody, je nepochybné, že ochrana tohoto práva bude představovat důležitou součást v zásadě jakéhokoli systému cizineckého a azylového práva. Unijní právo v tomto směru není výjimkou. Nicméně, před rozborem pozice ochrany osobní svobody v rámci unijního azylového práva je nejprve nezbytné zaměřit se krátce na samotné azylové právo Evropské unie, zejména pak Společný evropský azylový systém.

5.2 Východiska azylové politiky Evropské unie

Unijní azylové právo je z hlediska systematiky práva Evropské unie součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přičemž v rámci systému pravomocí patří na základě čl. 4 SFEU mezi sdílené pravomoci mezi Unii a členskými státy. Společný

³⁴³ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Nold KG ze dne 14. 5. 1974, č. C-4/73.

³⁴⁴ CLAYTON, Gina. *Textbook on immigration and asylum law*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 135.

evropský azylový systém (dále též jen „SEAS“) pak ztělesňuje jeden z cílů Evropské unie, který směřuje k postupnému vytváření prostoru, svobody, bezpečnosti a práva pro osoby, které nedobrovolně žádají na území Evropské unie o ochranu. Do této skupiny osob logicky spadají žadatelé o azyl i jiní nucení migranti. Koncepce SEAS, jako pevná součást unijního prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přitom vychází z myšlenky vystavět v Evropské unii jednotný prostor ochrany pro nucené migranty, který bude založen na všestranném uplatňování Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejího Protokolu z roku 1967 a současně též na společných humanitárních hodnotách, které uznávají všechny členské státy.

5.3 Společný evropský azylový systém

5.3.1 Geneze azylového systému Evropské unie

Azylová problematika byla zpočátku v rámci Unie řešena tolika na úrovni konzultací mezi jednotlivými členskými státy, které si tuto oblast držely pod vlastní kontrolou. Členské státy byly značně zdrženlivé k přenesení této oblasti na nadnárodní úroveň, přičemž panovalo přesvědčení, že oblast azylu a migrace by jakožto tehdejší součást oblasti justice a vnitra měla náležet výhradně do pravomocí členských států.

Prvním náznakem změny tohoto názoru se staly snahy některých států zavést užší spolupráci v oblasti odstraňování kontrol na vnitřních hranicích mezi členskými státy. Produktem těchto snah bylo přijetí společných pravidel v oblasti vízové politiky, kontrol na vnějších hranicích Unie, včetně dělení odpovědnosti za vyřizování azylových žádostí, a v neposlední řadě též spolupráce v oblasti policejních a soudních záležitostí. To vše bylo obsahem tzv. Schengenské spolupráce zahájené v roce 1985. Základ této spolupráce utvořila především Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z roku 1985,³⁴⁵ následovaná též Schengenskou prováděcí dohodou.³⁴⁶ V témže období pak byly přijaty i další právní dokumenty, které ilustrovaly sílící tendence členských států k přijetí společného postupu v oblasti azylu a migrace. Příkladem lze uvést zejména Dublinskou úmluvu z roku 1990.³⁴⁷ Tato dohoda, svou

³⁴⁵ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. 6. 1985, Úřední věstník Evropské unie L 239 ze dne 22. 9. 2000.

³⁴⁶ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 19. 6. 1990. Úřední věstník Evropské unie C 254 ze dne 19. 8. 1997.

³⁴⁷ Úmluva týkající se určení státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství, podepsaná dne 15. 6. 1990. Úřední věstník Evropské unie C 254 ze dne

povahou mezinárodní smlouva, položila základ tzv. „dublinkého systému“ jako společného unijního mechanismu k určení jediného členského státu, který bude odpovědný za meritorní přezkum žádosti o azyl podané na území členského státu Unie (tehdy Evropských společenství).³⁴⁸ Dále lze též uvést Londýnské rezoluce z roku 1992, které se zaměřovaly specificky na úpravu azylové problematiky, nicméně tyto byly přijaty toliko mimo institucionální rámec Evropských společenství.³⁴⁹

Další krok při formování azylové politiky Evropské unie, resp. Evropských společenství, pak znamenalo přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992.³⁵⁰ Po nabytí platnosti této smlouvy dne 1. 11. 1993 došlo k zařazení spolupráce v oblasti azylové a přistěhovalecké politiky do tzv. třetího pilíře.³⁵¹ Unijní právo v rámci tohoto třetího pilíře³⁵² ovšem v tomto období nemělo povahu svébytného autonomního systému práva, na rozdíl od práva komunitárního. Spíše se tedy povahově blížilo mezinárodnímu právu veřejnému. Typickým rysem tehdejší spolupráce v oblasti azylu a přistěhovalectví proto byla spolupráce na úrovni mezivládní.

Zásadní zlom nastartovaný právě uvedenou Maastrichtskou smlouvou ovšem přinesla až další revize primárního práva, tedy Amsterodamská smlouva.³⁵³ Touto smlouvou došlo ke komunitarizaci spolupráce v oblasti azylu a přistěhovalectví, kdy tato agenda byla přenesena z třetího mezivládního pilíře (unijní úrovně) do prvního komunitárního pilíře. Právním základem pro činnost Unie v oblasti azylu se pak stal čl. 63 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též jen „SES“), který uváděl taxativní výčet opatření k vytvoření jednotného evropského azylového systému.

22. 9. 2000. V souvislosti s Dublinskou úmluvou současně došlo na úrovni Unie (Společenství) k přijetí i dalších právních předpisů s cílem zjednodušit její praktické fungování, např. dnes již neplatné Rozhodnutí č. 1/97 přijaté dne 7. 9. 1997 týkající se nařízení o provádění Úmluvy.

³⁴⁸ V současnosti již dublinský systém není založen na původní Dublinské úmluvě. Tato byla postupně nahrazena opatřeními unijního sekundárního práva, konkrétně nařízením Rady (ES) č. 343/2003 (označované jako Dublin II.) a následně jeho přepracovaným zněním přijatým jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013 (označované jako Dublin III.).

³⁴⁹ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 57 – 60.

³⁵⁰ Maastrichtská smlouva byla podepsána dne 7. 2. 1992 v Maastrichtu. Platnosti nabyla dne 1. 11. 1993.

³⁵¹ Přijetím Maastrichtské smlouvy došlo k vytvoření nové struktury fungování dosavadních Evropských společenství. Dosavadní Evropská společenství, jakožto komunitární pilíř založený na přenosu části suverenity členských států na společné orgány, byla doplněna o dva nové pilíře založené na mezivládní spolupráci. Konkrétně se jednalo o Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (druhý pilíř) a pilíř Policejní a justiční spolupráce (třetí pilíř). Současně došlo k vytvoření nové entity zastřešující všechny pilíře, kterou byla Evropská unie.

³⁵² Stejně tak jako v případě druhého pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní politika.

³⁵³ Amsterodamská smlouva byla podepsána dne 2. 10. 1997 v Amsterdamu. Platnosti nabyla dne 1. 5. 1999.

O uvedený článek se činnost Unie v rámci azylové politiky opírala až do nabytí platnosti Lisabonské smlouvy, tj. do 1. 12. 2009.³⁵⁴

Rok 1999 byl z hlediska unijní úpravy azylu a přistěhovalectví významný nejen z důvodu Amsterodamské smlouvy. V témže roce proběhlo též zvláštní zasedání Evropské rady ve finském Tampere, konkrétně dne 15. – 16. 10. 1999. Na tomto zasedání došlo k přijetí tzv. Tamperského programu, v rámci něhož nejvyšší představitelé členských států odsouhlasili zahájení kroků k postupnému vytvoření Společného evropského azylového systému.³⁵⁵

Následující revize primárního práva v podobě Smlouvy z Nice³⁵⁶ přinesla pro oblast azylu některé změny týkající se legislativního procesu.³⁵⁷ Významným předělem ve vývoji azylové problematiky v rámci Evropské unie se nicméně stal tzv. Haagský program pro období 2005 až 2009,³⁵⁸ který koncepčně navázal na zmíněný Tamperský program a kterým Unie demonstrovala svůj zájem postoupit dále ve sjednocování azylových systémů jednotlivých členských států. Haagský program za tímto účelem vymezil dvě fáze formování SEAS. První fáze opírající se právě o výše zmíněný čl. 63 SES počítala s elementární harmonizací azylových systémů členských států Unie formou přijetí minimálních standardů v oblasti azylu. Následná druhá fáze se pak, po úplném a pečlivém vyhodnocení předchozí fáze, měla zaměřit na zvyšování těchto minimálních standardů vedoucí k dosažení standardů společných, zejména společného azylového postupu a taktéž jednotného statusu pro úspěšné žadatele o azyl nebo o doplňkovou ochranu. Haagský program tedy v tomto ohledu představoval důležitý mezník v rámci utváření azylového systému Evropské unie, kdy jeho cílem bylo zvýšit ochranu, která je na území členských států poskytována osobám v nouzi, zejména

³⁵⁴ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 60.

³⁵⁵ V souvislosti s rokem 1999 stojí za zmínku přijetí taktéž Akčního plánu Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva ze dne 3. 12. 1999. Úřední věstník Evropské unie C 19/01 ze dne 23. 1. 1999. Tento Vídeňský akční plán, který předcházel podpisu Amsterodamské smlouvy, byl v zásadě prvním komplexním politicko-právním dokumentem, který precizoval prostor svobody, bezpečnosti a práva. Blíže v BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 60-63.

³⁵⁶ Smlouva z Nice byla podepsána dne 26. 2. 2001 v Nice. Platnosti nabyla dne 1. 2. 2003.

³⁵⁷ Např. rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou při přijímání některých opatření týkajících se azylu a mezinárodní ochrany podle SES či zavedení procedury spolurozhodování s Evropským parlamentem.

³⁵⁸ Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva, schválený dne 25. 10. 2004 Radou pro spravedlnost a vnitřní věci a následně 5. 11. 2004 Evropskou radou. Tento program byl vypracován pro období let 2005 až 2009, přičemž si stanovil za cíl určit další směřování Unie v rámci otázek spravedlnosti a vnitřních věcí. Haagským programem obecně stanovené cíle a priority byly následně konkretizovány do specifických opatření s časovým rozvrhem pro jejich naplnění. Též v ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 64.

žadatelům o azyl, resp. jiným nuceným migrantům, a to v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků a dalších mezinárodních smluv.³⁵⁹

Z hlediska vývoje azylového systému Evropské unie, potažmo SEAS, samozřejmě nelze nezmínit význam dosud poslední revize primárního práva, kterou provedla Lisabonská smlouva v roce 2009.³⁶⁰ Tato smlouva přinesla z hlediska oblasti azylu například rozšíření pravomocí Unie a v návaznosti na předchozí Tamperský a Haagský program opět zdůraznila unijní snahy o vytvoření společné azylové politiky. Lisabonská smlouva proto například vymezila pravomoci Unie v oblasti azylu a doplňkové, resp. dočasné ochrany, a to v čl. 78 SFEU. V tomto bodě je vhodné současně připomenout, že výkon uvedených pravomocí se vždy řídí základními zásadami fungování unijního práva, tj. zejména zásadou svěřeni pravomocí,³⁶¹ zásadou subsidiarity³⁶² či zásadou proporcionality.³⁶³ Stejně tak výkon těchto pravomocí ale musí být v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, jejím Protokolem a dalšími příslušnými smlouvami.³⁶⁴

Lisabonskou smlouvu lze považovat za počátek závěrečné fáze formování azylového systému v rámci Evropské unie a na jejímž konci by měl být dobudován SEAS jakožto jednotný prostor ochrany pro žadatele o azyl a jiné skupiny nucených migrantů v rámci Evropské unie. Za tímto účelem byl po skončení Haagského programu vypracován nový víceletý plán, tzv. Stockholmský program,³⁶⁵ který stanovil priority a cíle pro období 2010 až 2014. K provedení tohoto programu byl přijat taktéž nový Akční plán.³⁶⁶ Oba dokumenty se pak shodovaly v tom, že cílem je dobudovat SEAS do roku 2012.

³⁵⁹ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 64. Dále též v BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 60 – 74.

³⁶⁰ Lisabonská smlouva byla podepsána dne 19. 10. 2007 v Lisabonu. Platnosti nabyla dne 1. 12. 2009. Pro úplnost lze doplnit, že platnosti Lisabonské smlouvy předcházelo přijetí taktéž jiného dokumentu, a to Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu schváleného dne 28. 9. 2008 (Pakt nebyl uveřejněn v Úředním věstníku Evropské unie). Cílem paktu bylo zejména podpořit integraci migrujících osob a též organizaci legálního přistěhovalectví.

³⁶¹ Smlouva o Evropské unii, čl. 5 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

³⁶² Tamtéž, čl. 5 odst. 3.

³⁶³ Tamtéž, čl. 5 odst. 4.

³⁶⁴ ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 61.

³⁶⁵ Stockholmský program. Úřední věstník Evropské unie C 115/01 ze dne 4. 5. 2010.

Víceletý program Evropské unie pro oblast justice a vnitřních věcí, který byl sestaven během roku 2009. Tento program opět obsahoval obecné priority a politické cíle Unie na období let 2010-2014.

³⁶⁶ Akční plán provádění Stockholmského programu přijatý Evropskou komisí dne 20. 4. 2010.

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že po vypršení časového rámce Stockholmského programu již nový program vypracován nebyl. Pro následující období let 2014 až 2020 ovšem došlo alespoň k určení strategických směrů v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie.³⁶⁷

5.3.2 Současná podoba Společného evropského azylového systému

Z předchozího textu lze vyvodit, že otázka vytvoření, resp. dobudování SEAS je na poli Evropské unie diskutována již dlouhou dobu, nicméně o konečné a jednotné podobě SEAS přesto dosud shoda nalezena nebyla. Situaci neusnadnila ani tzv. migrační krize z posledních let, která naopak zdůraznila problémy a nedostatky, které tuto oblast unijního práva provází. Není proto velkým překvapením, že Evropská unie v současné době diskutuje nikoli nad otázkou konečného dobudování SEAS, nýbrž nad jeho reformou.

Podíváme-li se nicméně na SEAS po Lisabonské smlouvě, Stockholmském programu, resp. jeho Akčním plánu, vychází podoba SEAS zejména z požadavků formulovaných v čl. 78 SFEU. Úvodní odstavec tohoto ustanovení přitom deklaruje základní východisko SEAS podle kterého: *„Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.“*³⁶⁸

Samotný obsah SEAS je pak vymezen v následujícím ustanovení čl. 78 odst. 2 SFEU,³⁶⁹ dle jehož znění SEAS zahrnuje:

- a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii;
- b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu;
- c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu;

³⁶⁷ Dále též v KOMÍNKOVÁ, Magda. Azylová politika. [online]. Praha: Odbor komunikace o evropských záležitostech (OEZ) Úřadu vlády České republiky, 2017 [cit. 2018-06-01]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>.

³⁶⁸ Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 78, odst. 1. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016.

³⁶⁹ Opatření podle tohoto ustanovení SFEU jsou přijímána Radou a Evropským parlamentem řádným legislativním procesem.

- d) společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo statusu doplňkové ochrany;
- e) kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- f) normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu;
- g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu.

Krom výše uvedeného pak dle ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU může Unie reagovat na náhlý příliv nucených migrantů vedoucí ke stavu nouze v jednom či více členských státech tím, že Rada na návrh Evropské komise přijme ve prospěch dotčeného, resp. dotčených států, dočasná opatření. Rozhodnutí dle tohoto ustanovení přitom vyžaduje předchozí konzultaci s Evropským parlamentem.

SEAS není ovšem na úrovni primárního práva definován toliko výše popsáním čl. 78 SFEU.³⁷⁰ SEAS je dále formován též SEU a jejími čl. 3 odst. 2³⁷¹ či čl. 12³⁷² a současně též ustanoveními LZPEU, zejména pak čl. 18, který poprvé na evropské úrovni stanovuje, že: *„právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie.“*³⁷³

Primární právo nicméně poskytuje SEAS především základní právní rámec, nicméně obsahovou páteří azylového systému jsou předpisy sekundárního unijního práva, tedy opatření přijatá orgány Unie na základě zmocnění uvedeného v čl. 78 SFEU. Tyto sekundární předpisy pak obsahově formulují dojednané společné standardy fungování azylového systému, či tam, kde těchto standardů dosaženo zatím nebylo, stanovují alespoň určité minimální normy. V následujícím textu proto budou rozebrány alespoň klíčová z těchto opatření.

³⁷⁰ Pro úplnost lze připomenout též čl. 4 odst. 2 písm. j) Smlouvy o fungování Evropské unie, dle kterého se oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva řadí mezi tzv. sdílené pravomoci Unie a členských států.

³⁷¹ Dle tohoto ustanovení je cílem Unie poskytovat občanům EU *„prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“*

³⁷² Dle tohoto ustanovení národní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Unie tím, že se v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti.

³⁷³ Listina základních práv Evropské unie, čl. 18. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016. K pojmům azylu a uprchlictví v rámci unijního práva blíže v podkapitole 1.2.2.

Nosnými instrumenty dnešní podoby SEAS jsou zejména azylové směrnice. Azylové řízení je upraveno především v tzv. procedurální směrnici, tj. směrnici č. 2013/32/EU,³⁷⁴ která stanovuje společná pravidla pro řízení ohledně přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, přičemž jejím cílem je založit celistvý systém rozhodování o mezinárodní ochraně, včetně azylu.

Významnou směrnicí pro fungování SEAS je též tzv. přijímací směrnice, tj. směrnice č. 2013/33/EU,³⁷⁵ která stanovuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech. Směrnice pak současně také stanovuje společná pravidla týkající se zadržování žadatelů o azyl.

Vedle předchozích dvou směrnic je třeba zmínit dále tzv. kvalifikační směrnici, tj. směrnici č. 2011/95/EU.³⁷⁶ Tato směrnice předně stanovuje normy, které jsou státní příslušníci třetích zemí, popř. osoby bez státní příslušnosti, povinni splnit, aby mohli požívat mezinárodní ochrany. Dále též vymezuje jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, kterým svědčí nárok na doplňkovou ochranu, a současně též upravuje obsah poskytnuté ochrany.

Specifickou směrnicí je pak tzv. návratová směrnice, tj. směrnice č. 2008/115/ES,³⁷⁷ která stanovuje společné normy a postupy v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Svou působností tedy nedopadá na žadatele o azyl, nýbrž na skupiny odmítnutých žadatelů o azyl nebo tzv. neregulární migranty.

Z dalších relevantních směrnic pak lze stručně zmínit např. směrnici č. 2001/55/ES o poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích

³⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 180/60 ze dne 29. 6. 2013. Jedná se o přepracovanou původní směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, která stanovovala toliko minimální rámec pro řízení o mezinárodní ochraně, Úřední věstník Evropské unie L 326/13 ze dne 13. 12. 2005.

³⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013. Jedná se opět o nově přepracovanou původní směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úřední věstník Evropské unie L 031 ze dne 6. 2. 2003.

³⁷⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 337/9 ze dne 20. 12. 2011.

³⁷⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

zemí³⁷⁸ či směrnici č. 2011/51/EU³⁷⁹ upravující možnost, aby osoby požívající mezinárodní ochrany získaly právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta členského státu Evropské unie.³⁸⁰

5.3.2.1 Dublinský systém

Jak již bylo uvedeno výše, od počátku 90. let je v rámci SEAS budován společný mechanismus, kterým má být určen jediný členský stát k meritornímu přezkumu žádosti o azyl, tzv. dublinský systém. Je vhodné na tomto místě zdůraznit, že právě dublinský systém představuje důležitou a též často diskutovanou součást SEAS. Základ tohoto systému položila Dublinská úmluva, k jejímuž přijetí byly tehdejší členské státy vedeny zejména z důvodu nárůstu počtu žadatelů o azyl a také z důvodu vytváření prostoru bez vnitřních hranic.

Původní Dublinská úmluva měla v tomto směru v zásadě dva hlavní cíle, a to zaprvé vyřešit, příp. minimalizovat tzv. *asylum shopping*, tedy jev, kdy žadatelé o azyl postupně a především nekontrolovaně podávají žádosti o azyl v různých členských státech.³⁸¹ Druhým cílem pak bylo předcházet jevu označovaného jako „*uprchlík in orbit (refugee in orbit)*“, kdy žadatel o azyl (uprchlík) neustále putuje mezi členskými státy, aniž by jeho žádost byla skutečně přezkoumána. Zpravidla k tomuto jevu docházelo proto, že členské státy odmítaly uznat svou příslušnost k posouzení žádosti o azyl, zejména s odkazem na uplatnění institutu bezpečné třetí země.³⁸²

V důsledku požadavku formulovaného v Amsterdamské smlouvě byl dublinský mechanismus založený Dublinskou úmluvou následně vtělen přímo do unijního aktu namísto původní mezinárodní smlouvy. Tímto opatřením se stalo nařízení

³⁷⁸ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úřední věstník Evropské Unie L 212/12 ze dne 7. 8. 2001.

³⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. 5. 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany. Úřední věstník L 132/1 ze dne 19. 5. 2011.

³⁸⁰ Z dalších opatření, nikoli směrnic, lze uvést např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Úřední věstník Evropské unie L 77/1 ze dne 23. 3. 2016.

³⁸¹ Např. z důvodu zvýšení šance o udělení azylu, jako důsledek sekundárních migračních toků s ohledem na rozdíly mezi azylovými systémy různých členských států, nebo z jiných specifických důvodů.

³⁸² ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 65.

Rady č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003.³⁸³ V rámci roku 2007 došlo ke zhodnocení dosavadního fungování dublinského systému podle uvedeného unijního nařízení, přičemž byly zjištěny některé jeho nedostatky. V důsledku toho bylo rozhodnuto o opětovné revizi systému. V současnosti je proto dublinský systém založen na aplikaci nového nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, účinného od 1. 1. 2014.³⁸⁴

Ve smyslu ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení Dublin III. posuzují členské státy jakoukoli žádost o mezinárodní ochranu učiněnou státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti na území kteréhokoli z nich, a to včetně žádostí podaných na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Podanou žádost o azyl, příp. o jinou mezinárodní ochranu, přitom posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií vyjmenovaných v nařízení. Tato kritéria jsou pak výslovně uvedena v kapitole III. nařízení, přičemž podle pořadí zde uvedeného se jedná o následující kritéria (sestupně řazená): existence rodinných vazeb (čl. 9 – 11 nařízení), vydané povolení k pobytu nebo vízum (čl. 12 nařízení), neoprávněný vstup a pobyt na území (čl. 13 nařízení), osvobození od vízové povinnosti (čl. 14 nařízení), podání žádosti o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště (čl. 15 nařízení). Poslední kritérium zbytkové povahy je pak formulováno v čl. 3 odst. 2 nařízení, které stanovuje, že pokud nemůže být na základě výše vyjmenovaných kritérií určen členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, stává se příslušným první členský stát, ve kterém byla žádost podána.

Uvedená kritéria jsou nicméně relativizována dalším ustanovením čl. 3 odst. 2 nařízení, které do značné míry reflektuje problémy, které se projevíly za fungování předchozího nařízení Dublin II. ve vztahu k národním azylovým systémům některých členských států. Nové nařízení Dublin III. proto stanovuje pravidlo, podle kterého není-li možné přemístit žadatele o mezinárodní ochranu do primárně příslušného členského státu, protože jsou dány závažné důvody pro to domnívat se, že v tomto členském státě dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu, přičemž tyto nedostatky s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 LZPEU, pak členský

³⁸³ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 50/1 ze dne 25. 2. 2003.

³⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

stát, který vede řízení o určení příslušnosti, má pokračovat v posuzování výše popsaných kritérií s cílem, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.³⁸⁵

Současně pak nařízení také uvádí, že pokud nelze žadatele přemístit do žádného členského státu na základě nařízením stanovených kritérií, a to ani do prvního členského státu, v němž byla žádost o mezinárodní ochranu podána, stává se příslušným k přezkoumání předmětné žádosti tento členský stát, který vede samotné řízení o určení příslušnosti.³⁸⁶

Mimo rámec výše uvedených pravidel pro určení příslušnosti, může ovšem každý členský stát využít diskreční ustanovení čl. 17 nařízení a rozhodnout se posoudit žádost o mezinárodní ochranu státního příslušníka třetí země, resp. osoby bez státní příslušnosti, přestože není příslušný podle kritérií daných nařízením. V takovém případě se daný členský stát sám stává příslušným členským státem podle nařízení, přičemž i přebírá povinnosti s tím spojené.³⁸⁷

Obdobně pak každý členský stát, který vede řízení o určení příslušnosti, resp. již příslušný členský stát, může do doby vydání prvního rozhodnutí ve věci požádat jiný členský stát, aby žadatele o mezinárodní ochranu z humanitárních důvodů (typicky rodinných či kulturních) převzal a jeho žádost posoudil o sám.³⁸⁸

Výše zmíněné komplikace provázející fungování dublinského systému se ostatně opakovaně projeví i v judikatuře evropských soudních orgánů, tedy SDEU a ESLP, i jednotlivých vnitrostátních soudů. ESLP v tomto směru například fakticky zrušil fikci vyplývající z čl. 22 odst. 7 nařízení Dublin III., dle kterého byla presumována příslušnost dožadovaného státu v případě, že tento nerozhodne o žádosti o převzetí žadatele do dvou měsíců. Současně též potvrdil povinnost členských států zajistit, aby před realizací navrácení žadatele do jiného členského státu Evropské unie poskytl dožadovaný členský stát individuální garance ohledně přiměřené péče podle požadavků vyplývajících z čl. 3 Úmluvy.³⁸⁹

K samotnému dublinskému systému lze dále uvést, že za účelem jeho fungování předmětné nařízení dále stanovuje i určitá procedurální pravidla. Dle těchto pravidel

³⁸⁵ Tamtéž, čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec.

³⁸⁶ Tamtéž, čl. 3 odst. 2 poslední pododstavec.

³⁸⁷ Tamtéž, čl. 17 odst. 1.

³⁸⁸ Tamtéž, čl. 17 odst. 2.

³⁸⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Tarakhel proti Švýcarsku ze dne 4. 11. 2014, č. 29217/12, odst. 122. Blíže též v SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 449.

zejména platí, že členský stát, který se stane příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu nařízení je povinen převzít, příp. přijmout zpět,³⁹⁰ žadatele o mezinárodní ochranu na své území a posoudit, resp. dokončit posouzení, předmětné žádosti.³⁹¹ Povinnost členského státu převzít, resp. přijmout zpět, žadatele zaniká v případě, že jiný členský stát vydá dotyčnému žadateli povolení k pobytu (pak uvedená povinnost přechází na tento stát) a dále v případě, že žadatel prokazatelně opustil území Unie na dobu nejméně tři měsíců a současně není držitelem platného povolení k pobytu vydaného příslušným členským státem. Povinnost členského státu přijmout zpět žadatele o mezinárodní ochranu pak také zaniká, pokud žadatel opustil území Unie v souladu s rozhodnutím o návratu nebo vyhoštění.³⁹²

Specificky ve vztahu k ochraně osobní svobody žadatelů o mezinárodní ochranu pak nařízení uvádí konkrétní důvody a záruky garantované těmto osobám ve vztahu k možnostem jejich zajištění za účelem přemístění dle nařízení. Tyto důvody a záruky uvedené v čl. 28 nařízení nicméně nebudou na tomto místě úmyslně rozebírány. Pozornost jim bude věnována v dalším textu, zejména v kapitole 5.4.3.2.

V souvislosti s fungováním dublinského systému v podobě podle nařízení Dublin III. je vhodné také krátce uvést, že předmětné nařízení nově ve svém čl. 33 zakotvuje tzv. mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí. Tento mechanismus je založený především na kooperaci mezi unijními orgány a členskými státy v případech ohrožení uplatňování nařízení. Tato kooperace spočívá na straně jedné v přijímání doporučení Evropské komise adresovaných členským státům a na straně druhé ve vytváření akčních plánů, resp. preventivních akčních plánů, vypracovávaných členskými státy k řešení zjištěných nedostatků. Nové nařízení zde především usiluje o zefektivnění systému, kdy tento mechanismus má jednak pomáhat řešit případné špatné fungování národních azylových systémů a jednak pomáhat těm členským státům Unie, které čelí vysokému počtu žadatelů o azyl či jinou mezinárodní ochranu.

Z hlediska fungování dublinského systému je pro úplnost nezbytné zmínit také systém EURODAC, který vznikl za účelem zajištění jeho efektivního uplatňování. Tento

³⁹⁰ Povinnost přijmout zpět je dle čl. 18 nařízení dána např. podal-li žadatel svou žádost v jiném členském státě nebo nachází-li se na území jiného členského státu bez povolení k pobytu, dále vzal-li žadatel svou žádost zpět, resp. byla-li jeho žádost zamítnuta, a tento žadatel učinil žádost v jiném členském státě nebo se nachází na území jiného členského státu bez povolení k pobytu.

³⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, čl. 18. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

³⁹² Tamtéž, čl. 19.

system slouží zejména jako významný důkazní prostředek, jelikož vytváří databázi otisků prstů žadatelů o azyl, žadatelů o jinou mezinárodní ochranu a též ilegálních migrantů.³⁹³ Umožňuje tak členským státům provést identifikaci těchto žadatelů a osob, které byly zadrženy v souvislosti s nepovoleným vstupem na území Unie.³⁹⁴

5.3.3 Další směřování Společného evropského azylového systému

Závěrem této podkapitoly věnující se SEAS následuje krátký komentář k dalšímu očekávanému vývoji jeho směřování.

Evropská unie již od počátku 90. let minulého století vytváří a buduje SEAS, přičemž jakožto jeden ze zásadních výsledků těchto snah bylo vytvoření dublinského systému. Tento systém byl přitom jasně nastaven a byl v zásadě funkční. Nicméně při *de facto* první zatěžkávací zkoušce, tj. migrační krizi od roku 2015, evropský azylový systém selhává. V důsledku systému zavedeného nařízením Dublin II. docházelo k přetěžování právních systémů jižních evropských států, zejména Řecka a Itálie, nejen žádostmi o udělení azylu, které byly podané přímo v těchto zemích, ale též žádostmi, které byly těmto státům předány na základě uvedeného nařízení. Unie proto v rámci solidarity a současně ve snaze předejít humanitární krizi na nastavené normy v zásadě rezignovala. Obrovský nápor osob přicházejících na území Unie současně znemožnil řádné fungování mechanismu registrace těchto cizinců, což umožnilo nekontrolovaný pohyb žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů po celé Evropské unii. Dublinský systém tak pod tíhou těchto vlivů, ale i dalších událostí, přestal fungovat a některé státy se rozhodly vrátit k původní cestě a vyrovnat se s migračním přílivem po svém způsobu. Tuto situaci se Unie pokusila řešit myšlenkou stanovení kvót ohledně přerozdělování žadatelů o azyl a ostatních nucených migrantů, nicméně bez výrazného úspěchu.

Evropská unie proto opět směřuje k revizi stávajících pravidel fungování SEAS, jehož součástí by měla být i revize stávajícího nařízení Dublin III. a vypracování nového nařízení Dublin IV. Základem chystané reformy by měla být myšlenka udržitelného azylového systému, v němž by odpovědnost za provedení řízení o udělení azylu

³⁹³ Otisky prstů jsou povinně snímány od roku 2003.

³⁹⁴ V současnosti je systém založen na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. 6. 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Úřední věstník L 180/1 ze dne 29. 6. 2013.

(mezinárodní ochrany) fakticky neměla dopadat pouze na malý počet členských států, nýbrž distribuce této odpovědnosti by měla být spravedlivější. K datu této práce nicméně projednávání reformy SEAS nebylo dosud dokončeno, přičemž lze očekávat, že dosažení shody nebude snadné, a to jak na úrovni mezi unijními orgány a členskými státy, tak mezi členskými státy navzájem.³⁹⁵

5.4 Ochrana osobní svobody v rámci Společného evropského azylového systému

Ochrana osobní svobody a základních práv všeobecně představuje významnou součást azylového práva Evropské unie, což v obecné rovině zdůraznil již dříve Stockholmským program. Určitým principiálním východiskem unijního práva v této oblasti současně zůstává důraz na maximální uplatnění možnosti svobodného pohybu žadatelů o azyl. Stejně tak sekundární azylová legislativa Evropské unie většinou přímo prohlašuje respekt k ochraně základních práv jakožto součásti unijního práva, a to včetně respektu k LZPEU a Úmluvě. Právě LZPEU, konkrétně její článek 6, pak vedle Úmluvy představuje druhý stěžejní pramen ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.

Dále je nutno zmínit, že na úpravu obsaženou v článku 6 LZPEU navazuje řada dalších opatření na úrovni sekundárního práva, která obsahují úpravu ochrany osobní svobody na základě uvedeného článku LZPEU. V oblasti azylu a migrace se jedná například o přijímací směrnici,³⁹⁶ procedurální směrnici,³⁹⁷ návratovou směrnicí,³⁹⁸ či nařízení Dublin III.³⁹⁹

³⁹⁵ Blíže k reformě SEAS v KOMÍNKOVÁ, Magda. Azylová politika. *Euroskop.cz* [online]. Praha: Odbor komunikace o evropských záležitostech (OEZ) Úřadu vlády České republiky, 2017 [cit. 2018-06-01]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>. Srov. např. BLAŽEJOVSKA, Markéta. Cílem reformy společného azylového systému musí být reálné snížení počtu příchozích. In: *Evropské hodnoty* [online]. Praha: Think-tank Evropské hodnoty, 2016 [cit. 2018-06-02]. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/jha/>.

³⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

³⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 180/60 ze dne 29. 6. 2013.

³⁹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

³⁹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

5.4.1 Listina základních práv Evropské unie

Následující se text týkající se Listiny základních práv Evropské unie ve svém úvodu nejprve pro přehlednost naváže na stručné představení LZPEU v kapitole 3. této práce, přičemž krátce zopakuje a současně doplní některé charakteristické rysy tohoto základního katalogu lidských práv Evropské unie.

Jak již bylo v předchozí části práce uvedeno LZPEU byla přijata dne 7. 12. 2000 a připojena ke Smlouvě z Nice toliko jako politická deklarace bez právní závaznosti. Teprve s účinností Lisabonské smlouvy v roce 2009 se LZPEU stala součástí unijního primárního práva, a to prostřednictvím inkorporačního odkazu uvedeného v čl. 6 odst. 1 SEU.⁴⁰⁰

Z hlediska svého obsahu LZPEU představuje kodifikovaný katalog práv a svobod, které zásadně vycházejí z jiných mezinárodních katalogů lidských práv (typicky právě Úmluva) a které byly dosud vykládány toliko v rámci judikaturní činnosti SDEU jako obecné zásady unijního práva. Navíc k samotné LZPEU jsou dále připojena výkladová vysvětlení jednotlivých jejích ustanovení, kdy tato vysvětlení jednak objasňují právě výše zmíněný vztah LZPEU k jiným mezinárodněprávním dokumentům a jednak také přímo odkazují na jejich výklad a pozici v právním řádu Evropské unie.⁴⁰¹

Uvedená Vysvětlení k LZPEU ovšem představují především výkladovou pomůcku jednotlivých ustanovení LZPEU. Nicméně, svou povahou ale přesahují rámec pouhého interpretačního nástroje. LZPEU ve svém ustanovení čl. 52 odst. 7 v tomto ohledu výslovně zakládá závaznou povahu vysvětlení, když ukládá soudům Unie a členských států povinnost, aby v rámci své činnosti náležitě přihlížely k příslušným Vysvětlením k LZPEU.⁴⁰²

Zásadní roli pro správnou aplikaci LZPEU sehrává určení její působnosti. Působnost LZPEU v tomto směru vychází zejména z jejích tzv. horizontálních ustanovení, konkrétně z článku 51 LZPEU. Z hlediska osobní působnosti jsou adresáty LZPEU v první řadě orgány, instituce a též jiné subjekty Evropské unie.⁴⁰³ Typickým příkladem zmíněného jiného subjektu bude v rámci oblasti azylu například Evropská

⁴⁰⁰ Uvedený čl. 6 odst. 1 SEU zní: „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. 12. 2000, ve znění upraveném dne 12. 12. 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“

⁴⁰¹ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 328.

⁴⁰² Tato povinnost samozřejmě platí pouze v rozsahu, v jakém dochází k uplatnění samotné LZPEU.

⁴⁰³ Jinými subjekty se rozumí takové subjekty, které jsou ale založené primárním či sekundárním unijním právem.

agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex). Orgány, instituce a jiné subjekty Unie nicméně vykonávají svou činnost v mezích daných primárním právem a současně pouze v jim svěřených oblastech. Z tohoto důvodu LZPEU zakotvuje požadavek, aby při její aplikaci byla dodržována zásada subsidiarity. Uvedený požadavek lze přitom považovat za vyjádření respektu Unie k suverenitě členských států v oblasti ochrany základních práv. Vedle unijních subjektů mohou být adresáty LZPEU taktéž členské státy, nicméně výhradně pokud uplatňují unijní právo. Tato formulace se ovšem ukazuje jako interpretačně problematická, jelikož jednoznačné určení, zda členské státy v konkrétním případě jednají v působnosti práva Unie, může být obtížné.⁴⁰⁴

K věcné působnosti LZPEU lze uvést, že tato je dána rozsahem samotného unijního právního řádu. Z uvedeného lze tedy vyvodit, že s rostoucím rozsahem působnosti unijního práva se stejnou měrou bude rozšiřovat i sféra působnosti LZPEU a jejích ustanovení. Nutno ovšem dodat, že působnost LZPEU je vždy limitována tzv. zásadou svěřených pravomocí a zákazem rozšiřování působnosti. LZPEU v tomto ohledu sama zdůrazňuje, že: „*nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.*“⁴⁰⁵ Aplikace LZPEU tedy striktně vychází ze zásady svěřených pravomocí a nemůže proto vést k rozšíření unijních pravomocí nad rámec těch, které členské státy na Unii přenesly v souladu s primárním právem.⁴⁰⁶

Dále, z hlediska úpravy základních práv a svobod obsažených v LZPEU je nutné uvést, že LZPEU sama připouští jejich omezení za stanovených podmínek. LZPEU v tomto smyslu výslovně zakotvuje, že *každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.*“⁴⁰⁷ Z hlediska zdrojů případných omezení práv a svobod lze přitom rozlišit v zásadě tři skupiny, a to tzv. autonomní omezení

⁴⁰⁴ TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 331. K působnosti LZPEU na národní úrovni blíže též v KULDA, Miloš. Charter of Fundamental Rights of the European Union and the legal order of the Czech Republic. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, 2015, vol. 2015, s. 1-19. ISSN 2336-5811.

⁴⁰⁵ Listina základních práv Evropské unie, čl. 51 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

⁴⁰⁶ Blíže např. v TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 332.

⁴⁰⁷ Listina základních práv Evropské unie, čl. 52 odst. 1. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

vyplývající přímo z LZPEU, omezení vyplývající ze zakládacích smluv⁴⁰⁸ a nakonec omezení vycházející z Úmluvy.⁴⁰⁹

V souvislosti s výkladem svých ustanovení pak LZPEU přímo zdůrazňuje význam svých obsahových zdrojů, zejména pak Úmluvu a současně též ústavní tradice společné členským státům Unie. V tomto ohledu je skutečností, že celá řada práv, resp. ustanovení, LZPEU má svůj odraz právě v Úmluvě, což LZPEU reflektuje. LZPEU tento vztah dále výslovně upravuje a stanovuje, že práva obsažená v LZPEU, která současně odpovídají právům zaručeným Úmluvou, mají stejný smysl a rozsah jako ten, který jim přiřkládá uvedená Úmluva.⁴¹⁰ Stejně tak případné omezení těchto práv musí být v souladu s Úmluvou, potažmo jejím výkladem v judikatuře ESLP.⁴¹¹ K uvedenému vztahu k Úmluvě je nutno taktéž dodat, že LZPEU nevylučuje, aby unijní právo poskytlo širší ochranu. Lze tedy shrnout, že Úmluva je tímto potvrzena jako určitý minimální standard ochrany, nikoli však nutně standard společný.

Uvedené SDEU reflektoval v oblasti azylu a nucené migrace například v rozsudku ve věci Salah Al Chodor ze dne 15. 3. 2017. Soud zde uvedl, že čl. 2 písm. n.) a čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. zakotvují možnost omezení základního práva na osobní svobodu garantovaného čl. 6 LZPEU. Při výkladu čl. 6 LZPEU je ovšem třeba vždy brát v úvahu též úpravu obsaženou v čl. 5 Úmluvy, a to jako minimální standard ochrany.⁴¹²

Analogicky pak LZPEU odkazuje též na ústavní tradice společné členským státům Evropské unie. LZPEU proto stanovuje, že uznává-li LZPEU základní práva vyplývající právě z těchto společných ústavních tradic, musí být taková práva interpretována ve shodě s těmito tradicemi.⁴¹³

Závěrem této části je nutno též dodat, že LZPEU cílí k zachování úrovně ochrany lidských práv v rámci Unie. Proto dle čl. 53 LZPEU nesmí být žádné z jejich ustanovení vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti

⁴⁰⁸ Tamtéž, čl. 52. odst. 2.

⁴⁰⁹ Tamtéž, čl. 52. odst. 3.

⁴¹⁰ Tamtéž.

⁴¹¹ Vysvětlení k Listině základních práv EU, vysvětlení k čl. 52 odst. 3. Úřední věstník Evropské unie C 303/02 ze dne 14. 12. 2007.

⁴¹² Rozsudek SDEU ve věci Salah Al Chodor a další ze dne 15. 3. 2017, č. C-528/15, odst. 37. Obdobně též v souvislosti s přijímací směrnici (č. 2013/33/EU) rozsudek SDEU ve věci J.N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 15. 2. 2016, č. C-601/15, odst. 63 či rozsudek SDEU ve věci K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 15. 2. 2016, č. C-18/16, odst. 46.

⁴¹³ Listina základních práv Evropské unie, čl. 52 odst. 4. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

své působnosti uznávají unijní právo, právo mezinárodní a taktéž mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je buď Evropská unie, nebo všechny členské státy, a to včetně Úmluvy.⁴¹⁴

Stejně tak LZPEU obsahuje ustanovení, které cílí k vyloučení možnosti zneužití práv, které sama garantuje. Žádné z ustanovení LZPEU v tomto směru nesmí být interpretováno tak, aby umožňovalo vyvíjet činnost nebo dopustit se činu zaměřeného na zmaření kteréhokoli z práv a svobod uznaných v LZPEU, nebo zaměřeného na jejich omezení v rozsahu větším, než jaký LZPEU stanoví.⁴¹⁵

5.4.2 Osobní svoboda žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů

Jak již bylo stručně zmíněno v dřívější kapitole č. 3 této práce, úprava ochrany osobní svobody je v rámci LZPEU obsažena v jejím článku 6. Nicméně, z hlediska své textace tento článek pouze stroze stanovuje, že „každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost.“⁴¹⁶ Bližší obsahové vymezení tedy poskytuje až vysvětlení k článku 6 LZPEU. Uvedené vysvětlení předně zdůrazňuje, že práva obsažená v čl. 6 LZPEU odpovídají právům zaručeným čl. 5 Úmluvy, a proto v souladu s ustanovením čl. 52 odst. 3 LZPEU mají tato práva stejný smysl a rozsah. Z uvedeného proto dále vyplývá, že omezení, která na osobní svobodu dle čl. 6 LZPEU mohou být oprávněně uvalena, nesmějí překročit meze specificky povolené článkem 5 Úmluvy.⁴¹⁷ Neuplatní se proto obecná úprava omezení výkonu práv a svobod uznaných LZPEU dle jejího čl. 52 odst. 1.

Z hlediska rozsahu práva na ochranu osobní svobody, resp. jeho případného omezení, LZPEU nepostupuje cestou vlastní komplexní úpravy, nýbrž odkazuje na existující úpravu obsaženou v Úmluvě, kterou tímto prakticky přebírá. K tomuto je současně třeba doplnit, že judikatura SDEU k výkladu uvedeného článku LZPEU není příliš bohatá. Z tohoto důvodu zůstává rozsáhlá judikatura ESLP k čl. 5 Úmluvy klíčovým zdrojem i ohledně výkladu samotného čl. 6 LZPEU.⁴¹⁸

⁴¹⁴ Tamtéž, čl. 53. Uvedené ustanovení je označováno za tzv. *standstill* klauzuli a jeho cílem je zdůraznit úmysl LZPEU zachovat stávající ochranu základních práv podle unijního práva, práva členských států a práva mezinárodního, zejména pak Úmluvy. Blíže též v TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 336.

⁴¹⁵ Listina základních práv Evropské unie, čl. 54. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

⁴¹⁶ Tamtéž, čl. 6.

⁴¹⁷ Vysvětlení k Listině základních práv EU, vysvětlení k čl. 6. Úřední věstník Evropské unie C 303/02 ze dne 14. 12. 2007.

⁴¹⁸ PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 131.

5.4.2.1 Působnost článku 6 Listiny základních práv Evropské unie

Článek 6 LZPEU stejně jako článek 5 Úmluvy respektuje právo na osobní svobodu jako jedno z nejdůležitějších osobnostních práv jedince.⁴¹⁹ Toto právo proto i dle LZPEU náleží každému, tedy v oblasti azylu a nucené migrace každému žadateli o azyl i jakémukoli jinému nucenému migrantovi bez ohledu na státní příslušnost či postavení. Zásahy do osobní svobody například formou detence jsou proto výjimkou z tohoto obecně garantovaného práva.

Z hlediska svého teritoriálního vymezení pak uvedené ustanovení působí primárně na území Unie. Nicméně, tato teritoriální působnost může podle okolností též přesáhnout hranice Unie, a to v rozsahu v jakém unijní agentury, příp. členské státy, operují mimo hranice Evropské unie. Zúčastněné subjekty provádějící konkrétní opatření jsou pak povinny jednat v souladu s čl. 6 LZPEU, pokud při těchto opatřeních prováděných mimo hranice Unie je zasahováno do osobní svobody jedinců.⁴²⁰ Typickými příklady takových opatření, kdy může dojít k iniciaci čl. 6 LZPEU, mohou být zejména zásahy pohraniční či pobřežní stráže proti vozidlům a lodím pašujícím nezákonně migrující osoby a směřujícím k hranicím Unie.

Z hlediska povahy zásahu do práva na osobní svobodu dopadá čl. 6 LZPEU opět toliko na situace, kdy je jedinec osobní svobody skutečně zbaven, nikoli pak na případy omezení osobní svobody. Nicméně, rozlišení mezi omezením osobní svobody a jejím zbavením není dosud na úrovni unijního práva výslovně řešeno. K pojmu zbavení osobní svobody, resp. k pojmu zajištění, se pouze velmi omezeně vyjadřují sekundární unijní předpisy jako např. přijímací směrnice, která ve svém článku 2 písm. h) definuje zajištění jako: „*zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu.*“⁴²¹ Naopak návratová směrnice (č. 2008/115/ES) definici pojmu

⁴¹⁹ K vazbě mezi čl. 6 LZPEU a čl. 5 Úmluvy je vhodné též doplnit, že LZPEU neovlivňuje možnost členských států Evropské unie, aby využili ustanovení čl. 15 Úmluvy. To v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence umožňuje státům odchýlit se od práv zaručených Úmluvou (včetně derogace jejího čl. 5) v souladu s jejich povinnostmi uvedenými v čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 72 a 347 SFEU. Viz Vysvětlení k Listině základních práv EU, vysvětlení k čl. 6. Úřední věstník Evropské unie C 303/02 ze dne 14. 12. 2007.

⁴²⁰ Obecně v případech opatření při ostraze vnějších hranic Unie platí, že: „*opatření přijatá v průběhu operace související s ostrahou hranic měla být přiměřená sledovaným cílům, nediskriminační a měla by plně respektovat lidskou důstojnost, základní práva a práva uprchlíků a žadatelů o azyl, včetně zásady nenavrácení.*“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014 ze dne 15. 5. 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, odst. 10 preambule. Úřední věstník Evropské unie L 189/93 ze dne 27. 6. 2014.

⁴²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 2 písm. h). Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

zajištění postrádá. Právě absence jednoznačného rozlišení mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením vytváří prostor pro členské státy k obcházení požadavků, které unijní právo klade na opatření spočívající ve zbavení osobní svobody. Typicky se v tomto ohledu jedná o případy, kdy jedinec je *de facto* zbaven osobní svobody, ale dle příslušné vnitrostátní právní úpravy se o zbavení osobní svobody nejedná.

Jako důsledek uvedeného je proto třeba hledat odpověď na otázku, zda konkrétní opatření je zbavením osobní svobody ve smyslu čl. 6 LZPEU nebo pouhé omezení, opět v judikatuře ESLP. Toto rozlišení v judikatuře ESLP již bylo předmětem detailního rozboru v předchozím textu věnujícímu se Úmluvě a z tohoto důvodu je na tuto část práce toliko odkazováno.⁴²²

5.4.2.2 Požadavek vyčerpání mírnějších opatření

Společnou premisou úpravy ochrany osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy i dle čl. 6 LZPEU je, že v rámci obou těchto systémů zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nucené migranta představuje výjimku z fundamentálního práva každého jedince na osobní svobodu. Unijní právo v tomto ohledu vyžaduje, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo uplatňováno toliko jako nejkrajnější opatření (*ultima ratio*) v situacích, kdy všechna mírnější opatření byla bez úspěchu vyčerpána, resp. taková opatření nejsou účinným způsobem aplikovatelná.

V rámci unijního azylového práva byl proto požadavek na zbavení osobní svobody jako opatření povahy *ultima ratio* vtělen do řady předpisů. Dle čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice mohou členské státy zajistit žadatele o azyl, pokud je to nutné, na základě individuálního posouzení konkrétního případu a současně nelze-li účinně uplatnit jiná mírnější donucovací opatření. Následující čl. 8 odst. 4 přijímací směrnice pak uvedené doplňuje o uložení povinnosti členským státům, aby v rámci své vnitrostátní právní úpravy stanovily pravidla týkající se zmíněných alternativních opatření.⁴²³

Obdobně pak ve vztahu k požadavku vyčerpání mírnějších opatření hovoří též nařízení Dublin III., které ve svém čl. 28 odst. 2 jasně stanovuje, že členské státy mohou přistoupit k zajištění osoby pro její přemístění ve smyslu nařízení, pokud na základě

⁴²² K rozlišení mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením, resp. k působnosti čl. 5 Úmluvy a přeneseně též čl. 6. LZPEU viz kapitola 4.3.2. této práce. Dále též v judikatuře ESLP, např. rozsudek ESLP ve věci Amuur proti Francii ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92, rozsudek ESLP ve věci Guzzardi proti Itálii ze dne 6. 11. 1980, č. 7367/76, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03.

⁴²³ Přijímací směrnice hovoří například o pravidelném hlášení u příslušných orgánů, složení finanční záruky či povinnosti zdržovat se na určeném místě.

individuálního posouzení každého případu existuje vážné nebezpečí útěku, dále pokud je takové zajištění přiměřené a současně nelze-li účinně využít jiná mírnější donucovací opatření. Pro úplnost pak lze jako příklad uvést též čl. 15 odst. 1 návratové směrnice, dle kterého jsou členské státy oprávněny zajistit jedince za účelem přípravy jeho návratu nebo vyhoštění, pokud v daném případě nemohou být účinně uplatněna jiná mírnější donucovací opatření.

Unijní právo tedy vyžaduje, aby zbavení osobní svobody žadatele o azyl, příp. jiného nuceného migranta, bylo uskutečněno až po předchozím zvážení všech možných jiných alternativních opatření, nebo pokud tyto jiné již aplikované mechanismy nedosáhly sledovaného účelu.⁴²⁴

5.4.2.3 Požadavek nezbytnosti a proporcionality

Zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů musí dle unijního práva předcházet posouzení nezbytnosti a přiměřenosti zamýšleného opatření. Nutno současně dodat, že uvedené požadavky doplňují výše popsany požadavek vyčerpání mírnějších opatření a jsou vzájemně propojené.

Právě v případě požadavku na provedení testu nezbytnosti, pokud jde o zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů, jde unijní úprava fakticky nad rámec standardu obsaženého v Úmluvě. Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, Úmluva, resp. judikatura ESLP, totiž obdobný požadavek provedení testu nezbytnosti pro zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1. písm. f) Úmluvy dosud jednoznačně nestanovuje.⁴²⁵ LZPEU tedy v tomto ohledu poskytuje vyšší standard ochrany, než ten, který je obsažen v Úmluvě.

Unijní předpisy v oblasti azylu a nucené migrace proto obecně požadují, aby příslušné orgány předem posoudily, zda je zbavení osobní svobody jedince přiměřené a nezbytné z hlediska cíle, kterého má být dosaženo, nebo zda by tohoto cíle mohlo být dosaženo uložení méně restriktivních alternativních opatření.

Uvedený požadavek nezbytnosti a proporcionality zbavení osobní svobody, spolu s požadavkem na vyčerpání mírnějších opatření, je pak specificky ve vztahu k žadatelům

⁴²⁴ K možným alternativním opatřením viz blíže kapitola 4.4 této práce.

⁴²⁵ V pozdější judikatuře ESLP jsou nicméně patrné náznaky o možné změně jeho postoje k této otázce. Např. rozsudek ESLP ve věci Mikolenko proti Estonsku ze dne 8. 10. 2009, č. 10664/05. Blíže k tomuto viz kapitola 4.4 této práce.

o azyl vtělen do řady unijních sekundárních předpisů. Lze uvést zejména již výše popsany čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice,⁴²⁶ či čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.⁴²⁷

Ve vztahu k neúspěšným žadatelům o azyl či neregulérním migrantům pak test nezbytnosti a proporcionality, spolu s požadavkem na vyčerpání mírnějších opatření, zakotvuje především návratová směrnice, a to ve svém čl. 15 odst. 1⁴²⁸ a též článku 15 odst. 5 směrnice.⁴²⁹

5.4.3 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů

Oproti úpravě obsažené v Úmluvě samotný čl. 6 LZPEU nestanovuje případy, ve kterých je přípustné zbavit žadatele o azyl či jiného nuceného migranta osobní svobody. V souladu s čl. 52 odst. 3 LZPEU, resp. vysvětlením připojeným k tomuto článku, je proto třeba uplatnit ty důvody, které jsou specificky vymezeny v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Uvedené provázání unijní úpravy s úpravou obsaženou v Úmluvě pak znamená, že případné zbavení osobní svobody dle čl. 6 LZPEU musí splňovat stejné omezující podmínky jako ty, které vyplývají z čl. 5. Úmluvy.

Přípustnými případy zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 6 LZPEU tedy budou podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy jednak zbavení osobní svobody jedince, aby se zabránilo jeho nepovolenému vstupu na území členského státu⁴³⁰ a jednak zbavení osobní svobody jedince, proti němuž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.⁴³¹

Oba výše uvedené důvody jsou do unijního práva promítnuty a dále rozvedeny především na úrovni sekundárních opatření.

⁴²⁶ „V případě nutnosti ... mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.“ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 8 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴²⁷ „Členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu, ...pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření.“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, čl. 28 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013; obdobně též odst. 20 preambule nařízení.

⁴²⁸ Uvedené ustanovení umožňuje zbavení osobní svobody „nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.“ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 15. odst. 1. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴²⁹ Dle tohoto ustanovení „zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 (směrnice) a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění.“ Tamtéž, čl. 15 odst. 5.

⁴³⁰ Dle první části ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

⁴³¹ Dle druhé části ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

V důsledku popsané duality důvodů existuje ovšem v rámci unijní úpravy azylu a nucené migrace dvojí právní režim podle toho, zda se jedná o zajištění osoby v souvislosti se žádostí o udělení azylu, nebo o zajištění v souvislosti s vyhoštěním a navrácením. Rozlišujícím faktorem je přitom právě (ne)existence podané žádosti o azyl. Jinými slovy, azylová detence bude zpravidla založena na prvním z důvodů uvedeném v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tj. zabránění nepovolenému vstupu na území. Naproti tomu detence související s vyhoštěním a navrácením osoby, bude vycházet z části druhé čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tedy bude se jednat o zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Uvedené potvrdil v rámci své judikatury též SDEU, který konstatoval, že zajištění za účelem vyhoštění, resp. navrácení a zajištění nařízené proti žadateli o azyl spadají pod různé právní režimy.⁴³²

Přípustné důvody zbavení osobní svobody žadatele o azyl jsou obsaženy především v přijímací směrnici (zejména v čl. 8) či nařízení Dublin III. (zejména v čl. 28).

Naproti tomu v rámci druhého režimu jsou důvody umožňující zbavení osobní svobody odmítnutých žadatelů o azyl či neregulérních migrantů, s nimiž probíhá řízení o vyhoštění a u nichž současně není projednávána žádná žádost o azyl, upraveny především v návratové směrnici.

5.4.3.1 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU (příjímací směrnice)

Příjímací směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU⁴³³ primárně stanovuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech.

Z hlediska ochrany osobní svobody směrnice současně stanovuje společná pravidla pro zacházení s žadateli o azyl po dobu azylového řízení, včetně případného řízení o opravných prostředcích proti zamítavému rozhodnutí o udělení azylu. Směrnice nicméně dále dopadá i na situaci, kdy je žadatelem podána nová žádost následující po předchozí odmítnuté žádosti,⁴³⁴ a to i když již došlo k vydání rozhodnutí o vyhoštění, resp. o navrácení. SDEU k tomuto doplnil, že návratová směrnice se uplatní toliko

⁴³² Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09, odst. 45.

⁴³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 8 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴³⁴ PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 143.

v případě, kdy v dané věci již není podaná žádná žádost o azyl, resp. opravný prostředek proti zamítavému rozhodnutí o této žádosti.⁴³⁵

Již bylo zmíněno, že unijní právo zásadně vychází z myšlenky, dle které je zbavení osobní svobody výjimkou ze základního práva na ochranu osobní svobody. Koncepčním východiskem unijního práva proto zůstává snaha o maximální zachování svobody pohybu zejména žadatelů o azyl. Dle přijímací směrnice toto v zásadě znamená, že základní pozici unijního *acquis* v rámci přijímání žadatelů o azyl by mělo být směřování těchto osob do „otevřených“ zařízení, která zde pobývajících jedinci mohou dle své vůle opustit. Naopak k zadržení žadatelů o azyl má být přístupováno toliko ve stanovených případech. Dle čl. 18 odst. 1 přijímací směrnice by proto žadatelům o azyl měla být poskytnuta možnost pobývat v ubytovacích střediscích, soukromých domech, bytech nebo hotelích. Na druhé straně ovšem toto ustanovení svou další obecnější formulací také umožňuje ubytování těchto osob i „v zařízeních k ubytování žadatelů po dobu posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané na hranicích, v tranzitním prostoru“⁴³⁶ nebo „jiných zařízeních vhodných k ubytování žadatelů.“⁴³⁷ Tyto obecnější formulace tak nezbytně otevírají možnost pro členské státy fakticky „ubytovat“ žadatele v přísnějších podmínkách odpovídajících *de facto* detenci. Obdobně pak přijímací směrnice na jiném místě umožňuje odchýlení se od některých podmínek výkonu detence v případech zajištění žadatele o azyl na hraničním přechodu nebo v tranzitním prostoru.⁴³⁸ Uvedené opět může v konečném důsledku vytvářet dodatečný prostor pro členské státy ke zpřísnění použitého opatření.

Právě výše naznačená ambivalentnost některých požadavků přijímací směrnice ohledně podmínek, resp. prostor, v nichž je žadatel o azyl umístěn v rámci řízení dle přijímací směrnice, představuje potenciální zdroj právní nejistoty a rizika svévole jednání ze strany státních orgánů. Současně poskytuje členským státům nezanedbatelnou flexibilitu při snaze obejít některé požadavky a záruky vztahujícím se k detenci dle uvedené směrnice.⁴³⁹

⁴³⁵ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09, odst. 41, či rozsudek SDEU ve věci Arslan ze dne 30. 5. 2013, č. C-534/11, odst. 40 - 63.

⁴³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 18 odst. 1. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴³⁷ Tamtéž.

⁴³⁸ Tamtéž, např. čl. 10 odst. 5 či čl. 11 odst. 6.

⁴³⁹ Shodně v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 14 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

Ve vztahu k samotnému zbavení osobní svobody přijímací směrnice obsahuje specifické důvody připouštějící užití takového opatření. Tyto důvody jsou v prvé řadě limitovány korektivem obsaženým v čl. 8 odst. 1, podle něhož nikdo nesmí být zadržen pouze z toho důvodu, že je žadatelem o azyl, resp. o jinou formu mezinárodní ochrany, ve smyslu přijímací směrnice.⁴⁴⁰ Uvedeným ustanovením směrnice reflektuje princip, dle kterého je zbavení osobní svobody výjimkou z jinak garantovaného základního práva na osobní svobodu, což nepřímo potvrzuje též ve svém čl. 7. V prvním odstavci tohoto článku totiž směrnice zakotvuje základní východisko ohledně zacházení s žadatelem o azyl, kdy umožňuje těmto osobám volně se pohybovat po území hostitelského členského státu, popř. po území, které tento stát vymezí.⁴⁴¹

Nicméně, zpět k otázce zbavení osobní svobody, přijímací směrnice pak dále v čl. 8 odst. 3 taxativně vyjmenovává důvody, za kterých lze žadatele o azyl zbavit osobní svobody. Dle uvedeného ustanovení může být žadatel o azyl zbaven osobní svobody v následujících případech, a to na základě individuálního posouzení každého případu:

- a) za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;
- b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí, že se žadatel bude skrývat;
- c) během řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území;
- d) za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění podle návratové směrnice, pokud existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení;
- e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;
- f) v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III., který za stanovených podmínek povoluje zbavení osobní svobody pro zabezpečení přemístění podle tohoto nařízení.

Samotné výše vyjmenované důvody ovšem nejsou přijímací směrnici nikterak dále specifikovány. Směrnice toliko požaduje, aby důvody zbavení osobní svobody byly stanoveny ve vnitrostátním právu členských států. Při výkladu uvedeného čl. 8 odst. 3

⁴⁴⁰ Nutno též dodat, že stejný korektiv stanovuje i čl. 26 odst. 1 procedurální směrnice, dle kterého členské státy nesmějí nikoho zadržet pouze proto, že se jedná o žadatele o mezinárodní ochranu.

⁴⁴¹ Bližší podmínky týkající se svobody pohybu jsou uvedeny v jednotlivých odstavcích čl. 7 přijímací směrnice.

přijímací směrnice je proto v každém případě třeba vycházet z obecného pravidla požadujícího respektování ustanovení LZPEU. Důvody zbavení svobody vyjmenované v přijímací směrnici tudíž musejí být vždy vykládány v souladu s čl. 6 LZPEU. Zbavení osobní svobody dle uvedené směrnice pak musí zejména sledovat cíl zabránit nepovolenému vstupu jedince na území⁴⁴² a současně musí respektovat i další principy formulované v rámci judikatury ESLP, příp. judikatury SDEU.⁴⁴³

Nutno samozřejmě dodat, že zbavení osobní svobody musí splňovat výše rozebrané požadavky proporcionality, nezbytnosti a vyčerpání mírnějších prostředků.⁴⁴⁴

5.4.3.2 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 (nařízení Dublin III.)

V rámci nařízení Dublin III., tj. nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, které tvoří základ tzv. dublinského systému, je úprava obsahující přípustné důvody zbavení osobní svobody obsažena v čl. 28 nařízení. Zde obsažená úprava je přitom stručnější než ta, které je zakotvena v přijímací směrnici.

Společným korektivem nicméně zůstává, že nařízení Dublin III. taktéž vylučuje, aby osoba byla zbavena osobní svobody pouze proto, že se na ni vztahuje řízení podle tohoto nařízení.⁴⁴⁵

Z hlediska samotných důvodů pro zbavení osobní svobody pak nařízení stanovuje v zásadě jediný kombinovaný důvod. Článek 28 odst. 2 nařízení v tomto ohledu umožňuje zajistit jedince za účelem jeho přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu. Opět samozřejmě platí, že současně musejí být splněny požadavky proporcionality, nezbytnosti a vyčerpání mírnějších prostředků.⁴⁴⁶ Stejně tak musí být uvedené ustanovení opět vykládáno ve shodě s čl. 6 LZPEU a judikaturou SDEU, resp. s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a judikaturou ESLP.

⁴⁴² Příp. cílem opatření může být též odvrácení bezprostřední hrozby spáchání konkrétního trestného činu. Viz PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 143.

⁴⁴³ Zejména principy formulované v rámci rozsudku velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03. Blíže kapitola 4.5.1. této práce.

⁴⁴⁴ Viz kapitola 5.4.2.2. a 5.4.2.3. této práce.

⁴⁴⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, čl. 28 odst. 1. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁴⁶ Viz kapitola 5.4.2.2. a 5.4.2.3. této práce.

Nařízení Dublin III. nicméně blíže nespecifikuje, v jakých situacích dochází k naplnění zmíněného kritéria „*vážného nebezpečí útěku*.“ Určité zmírnění významové vágnosti tohoto kritéria lze sice nalézt v čl. 2 písm. n) nařízení, nicméně jedná se o zmírnění pouze zdánlivé.⁴⁴⁷ Jmenované ustanovení vymezuje pojem nebezpečí útěku, jakožto situaci, kdy existují důvody, „*kteřé se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout.*“⁴⁴⁸ Citované ustanovení tak pouze tautologicky vysvětluje pojem nebezpečí útěku, nicméně již neřeší druhou část kritéria, tj. kdy toto nebezpečí útěku bude vážné.

Z citovaného ustanovení lze nicméně dále vyvodit, že pravomoc k určení relevantních důvodů zakládajících nebezpečí útěku, resp. kritéria vážného nebezpečí útěku ve smyslu čl. 28 odst. 2 nařízení, ponechává nařízení Dublin III. na vnitrostátní legislativě jednotlivých členských států. Vnitrostátní vymezení těchto důvodů ovšem není pouhou možností členských států, nýbrž přímo jejich povinností, což ostatně potvrdil též SDEU.⁴⁴⁹ V případě, že členský stát tuto svou povinnost nesplní, má toto za následek, že ustanovení čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. se neuplatní, v důsledku čehož bude zajištění jedince za účelem jeho přemístění dle tohoto nařízení nutno považovat za protiprávní.⁴⁵⁰

Z hlediska obsahového vymezení důvodů tedy nařízení Dublin III. ponechává členským státům určitou volnost při určení, jaké okolnosti a situace budou svědčit pro existenci nebezpečí útěku. Nicméně nařízení Dublin III., potažmo judikatura SDEU, současně stanovuje i určité limity volního uvážení členských států.

První omezení je obsaženo již v čl. 2 písm. n), dle něhož musí být relevantní důvody založeny na objektivních kritériích stanovených právními předpisy. Druhé omezení pak vyplývá z judikatury SDEU, který doplnil, že kritéria stanovující existenci nebezpečí útěku jedince ve smyslu nařízení Dublin III. musejí být „*stanoveny závazným aktem, jehož*

⁴⁴⁷ Jak uvádí též Větrovský ve VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Poznámky k určování významu právního kritéria „*vážné nebezpečí útěku*.“ In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 477.

⁴⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, čl. 2 písm. n). Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁴⁹ Rozsudek SDEU ve věci Salah Al Chodor a další ze dne 15. 3. 2017, č. C-528/15, odst. 47.

⁴⁵⁰ Tamtéž, odst. 46.

*uplatňování bude předvídatelné.*⁴⁵¹ Dle SDEU je proto povinností členského státu vymezit relevantní kritéria nebezpečí útěku toliko obecně závazným právním předpisem, neboť pouze tímto způsobem mohou být splněny požadavky srozumitelnosti, předvídatelnosti, dostupnosti a požadavek na ochranu proti svévoli, který je vyžadován úpravou dle čl. 28 odst. 2 a čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III.⁴⁵²

Lze tedy shrnout, že z obsahového hlediska ob stojí kritéria svědčící pro existenci nebezpečí útěku, resp. vážného nebezpečí útěku, ve smyslu čl. 28 odst. 2 a čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. pouze, pokud jsou stanovena objektivně a splňují požadavky na srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a taktéž požadavek na ochranu jedince proti svévoli. Nadto, závěr o existenci vážného nebezpečí útěku ve smyslu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. nelze činit obecně na základě pouhého zákona. Naopak, vždy je třeba individuálně zhodnotit konkrétní okolnosti daného případu. Relevantní kritéria proto musí takové individuální posouzení jednotlivých případů umožňovat.⁴⁵³

5.4.3.3 Přípustné důvody zbavení osobní svobody dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES (návrátová směrnice)

Návrátová směrnice Evropského parlamentu a Rady (č. 2008/115/ES) dopadá na osoby mimo rámec azylového řízení, které pobývají na území členského státu neoprávněně, tj. na odmítnuté žadatele o azyl a neregulérní migranty. V této souvislosti je třeba připomenout, že návrátová směrnice se nevztahuje na jedince, který podal žádost o mezinárodní ochranu dle procedurální směrnice, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.⁴⁵⁴

Samotná návrátová směrnice obsahuje též specifickou úpravu zajištění dotčených osob. Důvody opravňující členské státy k přijetí opatření spočívající ve zbavení osobní svobody jsou formulovány v čl. 15 odst. 1 této směrnice. Uvedené ustanovení umožňuje zbavit jedince, s nímž probíhá řízení o vyhoštění či o navrácení, osobní svobody za účelem přípravy výkonu vyhoštění, resp. navrácení, a to zejména z následujících dvou důvodů:

⁴⁵¹ Tamtéž, odst. 42.

⁴⁵² Tamtéž, odst. 43.

⁴⁵³ K problematice kritéria „vážného nebezpečí útěku“ blíže ve VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Poznámky k určování významu právního kritéria „vážné nebezpečí útěku.“ In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 477 - 487.

⁴⁵⁴ Rozsudek SDEU ve věci Arslan ze dne 30. 5. 2013, č. C-534/11, odst. 49.

- a) hrozí nebezpečí, že se dotyčná osoba bude skrývat;
- b) dotyčná osoba se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Zbavení osobní svobody je přitom opět možné pouze za současného respektování požadavku předchozího vyčerpání jiných mírnějších opatření, je-li to možné, a požadavku nezbytnosti a proporcionality předmětného opatření.⁴⁵⁵

Kromě výše uvedeného je ovšem zbavení osobní svobody za účelem navrácení nebo vyhoštění dle návratové směrnice doplněno o další specifický požadavek, kterým je existence reálného předpokladu pro vyhoštění, a to s ohledem na lhůty uvedené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice.⁴⁵⁶ Tento požadavek, jehož předobraz je obsažen i v Úmluvě, resp. v judikatuře ESLP k čl. 5 Úmluvy, je výslovně zakotven v čl. 15 odst. 4 návratové směrnice. Podle tohoto ustanovení, pokud se ukáže, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních či z jiných důvodů existovat, zbavení osobní svobody přestává být důvodným a zadržená osoba musí být bezodkladně propuštěna.⁴⁵⁷ Reálný předpoklad pro vyhoštění v tomto ohledu bude absentovat typicky v případech, kdy vyhoštění, resp. navrácení, budou bránit překážky, jako např. aplikace zásady nenavrácení (*non-refoulement*)⁴⁵⁸ Uvedené potvrdil též SDEU který v případě Kadzoev, konstatoval, že „pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v odstavcích 5 a 6 téhož článku (pozn.: článek 15 návratové směrnice), odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění a že tento neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.“⁴⁵⁹

Z hlediska výše popsaného vymezení působnosti návratové směrnice je vhodné se krátce taktéž zmínit o možné situaci, kdy dojde k časové kolizi probíhajícího řízení o vyhoštění, resp. navrácení, dle této směrnice a řízení o nově podané žádosti o azyl. V takovýchto případech se totiž zadržená osoba ocitá na pomezí obou právních režimů, tj. azylového a vyhošťovacího/návratového režimu. V těchto případech lze připomenout

⁴⁵⁵ Např. rozsudek SDEU ve věci El Dridi, alias Soufi Karim ze dne 28. 4. 2011, č. C-61/11, odst. 59.

⁴⁵⁶ Maximální délka zajištění dle čl. 15 odst. 5 a 6 návratové směrnice činí podle okolností 18 měsíců. Pokud by předpokládaná doba nutná pro realizaci vyhoštění, resp. navrácení, měla překročit tuto lhůtu, neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění ve smyslu směrnice. Blíže v rozsudku ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09, odst. 64 - 66. Blíže k lhůtám dále v kapitole č. 5.4.4.3.2.

⁴⁵⁷ Dle uvedeného ustanovení ztrácí zbavení osobní svobody odůvodnění též v případě, pokud přestanou existovat základní důvody zajištění dle čl. 15 odst. 1 směrnice.

⁴⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 5. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴⁵⁹ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09, odst. 67.

judikaturu SDEU, který konstatoval, že byť se návratová směrnice 2008/115/ES nepoužije v průběhu řízení o posouzení žádosti o azyl, neznamená to, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení, které tak může pokračovat v případě, že bude žádost o azyl zamítnuta. Kdyby členské státy nemohly zabránit tomu, aby dotýčný podáním žádosti o azyl automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl této směrnice, kterým je účinné vyhoštění a navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.⁴⁶⁰ V této souvislosti není bez zajímavosti, že uvedené stanovisko SDEU bylo v zásadě inkorporováno přímo do přijímací směrnice jako důvod uvedený pod čl. 8 odst. 3 písm. d).

Zbavení osobní svobody ve smyslu návratové směrnice může mít nicméně své propojení taktéž s trestněprávní rovinou na úrovni členských států. SDEU v rámci případu Achughbabian judikoval, že návratová směrnice nebrání tomu, aby členský stát kvalifikoval neoprávněný vstup nebo pobyt na jeho území jako trestný čin a tento trestně sankcionoval za účelem odradit od takového jednání případné budoucí pachatele a takovému jednání tímto předcházet. Stejně tak směrnice nebrání tomu, aby bylo nařízeno opatření spočívající ve zbavení osobní svobody po dobu rozhodování, zda je vstup a pobyt konkrétní osoby legální. Soud nicméně připomněl, že uložení a výkon trestu odnětí svobody v průběhu řízení o vyhoštění, resp. navrácení, dle návratové směrnice ovšem nepřispívají k uskutečnění vyhoštění, resp. navrácení, které je cílem tohoto řízení.

Soud dále k tomuto dodal, že zbavení osobní svobody, k jehož nařízení došlo před nebo během řízení o vyhoštění, resp. navrácení, spadá do působnosti návratové směrnice a jeho cílem proto musí být realizace vyhoštění, resp. navrácení. V řešeném případě ovšem vyhoštění, resp. navrácení, nebylo cílem zbavení osobní svobody podle trestního práva, a proto nemohly být naplněny požadavky kladené návratovou směrnicí. Naopak, předmětné zajištění formou trestní sankce by bránilo uplatňování návratové směrnice a zpozdilo by vyhoštění. Současně, ale SDEU ani nevyloučil možnost zbavení osobní svobody jako trestní sankci poté, co skončilo řízení o vyhoštění, resp. navrácení (tedy byla uplatněna i donucovací opatření formulovaná v čl. 8 směrnice), nicméně k samotné realizaci vyhoštění nedošlo.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Rozsudek SDEU ve věci Achughbabian ze dne 6. 12. 2011, č. C-329/11, odst. 30.

⁴⁶¹ Tamtéž, odst. 28. Blíže též v *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration* [online]. 2. vydání. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, 276 s. [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>.

Závěrem lze ve vztahu k přípustným důvodům zbavení osobní svobody dle návratové směrnice uvést další specifikum, v rámci něhož jde návratová směrnice nad rámec úpravy obsažené v Úmluvě. Směrnice ve svém čl. 7 odst. 1 zakotvuje pravidlo, podle něhož rozhodnutí o vyhoštění, resp. navrácení, současně poskytuje dotyčné osobě přiměřenou lhůtu k dobrovolnému opuštění území členského státu.⁴⁶² Tato lhůta dle stejného ustanovení činí obvykle sedm až třicet dní s možností jejího prodloužení v případě nutnosti a s ohledem na konkrétní okolnosti případu (délka pobytu, školou povinné děti, rodinné či společenské vazby apod.).

Po dobu trvání této lhůty k dobrovolnému opuštění zásadně nelze dotyčnou osobu zbavit osobní svobody ve smyslu směrnice. Dle 7 odst. 3 návratové směrnice lze v této době uložit pouze některé povinnosti k předejití nebezpečí, že se dotyčná osoba bude skrývat. Mezi těmito povinnostmi pak směrnice výslovně jmenuje např. povinnost pravidelného hlášení se orgánům, složení finanční záruky, odevzdání dokladů nebo povinnost zdržovat se na konkrétním místě.

Směrnice ovšem dále stanovuje výjimku z uvedeného omezení, a to pokud u dotyčné osoby hrozí nebezpečí skrývání se, nebo pokud byla žádost dotyčné osoby o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná či podvodná, nebo pokud dotyčná osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou či národní bezpečnost. V těchto případech nemá členský stát povinnost poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území či může poskytnout dobu kratší než výše uvedených sedm dní.⁴⁶³ Není-li pak stanovena žádná taková doba, je členský stát oprávněn dotyčnou osobu zadržet, samozřejmě za předpokladu naplnění ostatních podmínek uvedených ve směrnici.

5.4.4 Společné požadavky při zbavení osobní svobody podle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů

Úprava ochrany osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy a příslušné judikatury ESLP formulovala společné požadavky, které musejí být splněny, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo možné považovat za konformní s Úmluvou. Tyto požadavky byly v předchozím textu věnovaném Úmluvě rozlišeny na požadavky obecné,

⁴⁶² Dle uvedeného ustanovení může případně členský stát stanovit vnitrostátním předpisem, že tato lhůta se stanoví na žádost dotyčné osoby. O této možnosti musí být dotčená osoba poučena.

⁴⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 7 odst. 4. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

kteře jsou společné všem případům zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy, a požadavky zvláštní, které vykazují specifika v případech zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Vzhledem k výše popsanému obsahovému provázání čl. 6 LZPEU s úpravou obsaženou v Úmluvě, resp. judikatuře ESLP, jsou obdobné požadavky formulovány také v unijním právu, a to buď přímo v rámci sekundárních unijních předpisů, které mají svůj právní základ právě v čl. 6 LZPEU, nebo častěji nepřímou uplatněním zmíněných principů formulovaných právě v Úmluvě a judikatuře ESLP.

5.4.4.1 Obecný požadavek zákonnosti zbavení osobní svobody

Zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta musí být v rámci unijního práva vždy zákonné, tedy konformní s požadavky stanovenými národní právní úpravou, samotným unijním právem i Úmluvou. Požadavek zákonnosti současně představuje jeden z nejdůležitějších společných atributů Unie i Úmluvy, na kterém je postavena úprava osobní svobody. Požadavek zákonnosti předně vyžaduje, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo konformní se zákonem a současně bylo prováděno v souladu s řízením stanoveným zákonem. Nutno dodat, že termín zákonnost proto zahrnuje soulad zbavení osobní svobody jak s hmotněprávními, tak s procesními pravidly.⁴⁶⁴

Z hlediska požadavku zákonnosti může v praxi činit obtíže stanovení, který zákon je určující pro závěr, zda zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta bylo zákonné, či nikoli. Jako problematické se řešení této otázky může ukázat, pokud unijní a národní úpravy stanovují rozdílné standardy. O takové situaci lze uvažovat například v případech, kdy dojde k nesprávné transpozici unijní směrnice do právní úpravy členského státu, resp. v případech, kdy k žádné transpozici vůbec nedojde.

Určení rozhodného zákona pak může záviset na jeho dostupnosti vůči zadržené osobě, či naopak na míře ochrany, jakou daný zákon poskytuje právu na osobní svobodu. Obecná odpověď proto neexistuje a určení rozhodného zákona závisí na konkrétních okolnostech případu. Není ovšem vyloučena ani možnost, že v jednotlivém případě bude požadavek zákonnosti vyžadovat soulad opatření s kombinovanými normami unijního i národního práva.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ K detailním aspektům požadavku zákonnosti blíže v kapitole 4.6.2.1

⁴⁶⁵ Blíže v PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 133.

Výše popsaný požadavek zákonnosti zbavení osobní svobody, založený na principech obsažených v Úmluvě a judikatuře ESLP, je současně výslovně včleněn do některých sekundárních unijních předpisů v oblasti azylu a nucené migrace. Například, dle čl. 20 návratové směrnice měly členské státy povinnost uvést v účinnost ve stanovené lhůtě právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí. Obdobně pak také přijímací směrnice požaduje ve svém čl. 8 odst. 3, aby důvody pro zajištění jedince byly stanoveny ve vnitrostátním právu.

5.4.4.2 Obecný požadavek absence svévole při zbavení osobní svobody

Prvně zmíněný požadavek zákonnosti je v rámci čl. 5 Úmluvy doplněn dalším požadavkem, kterým je absence svévole. Toliko soulad se zákonem tedy není dostatečný, nýbrž jednání příslušných orgánů veřejné moci v souvislosti se zbavením osobní svobody nesmí být současně svévolné.

LZPEU ve svém čl. 6 ani sekundární unijní právo v oblasti azylu a nucené migrace ovšem výslovně o požadavku absence svévole nehovoří. Tento požadavek tedy nemá přímé zakotvení v unijním právu. Nicméně na unijní úrovni je přesto plně aplikovatelný, a to na základě výkladového ustanovení čl. 52 odst. 3 LZPEU, v jehož důsledku se i na úrovni unijního práva uplatní požadavek absence svévole ve smyslu a rozsahu formulovaném v čl. 5 Úmluvy a příslušné judikatury ESLP.

Vycházejíc z úpravy obsažené v čl. 5 Úmluvy a ve světle příslušné judikatury ESLP lze na tomto místě připomenout, že zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta bude možné považovat za konformní se zákazem svévole, pokud takové opatření bude splňovat zejména následující podmínky. Zbavení osobní svobody musí být především uskutečněno v dobré víře a musí úzce sledovat některý z přípustných důvodů zbavení osobní svobody. Uvedené aspekty z hlediska absence svévole pak též doplňují specifické podmínky týkající se zajištění žadatele o azyl či nuceného migranta ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Dle těchto podmínek musí být zbavení osobní svobody zejména vykonáváno v místě a za podmínek, které jsou vhodné, a současně délka konkrétního opatření nesmí přesáhnout dobu přiměřenou konkrétnímu případu a cíli, kterého má být daným opatřením dosaženo.⁴⁶⁶

Unijní právo tedy v obecné rovině výslovně neupravuje požadavek absence svévole ve vztahu ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů,

⁴⁶⁶ Jednotlivé složky požadavku absence svévole jsou rozebrány v kapitole 4.6.2.2; specifické podmínky doplňující obecný rámec absence svévole jsou pak rozebrány v kapitole 4.6.3.

nicméně přesto upravuje alespoň některé dílčí aspekty tohoto požadavku. Unijní právo v této oblasti tedy neobsahuje žádnou komplexní úpravu, která by obsahově vymezila uvedený zákaz svévolného jednání orgánů veřejné moci. Z hlediska posuzování absence svévole je proto nutné využít především judikaturu ESLP, která je k této věci naštěstí bohatá.

5.4.4.3 Zvláštní společné požadavky na zbavení osobní svobody

Jak již bylo popsáno v předchozí části věnované úpravě osobní svobody obsažené v Úmluvě,⁴⁶⁷ integrální součástí společných obecných požadavků, tj. zákonnosti a především pak ve vztahu k absenci svévole, jsou také některé další „zvláštní“ požadavky, jejichž obsah je třeba vymezit specificky v případech zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Tyto požadavky přitom byly formulovány judikaturou ESLP.

Zvláštní postavení v tomto ohledu představuje požadavek na postup příslušných orgánů s náležitou péčí. Uvedený požadavek je totiž na úrovni Úmluvy formulován specificky v souvislosti se zbavením osobní svobody jedince, proti němuž probíhá řízení o vyhoštění. Unijní právo ovšem zakotvuje tento požadavek v širší rovině.

Ve vztahu ke skupině žadatelů o azyl je požadavek náležité péče orgánů veřejné moci stanoven zejména v přijímací směrnici. Směrnice předně zdůrazňuje, že požadavek náležité péče, pokud jde o správní řízení týkající se zbavení osobní svobody, vyžaduje, aby členské státy přijaly konkrétní a smysluplná opatření, jejichž účelem bude zajištění, že doba potřebná k ověření důvodů zbavení osobní svobody bude nejkratší možná a že bude dána reálná vyhlídka na úspěšné uskutečnění takového ověření v nejkratší možné době.⁴⁶⁸ Uvedená směrnice poté dále výslovně stanovuje, že správní řízení ohledně důvodů zbavení osobní svobody musí být vedeno s náležitou péčí.⁴⁶⁹ Obdobný požadavek pak stanovuje též nařízení Dublin III. ve svém čl. 28 odst. 3.

Požadavek náležité péče lze poté nalézt taktéž v návratové směrnici, tedy ve vztahu ke zbavení osobní svobody jedince za účelem jeho vyhoštění, resp. navrácení. Článek 15 odst. 1 směrnice v této souvislosti výslovně zakotvuje, že jakékoli zbavení

⁴⁶⁷ Viz kapitola 4.6.3.

⁴⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, odst. 16 preambule. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁶⁹ Tamtéž, čl. 9 odst. 1.

osobní svobody dle této směrnice musí být co nejkratšího trvání a současně pouze dokud jsou s náležitou péčí prováděny úkony směřující k vyhoštění, resp. navrácení.⁴⁷⁰

5.4.4.3.1 Místo a podmínky zbavení osobní svobody

Společným atributem jak unijního práva, tedy zejména LZPEU, tak Úmluvy je, aby zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů bylo konformní s ochranou základních práv, a to včetně místa a podmínek výkonu konkrétních opatření. Ta by měla být humánní a měla by respektovat zájmy na zachování celistvosti rodiny. Současně by měly být vždy chráněny specifické zájmy nezletilých dětí a jiných zranitelných skupin osob.⁴⁷¹

Vzhledem k tomu že čl. 6 LZPEU uvedený požadavek blíže nekonkretizuje, je třeba jeho základní rámec opět hledat přímo na úrovni Úmluvy, a to především v judikatuře ESLP. Ta v tomto ohledu jasně požaduje, aby k výkonu zbavení osobní svobody docházelo pouze v místě a za podmínek, které jsou vhodné.⁴⁷² Při hodnocení vhodnosti je pak dle ESLP nutné brát v potaz celou řadu faktorů, včetně velikosti zadržovacího prostoru, kapacity zařízení, zdravotnické, hygienické a technické vybavenosti, či posouzení míry přístupu zadrženého k okolnímu světu. Tato problematika z hlediska úpravy obsažené na úrovni Úmluvy již byla ovšem podrobně rozebrána v předchozím textu, na který proto tato práce toliko odkazuje.⁴⁷³

Následující text se nicméně krátce zaměří na reflexi uvedeného požadavku v rámci unijního sekundárního práva.

Úprava místa a podmínek zbavení osobní svobody ve vztahu k žadatelům o azyl našla své místo v již opakovaně zmíněné přijímací směrnici. Tato úprava podrobně reflektuje principy formulované příslušnou judikaturou ESLP a do značné míry je dále konkretizuje. Článek 17 uvedené směrnice vymezuje materiální podmínky přijetí,⁴⁷⁴ které

⁴⁷⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 15 odst. 1. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴⁷¹ *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration* [online]. 2. vydání. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, s. 166. [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>.

⁴⁷² Např. rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07.

⁴⁷³ Blíže k požadavku ohledně místa a podmínek výkonu zbavení svobody na úrovni Úmluvy v kapitole 4.6.3.1.

⁴⁷⁴ Jedná se o ubytování, stravu a ošacení poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, příp. kombinací uvedených forem, a dále denní příspěvky. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 2 písm. g). Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

jsou členské státy povinny zajistit žadatelům o azyl, jakmile podají svou žádost o udělení azylu. Základní povinností členských států v tomto ohledu je zajistit zadrženým žadatelům o azyl odpovídající životní úroveň, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví.⁴⁷⁵ Dále, článek 10 uvedené směrnice požaduje, aby zbavení osobní svobody bylo zpravidla vykonáváno ve zvláštních detenčních zařízeních. Pokud takové umístění není v konkrétním případě možné a není možné využít ani jiné vhodné zařízení, v důsledku čehož dotyčná osoba bude pobývat v normální věznici, ukládá směrnice členským státům povinnost, aby tito žadatelé o azyl byli vždy odděleni od běžných vězňů. Směrnice v tomto ohledu klade značný důraz právě na zmíněnou separaci jednotlivých skupin osob umístěných v konkrétním zařízení, kdy taktéž stanovuje, že žadatelé o azyl by měli ideálně být odděleni i od jiných státních příslušníků třetích zemí, kteří ale nepodali žádost o udělení azylu.⁴⁷⁶

Z hlediska dalších aspektů podmínek zbavení osobní svobody jsou členské státy dle přijímací směrnice též povinny zajistit, aby žadatelé o azyl, kteří byli zbaveni osobní svobody, měli přístup k venkovnímu prostoru. Dále, předmětná směrnice také ukládá členským státům povinnost zajistit, aby takto zadržené osoby měly možnost komunikovat se zástupci Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, zástupci nevládních organizací či svými právními poradci, včetně případných soukromých setkání s těmito subjekty.⁴⁷⁷ Nicméně, praxe se v této oblasti v jednotlivých evropských státech liší. Například v Portugalsku, mají k žadatelům o azyl zadrženým v letištním tranzitním prostoru neomezený přístup nejen jejich právní poradci, ale též zástupci UNHCR a zástupci portugalského Výboru pro uprchlíky. Poslední jmenovaný ovšem získává neomezený přístup k zadržené osobě až po jejím úvodním pohovoru s příslušnými orgány. Naopak v Maďarsku je situace, co se týče přístupu zadržených k právní pomoci, neuspokojivá. Poté, co byla v říjnu 2017 ukončena spolupráce s maďarským Helsinským výborem, ztratily neziskové organizace, resp. jejich právní poradci, přímý přístup do letištních tranzitních prostor, kde jsou žadatelé o azyl zadržováni. Naopak, chtějí-li zadržení

⁴⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 17 odst. 1. a odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013. Nutno též zdůraznit, že různé modalitý materiálních podmínek přijetí jsou poté rozvedeny v násl. čl. 18 přijímací směrnice.

⁴⁷⁶ Tamtéž, čl. 10 odst. 1.

⁴⁷⁷ Tamtéž, čl. 10 odst. 2 - 4.

žadatelé o azyl získat právní pomoc, nezbyvá jim než o ni formálně požádat prostřednictvím písemné žádosti.⁴⁷⁸

Za účelem zajištění, aby si zadržený žadatel o azyl byl vědom svých práv a povinností v zařízení, v němž je umístěn, členské státy mají dle přijímací směrnice taktéž povinnost informovat žadatele o platném řádu zařízení, a to v jazyce, kterému žadatel rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu rozumí. Výjimečně se členský stát může za podmínek uvedených v čl. 10 odst. 5 přijímací směrnice z této povinnosti vyvázat, nicméně toliko v řádně odůvodněných případech a po co nejkratší dobu.⁴⁷⁹

Obdobnou úpravu, nicméně ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl a neregulérním migrantů, s nimiž probíhá řízení o vyhoštění, resp. navrácení, pak obsahuje též návratová směrnice.⁴⁸⁰

K tomuto lze též dodat, že skutečné podmínky zbavení osobní svobody žadatelů o azyl, resp. jiných nucených migrantů, ovlivňuje též to, zda je v konkrétním případě vůči dotyčné osobě uplatněno formální opatření, či zda se jedná o *de facto* zbavení osobní svobody. V druhém jmenovaném případě se lze nezdědka setkat se situacemi, kdy zadržená osoba pobývá v takových zařízeních, která nesplňují standardy vyžadované pro detenční zařízení. Jako příklad takového zařízení lze uvést například tranzitní prostor madridského letiště Barajas. Zajištěné osoby jsou zde zadržovány v přelidněných prostorech, bez přirozeného světla a přístupu k venkovnímu prostoru. Podmínky v tomto zařízení kritizoval v srpnu 2017 též španělský veřejný ochránce práv, který je označil za nedostatečné a nevhodné pro zadržování osob po dobu několika dní, zejména pokud se jedná o děti, těhotné ženy nebo starší osoby. Obdobné problémy pak panují též v některých letištních tranzitních zónách v Řecku.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Blíže v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 26 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

⁴⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 10 odst. 5. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 16. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴⁸¹ Blíže v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 24 – 25 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

V souvislosti s výše uvedeným je na tomto místě vhodné též uvést, že jak přijímací směrnice, tak návratová směrnice se věnují specifiky též podmínkám zbavení osobní svobody v případě nezletilých dětí a jiných skupin zranitelných osob.⁴⁸²

Pro ilustraci lze uvést úpravu obsaženou v první jmenované. Přijímací směrnice ve vztahu ke zranitelným skupinám osob a žadatelům o azyl se zvláštními potřebami zdůrazňuje, že hlavním zájmem vnitrostátních orgánů musí být fyzické i duševní zdraví těchto osob. Za tímto účelem je dle směrnice třeba, aby tyto osoby byly pravidelně kontrolovány a byla jim poskytována podpora odpovídající konkrétní situaci a jejich zdravotnímu stavu.⁴⁸³

Ve vztahu k jednotlivým skupinám zajišťovaných zranitelných osob pak přijímací směrnice dále své požadavky konkretizuje. Například, zajištěné rodiny je třeba umisťovat odděleně, a to za účelem zajištění jejich odpovídajícího soukromí.⁴⁸⁴ Obdobně pak zadržené ženy mají být umisťovány odděleně od mužů, s výjimkou situace, kdy se jedná o rodinné příslušníky a všechny dotyčné osoby se společným zadržením souhlasí.⁴⁸⁵

Ve vztahu k zadržení nezletilých osob pak přijímací směrnice klade důraz na řádné přihlídnutí k jejich nejlepšímu zájmu. K zajištění nezletilých osob proto musí být přistupováno jako ke krajnímu opatření, nelze-li účinně uplatnit opatření mírnější. Doba trvání samotného zajištění musí být co nejkratší a musí být vynaloženo maximální úsilí k jejich propuštění a následnému umístění do vhodného ubytovacího zařízení. Zajištěným nezletilým osobám by též mělo být umožněno věnovat se jejich věku přiměřeným volnočasovým a rekreačním aktivitám, včetně her.⁴⁸⁶

V případech obzvlášť zranitelné skupiny nezletilých osob bez doprovodu pak přijímací směrnice výše uvedené požadavky ještě dále zpřísňuje a stanovuje, že k jejich zajištění je třeba přistupovat jen za výjimečných okolností a vždy musí být vynaloženo veškeré úsilí k jejich co nejrychlejšímu propuštění. Současně nezletilé osoby bez doprovodu nesmějí být nikdy zadržovány ve věznicích. Naopak příslušné orgány jsou povinny zajistit jejich umístění odděleně od dospělých a pokud možno do zařízení, která

⁴⁸² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 11. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 17. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴⁸³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 11. odst. 1. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁸⁴ Tamtéž, čl. 11 odst. 4.

⁴⁸⁵ Tamtéž, čl. 11 odst. 5.

⁴⁸⁶ Tamtéž, čl. 11 odst. 2.

jsou schopna zajistit personál a vybavení zohledňující potřeby osob stejné věkové kategorie.⁴⁸⁷

5.4.4.3.2 Délka trvání zbavení osobní svobody

Další zvláštní společný požadavek se poté týká samotné délky trvání zbavení osobní svobody. Z judikatury ESLP, která i v tomto případě tvoří obsahový základ, vyplývá, že předmětné opatření spočívající ve zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta nesmí přesáhnout dobu přiměřenou konkrétnímu případu a cíli, kterého má být předmětným opatřením dosaženo.⁴⁸⁸

Unijní práva nicméně v případě tohoto požadavku rozvíjí základní rámec poskytnutý ESLP dále a v některých případech stanovuje konkrétní maximální přípustné doby trvání zbavení osobní svobody, případně další mechanismy.

Co se týče skupiny žadatelů o azyl, přijímací směrnice sice výslovně nestanovuje maximální přípustnou délku zbavení osobní svobody, nicméně ve svém čl. 9 odst. 1 alespoň požaduje, aby zajištění trvalo co nejkratší dobu. Uvedené pak potvrzuje též bod 16 preambule této směrnice, který zdůrazňuje, že doba samotného zajištění by neměla přesáhnout dobu, která je nezbytná k dokončení příslušných řízení.⁴⁸⁹ Procedurální směrnice pak v tomto ohledu stanovuje členským státům povinnost povolit žadateli o azyl vstup na území, není-li příslušné rozhodnutí o žádosti o udělení azylu vydáno do čtyř týdnů.⁴⁹⁰

Komplexnější mechanismus určující přípustné délky zbavení osobní svobody je naproti tomu obsažen v nařízení Dublin III. Toto nařízení stejně jako přijímací směrnice vychází z požadavku, aby zbavení osobní svobody bylo co nejkratší. Současně

⁴⁸⁷ Tamtéž, čl. 11 odst. 3.

⁴⁸⁸ Např. rozsudek ESLP ve věci *Abou Amer* proti Rumunsku ze dne 24. 5. 2011, č. 14521/03, odst. 50.

⁴⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 9 odst. 1 a odst. 16 preambule. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, čl. 43 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/60 ze dne 29. 6. 2013. K tomuto je nutno dodat, že uvedená lhůta se vztahuje k přijetí toliko prvoinstančního rozhodnutí o žádosti o udělení azylu. Nezahrnuje tedy dobu k rozhodnutí o případném odvolání. Směrnice současně nestanovuje maximální dobu zbavení osobní svobody (v tranzitní zóně) během odvolacího řízení. Nicméně, maximální délku zbavení osobní svobody, např. v tranzitní zóně, lze nalézt ve vnitrostátní úpravě některých členských států Evropské unie, např. v Portugalsku – 60 dní, Rakousku – 42 dní, Francii – 26 dní či Španělsku – 8 dní. K tomuto blíže v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 23 – 24 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

ovšem předmětné opatření ale nesmí trvat delší dobu, než která je nezbytná k náležitému uskutečnění úkonů správního řízení do doby přemístění dotyčné osoby ve smyslu nařízení.

Nařízení Dublin III. jde nicméně v tomto ohledu ještě dále a stanovuje konkrétní časová omezení limitující délku trvání zbavení osobní svobody v rámci procesu přemístění jedince dle tohoto nařízení. Dle čl. 28 odst. 3 nařízení platí, že jakmile dojde k zajištění jedince, má členský stát, který vede řízení ve smyslu nařízení, povinnost předložit dožadovanému státu žádost o převzetí nebo přijetí dotyčné osoby zpět, a to nejpozději do jednoho měsíce od okamžiku podání žádosti o azyl. Nedodrží-li dožadující stát stanovenou lhůtu, nesmí být dotyčná osoba dále zajištěna.

Následná odpověď dožadovaného státu na žádost o převzetí či přijetí zpět musí být dána urychleně, nejpozději však do dvou týdnů od okamžiku, kdy tento stát žádost obdržel. V případě, že dožadovaný stát dvoutýdenní lhůtu na odpověď nedodrží, nastává právní domněnka, že žádosti bylo vyhověno. V takovém případě je pak dožadovaný stát povinen realizovat převzetí dotyčného jedince, resp. jeho přijetí zpět, včetně zajištění jeho řádného příjezdu.

Předmětné nařízení pak současně stanovuje, že k přemístění zajištěného jedince z dožadujícího státu do státu dožadovaného, tedy do státu příslušného dle nařízení k posouzení žádosti o azyl dotyčné osoby, musí dojít, jakmile je to prakticky možné, ovšem nejpozději do šesti týdnů od vyhovění žádosti o převzetí či přijetí zpět (nehledě na to, zda bylo dožadovaným státem žádosti vyhověno výslovně či implicitně právní domněnkou), nebo od okamžiku, kdy skončí suspenzivní účinek opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění. Pokud se přemístění zadržené osoby neuskuteční v uvedené šestitýdenní lhůtě, pak další zajištění takové osoby opět není přípustné.⁴⁹¹

Vedle výše uvedených opatření lze nicméně nalézt limitaci délky zbavení osobní taktéž v návratové směrnici, tedy ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl či neregulérním migrantům. Návratová směrnice stejně jako předchozí sekundární unijní předpisy vychází ze základního požadavku, aby zajištění trvalo co nejkratší dobu. Především pak ale směrnice stanovuje taktéž maximální dobu, po kterou může trvat zbavení osobní svobody ve smyslu návratové směrnice. Tato maximální doba činí

⁴⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, čl. 28 odst. 3. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013. Blíže též v PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, s. 144-145.

dle 15 odst. 5 směrnice nejvýše šest měsíců, přičemž by měla být zásadně konečná. Nicméně, směrnice současně umožňuje její prodloužení o nejvýše dalších dvanáct měsíců, toliko ale ve výjimečných případech. Zmíněné prodloužení maximální délky trvání zbavení osobní svobody dle návratové směrnice je proto přípustné pouze z důvodu nedostatečné spolupráce ze strany zadržené osoby nebo z důvodu zdržení při získávání dokladů ze třetích zemí.⁴⁹²

Z uvedeného tedy vyplývá, že po uplynutí stanovené šestiměsíční lhůty a ve výjimečných případech prodloužené o nejvýše další dvanáctiměsíční lhůtu, celkem tedy po uplynutí maximální lhůty osmnácti měsíců, není další zbavení osobní svobody dle návratové směrnice přípustné a zadržená osoba musí být bezodkladně propuštěna na svobodu, bez ohledu na případný veřejný zájem.⁴⁹³

V této souvislosti je vhodné připomenout, že uvedené maximální lhůty mají též určující dopad na zjištění, zda v konkrétním případě existuje reálný předpoklad vyhoštění, jakožto jedna z podmínek oprávněného zbavení osobní svobody dle návratové směrnice. Existence reálného předpokladu pro vyhoštění bude v tomto ohledu dána tehdy, lze-li očekávat realizaci vyhoštění, resp. navrácení, v uvedené lhůtě osmnácti měsíců.⁴⁹⁴

5.4.5 Procesní záruky dle Listiny základních práv Evropské unie a souvisejících unijních předpisů

Unijní právo, stejně jako Úmluva, neupravuje pouze hmotněprávní rovinu zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, nýbrž zakotvuje též konkrétní procesní záruky, které jsou zadrženým osobám garantovány. Je nicméně třeba zdůraznit, že unijní úprava opět z většiny čerpá z úpravy obsažené na úrovni Úmluvy, tj. z procesních garancí upravených v čl. 5 odst. 2 a odst. 4 Úmluvy. Některé garance byly ale vtěleny i do sekundárních unijních předpisů za účelem vymezení jejich konkrétního obsahového rámce na půdě Unie.

5.4.5.1 Právo na uvedení důvodů zbavení osobní svobody

První procesní záruka vychází z čl. 5 odst. 2 Úmluvy, přičemž zakotvuje právo každého, kdo je zbaven osobní svobody, aby byl neprodleně seznámen alespoň

⁴⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 15 odst. 5 a 6. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁴⁹³ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09, odst. 60, 63.

⁴⁹⁴ Tamtéž, odst. 66. Blíže k reálnému předpokladu vyhoštění viz kapitola 5.4.3.3.

se základními skutkovými a právními důvody svého zadržení, a to jednoduše pochopitelným a nikoli odborným způsobem, a současně v jazyce, jemuž dotýčný rozumí. Cílem tohoto ustanovení přitom je, aby osobě, zbavené osobní svobody, byly poskytnuty informace, které jí umožní případně iniciovat přezkum zákonnosti použitého opatření ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

Z hlediska zakotvení tohoto práva v unijní úpravě v oblasti azylu a nucené migrace je třeba opět zpočátku zdůraznit, že čl. 6 LZPEU jej nikterak dále nekonkretizuje. Právní i obsahový základ práva na uvedení důvodů zbavení osobní svobody je proto třeba hledat v čl. 5 odst. 2 Úmluvy a též v obsáhlé judikatuře ESLP. Tyto již nicméně byly rozebrány v předchozím textu věnovaném Úmluvě, na který proto tato práce opět toliko odkazuje.⁴⁹⁵

V této souvislosti je ovšem nutné poukázat na skutečnost, že vymezení práva na uvedení důvodů zbavení osobní svobody již není v rámci unijní úpravy azylu a nucené migrace ponecháno pouze na úpravě obsažené v Úmluvě a judikatuře ESLP, nýbrž toto právo je dílčím způsobem reflektováno též některými ustanoveními sekundárního unijního práva.

Příslušná unijní úprava ve vztahu k žadatelům o azyl je v tomto ohledu obsažena především v přijímací směrnici, jejíž čl. 9 odst. 2 výslovně požaduje, aby zbavení osobní svobody dle této směrnice bylo nařizováno písemně soudem či správními orgány. Takto vydaný příkaz k zajištění konkrétní osoby současně musí vždy obsahovat odůvodnění, a to jak po skutkové, tak právní stránce.⁴⁹⁶ Stejná úprava, nicméně ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl či neregulérním migrantům, je pak obsažena též v čl. 15 odst. 2 návratové směrnice.⁴⁹⁷

5.4.5.2 Právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody

Druhá procesní garance vycházející z ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy zakotvuje právo jedince zbaveného osobní svobody na soudní přezkum použitého opatření. Lze zopakovat, že uvedené ustanovení Úmluvy výslovně stanovuje, že: *„každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení,*

⁴⁹⁵ Bližší rozbor práva na uvedení důvodů zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 2 Úmluvy je obsažen v kapitole 4.8.1.

⁴⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 9 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁴⁹⁷ „Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány. Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.“ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 15 odst. 2. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

*ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.*⁴⁹⁸

Díky výkladovému ustanovení čl. 52 odst. 3 LZPEU pronikla uvedená garance též do samotného čl. 6 LZPEU. Článek 6 LZPEU je ovšem v daném případě třeba číst nejen ve spojení s citovaným čl. 5 odst. 4 Úmluvy, nýbrž též s čl. 47 LZPEU. Zmíněný článek 47 LZPEU v tomto směru požaduje, aby každá osoba, jejíž práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, měla právo na účinný opravný prostředek před soudem a též na spravedlivé a veřejné projednání věci v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem předem zřízeným zákonem.⁴⁹⁹

Právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody v případech žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů je pak dále specifikováno přímo v sekundárním unijním právu.

Přijímací směrnice ve svém čl. 9 odst. 3 i návratová směrnice v čl. 15 odst. 2 v tomto směru vyžadují, aby členské státy zajistily možnost rychlého soudního přezkumu zbavení osobní svobody v případech, kdy předmětné opatření nařídil správní orgán. Současně obě směrnice též stanovují požadavek, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech, a to buď na základě žádosti zadržené osoby, nebo z moci úřední.⁵⁰⁰

V případě žadatelů o azyl je dle přijímací směrnice přezkum soudem vyžadován zejména při prodlužování zbavení osobní svobody jedince, nebo jakmile to vyžadují okolnosti, či jsou k dispozici nové informace, které mohou ovlivnit zákonnost zbavení osobní svobody. Naproti tomu, v případě osob, s nimiž probíhá řízení o vyhoštění, resp. navrácení ve smyslu návratové směrnice, je soudní dohled v rámci přezkumu zákonnosti použitého opatření zmiňován toliko v případech dlouhodobého zbavení osobní svobody.

V souvislosti s výše uvedeným lze též zmínit, že SDEU se v rámci otázky soudního přezkumu zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů opakovaně zabýval i otázkou práva na obhajobu zadržené osoby, typicky v případech prodlužování zbavení osobní svobody. Soud zejména posuzoval, zda z unijního práva

⁴⁹⁸ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 4.

⁴⁹⁹ Listina základních práv Evropské unie, čl. 47. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016.

⁵⁰⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 9 odst. 5. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013; a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 15 odst. 3. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

vyplývá požadavek, aby zbavení osobní svobody bylo okamžitě ukončeno v případě, že v rámci správního řízení o prodloužení omezujícího opatření dojde k porušení práva na obhajobu, resp. práva zadržené osoby být vyslechnut.

K uvedenému SDEU judikoval, že jestliže bylo o prodloužení zbavení osobní svobody rozhodnuto v rámci správního řízení, ale v rozporu s právem být vyslechnut, příslušný vnitrostátní soud pověřený posouzením zákonnosti takového rozhodnutí může předmětné opatření spočívající ve zbavení osobní svobody zrušit pouze v případě, že má s ohledem na všechny skutkové a právní okolnosti konkrétního případu za to, že toto porušení skutečně zbavilo dotyčnou osobu možnosti lépe uplatnit svou obhajobu a současně v tak značném rozsahu, že předmětné správní řízení bývalo mohlo dospět k jinému výsledku.⁵⁰¹

Z uvedeného proto vyplývá, že nikoli každá vada při výkonu práva na obhajobu v rámci správního řízení o prodloužení zbavení osobní svobody představuje dle unijního práva porušení tohoto práva. Stejně tak jakékoli nerespektování práva být vyslechnut nezpůsobuje automaticky protiprávnost rozhodnutí o prodloužení zbavení osobní svobody a nevyžaduje proto automaticky propuštění dotyčné osoby na svobodu.⁵⁰² Naopak, dle unijního práva porušení práva na obhajobu bude způsobovat zrušení správního rozhodnutí o prodloužení zbavení osobní svobody tehdy, když předmětné správní řízení mohlo bez této vady dospět k jinému výsledku.⁵⁰³

Samotné právo na soudní přezkum zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů je tedy doplňováno některými dalšími právy. Právo na obhajobu, resp. právo být vyslechnut, již zmíněno bylo. Dále unijní právo zakotvuje např. právo na poradenství, zastupování a obhajobu v právních záležitostech, včetně případné bezplatné právní pomoci.⁵⁰⁴

Návratová směrnice v tomto ohledu například zakotvuje, že zadržená osoba, s níž je vedeno řízení o vyhoštění, resp. navrácení, by měla mít možnost využít právního

⁵⁰¹ Rozsudek SDEU ve věci M.G a N.R. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 10. 9. 2013, č. C-383/13, odst. 45.

⁵⁰² Tamtéž, odst. 39.

⁵⁰³ Rozsudek SDEU ve věci Storck ze dne 6. 9. 2012, č. C-96/11, odst. 80; dále též rozsudek ESD (SDEU) ve věci Francie v. Komise ze dne 14. 2. 1990, č. C-301/87, odst. 30 - 31.

⁵⁰⁴ Základ lze nalézt na úrovni primárního unijního práva, konkrétně v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

poradenství či zastoupení, event. v bezplatné formě, a v případě potřeby též využít pomoci tlumočnicka.⁵⁰⁵

Pro žadatele o azyl pak přijímací směrnice zakotvuje v případech soudního přezkumu možnost bezplatné právní pomoci a zastoupení. Tato pomoc musí zahrnovat alespoň vypracování procesních dokumentů, resp. zastoupení žadatele na jednání před soudem, to vše prostřednictvím kvalifikované osoby. Současně je ale třeba připomenout, že vznik samotného nároku na bezplatnou právní pomoc nebo podmínky jejího poskytování mohou podléhat bližší úpravě obsažené ve vnitrostátním právu.⁵⁰⁶

5.4.6 Otázka kompenzace za nezákonné zbavení osobní svobody

Přidruženým aspektem problematiky zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, je zejména v rámci úpravy obsažené v Úmluvě možnost kompenzace pro nezákonně zadržené osoby. Úmluva proto přiznává těm, kteří byli zadrženi v rozporu s čl. 5 Úmluvy, nárok na odškodnění.⁵⁰⁷

Na úrovni unijního práva nemá odpovědnost členského státu za škodu způsobenou porušením práva Evropské unie výslovný základ v primárním právu. Naopak, byl to především SDEU, který v rámci své judikatury zakotvil unijní zásadu, dle níž jsou členské státy povinny nahradit ztrátu a škodu způsobenou jedinci v důsledku porušení unijního práva, za které je tento členský stát odpovědný.⁵⁰⁸ Stručně řečeno, odpovědnost členského státu za škodu vzniklou jednotlivci bude dána při splnění tří hlavních hmotněprávních podmínek. Zaprvé, cílem porušeného pravidla musí být přidělení práv jednotlivci nebo nepřímá ochrana jeho zájmů.⁵⁰⁹ Zadruhé, porušení unijní normy musí být dostatečně závažné, a to tak, že členský stát porušil svým konáním nebo naopak nekonáním zjevně a závažně své povinnosti, které mu ukládá unijní právo.⁵¹⁰ Nakonec,

⁵⁰⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, čl. 13 odst. 3 a odst. 4. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008.

⁵⁰⁶ Blíže ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 9, odst. 6. a 10. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013

⁵⁰⁷ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 5 odst. 5.

⁵⁰⁸ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Francovich a další ze dne 19. 11. 1991, č. C-6/90 a C-9/90, odst. 37.

⁵⁰⁹ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Enichem Base a další ze dne 13. 7. 1989, č. C-380/87, odst. 23.

⁵¹⁰ Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Brasserie du Pêcheur SA ze dne 5. 3. 1996, č. C-46/93, odst. 45. Porušení přitom může spočívat např. ve špatném provedení směrnice, resp. v jejím neprovedení, nebo též v přijetí aktu odporujícího primárnímu unijnímu právu apod. Blíže v SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 167.

je též nezbytné, aby existoval kauzální nexus, tedy příčinná souvislost, mezi konkrétním porušením unijního práva a vznikem škody.⁵¹¹

Výše popsany unijní princip náhrady škody v důsledku odpovědnosti členského státu za škodu dosud bohužel nenalezl výrazné uplatnění v oblasti azylu a nucené migrace. Jeho aplikace na případné protiprávní jednání členského státu např. špatným provedením, či dokonce neprovedením směrnice v souvislosti se zbavením osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta je proto v judikatuře SDEU dosud prakticky nulová.⁵¹²

5.4.7 Ambivalence právní úpravy zbavení osobní svobody v rámci azylové praxe členských států Evropské unie

V předchozím textu již bylo naznačeno, že unijní právní úpravu zbavení osobní svobody žadatelů o azyl provází určitá ambivalence co do rozlišení mezi zbavením osobní svobody a jejím omezením, resp. co do určení právního režimu konkrétního opatření. Typicky se jedná o případy *de facto* detence.

Hovoříme-li o nejednoznačnosti právního režimu detence žadatelů o azyl usilujících o vstup na území hostitelského státu, bylo již též zmíněno, že tato ambivalentnost pramení zejména z existence následujících právních fikcí, s jejichž aplikací se lze setkat v praxi některých členských států Evropské unie. Jedná se o fikci exteritoriality prostor, v nichž probíhá detence a fikce absence zásahu do osobní svobody jedince.⁵¹³

5.4.7.1 Právní fikce exteritoriality místa detence

První z uvedených právních fikcí spočívá v konstruování exteritoriality místa, v němž probíhá zadržení žadatele o azyl. V praxi uvedená fikce znamená, že např. žadatel o azyl usilující o vstup na území hostitelského státu je zadržen v přijímacím středisku, přičemž z právního hlediska stále není považován za osobu nacházející se na území daného státu, byť se na tomto území fakticky nachází. Díky této fikci pak státní orgány

⁵¹¹ Např. rozsudek ESD (SDEU) ve věci *Rechberger a další* ze dne 15. 6. 1999, č. C-140/97, odst. 21.

⁵¹² *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration* [online]. 2. vydání. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, s. 169 [cit. 2018-06-23]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>.

⁵¹³ *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 16 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

mají nadále možnost činit opatření, jejichž účelem je zabránit nepovolenému vstupu tohoto jedince na své území.

Nutno též dodat, že přípustnost uvedené právní fikce shledal v konkrétním případě i ESLP, jak bylo ilustrováno na jeho rozsudku ve věci Saadi proti Spojenému království.⁵¹⁴ Na tomto místě lze připomenout, že v dané věci byl stěžovatel zadržen v přijímacím středisku na území Spojeného království, přičemž současně se stěžovatelem probíhalo azylové řízení. Z pohledu státních orgánů i ESLP se stěžovatel nicméně nadále nacházel mimo území státu a mohli proto vůči němu být činěna opatření za účelem zabránění jeho nepovolenému vstupu na území.⁵¹⁵ K tomuto lze též dodat, že obdobný přístup lze nalézt i na úrovni unijního práva.⁵¹⁶

V praxi je výše popsaná fikce nevstoupení jedince na území státu uplatňována vůči žadatelům o azyl například v Rakousku, Belgii, Francii, Německu, Španělsku, Řecku, Maďarsku nebo Portugalsku, kdy v těchto vyjmenovaných zemích jsou osoby, které požádaly o azyl na hraničním přechodu nebo v tranzitních zónách, současně považovány za osoby, které ale dosud formálně nevstoupily na území státu. Takovou praxi v uvedených zemích potvrzuje též národní judikatura.⁵¹⁷

Ve Francii se fikce nevstoupení žadatele o azyl na území státu uplatňuje primárně v případech zadržení jedince v některé z třinácti oficiálních tranzitních zón. Nicméně, počínaje rokem 2017 přistoupila diskutabilně k její aplikaci též francouzská pohraniční policie při detenci žadatelů v tzv. „*dočasné detenční zóně*“ (*zone de rétention provisoire*) v oblasti města Menton, tedy při hranicích s Itálií. V souvislosti s touto zónou je nutné poukázat na skutečnost, že žadatelé o azyl jsou zde zadržováni bez předchozího formálního příkazu k zadržení, a to za účelem zhodnocení konkrétní situace jedince a pro vydání případného rozhodnutí o odepření vstupu na území. Samotná detenční zóna pak byla zřízena na základě toliko neformálního rozhodnutí regionální prefektury

⁵¹⁴ Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03.

⁵¹⁵ Viz předchozí kapitola 4.5.1.

⁵¹⁶ Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, čl. 3 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 písm. c). Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013.

⁵¹⁷ Např. v Belgii lokální autority v konkrétním případě odmítly uznat argument, že nehledě na absenci dokladů požadovaných pro legální vstup do země, žadatel o azyl pobývajícím v letištním tranzitním prostoru má být považován za osobu nacházející se na území státu. Rozhodnutí Státní rady Belgického království č. 102.722 ze dne 21. 1. 2002. Blíže též v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 18 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

a je vystavěna z montovaných kontejnerů umístěných na pozemcích pohraniční policie města Menton.⁵¹⁸ K situaci ohledně uvedeného detenčního zařízení se vyjádřila též Státní rada Francie, která konstatovala zákonnost takové detence, nicméně toliko po dobu nezbytnou k posouzení konkrétní situace.⁵¹⁹

Dále, ve Španělsku je fikce nevstoupení žadatele o azyl na území státu užívána nekonzistentně až selektivně, a to vzhledem ke geografickým specifikům této země. Na straně jedné, žadatelé o azyl umístění v centrech určených pro přechodný pobyt migrantů (CETI) nacházejících u měst Ceuta a Melilla, tedy v blízkosti španělsko-marockých hranic, jsou považováni za osoby, které již formálně vstoupily na španělské území, a probíhá s nimi řádné azylové řízení. Na druhé straně, u osob, které se pokusily vstoupit na území Španělska lodí a byly zadrženy v některém z detenčních center pro cizince (CIE),⁵²⁰ španělské úřady uplatňují uvedenou právní fikci a tyto osoby se proto z pohledu španělských úřadů nenacházejí na území Španělska.⁵²¹

Protipólem uvedených zemí jsou pak například Malta, Itálie, dále též Bulharsko, Slovinsko, Chorvatsko, Švédsko či Srbsko. V těchto zemích lokální autority právní fikci nevstoupení žadatele o azyl na území státu zcela neuplatňují.⁵²²

5.4.7.2 Fikce absence zásahu do osobní svobody

Nejednoznačnosti právního režimu detence žadatelů o azyl pramení taktéž z druhé právní fikce, dle níž konkrétní použité opatření formálně nezasahuje do osobní svobody jedince. Tato fikce se tedy týká míry, s níž konkrétní opatření zasahuje, resp. naopak nezasahuje, do práva na osobní svobodu žadatele o azyl usilujícího o vstup na území státu. K tomuto je nutno připomenout, že případné formální označení konkrétního opatření

⁵¹⁸ SALIGNAT, Claire. Country Report: France. In: *Asylum Information Database* [online]. Villeurbanne: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 96 [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_2017update.pdf.

⁵¹⁹ Rozhodnutí Státní rady Francouzské republiky č. 411575 ze dne 5. 7. 2017. Blíže též v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 18 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

⁵²⁰ Např. ve městech Almería, Tarifa, Motril či Algeciras.

⁵²¹ QUEIPO DE LLANO, Magdalena a Jennifer ZUPPIROLI. Country Report: Spain. In: *Asylum Information Database* [online]. Madrid: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 19 – 20 a 62 [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain>. Dále též v *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 18 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

⁵²² *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 18 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

v rámci vnitrostátního práva je v konečném důsledku irelevantní ve vztahu k závěru, zda došlo ke zbavení osobní svobody, či nikoli. I přesto se ale lze v praxi řady členských států Evropské unie setkat se snahami zakrýt skutečnou povahu opatření za mírnější formální označení. Příkladem lze uvést, například „*ubytování žadatele o azyl v chráněném prostředí*“ v rámci praxe úřadů na Maltě nebo „*povinnost žadatele o azyl pobývat na určeném místě*“ v rámci praxe nizozemských úřadů.⁵²³

Současně členské státy s rozdílnou mírou respektují příslušnou judikaturu ESLP týkající se určení, zda konkrétní opatření vede ke zbavení osobní svobody jedince či nikoli.⁵²⁴ Například Švýcarský federální soud uznal závěry z rozsudku ESLP ve věci Amuur proti Francii, kdy konstatoval, že zadržení žadatele o azyl v prostorách letištní tranzitní zóny nepochybně představuje zbavení osobní svobody.⁵²⁵ Naopak německé soudy s tímto závěrem soustavně polemizují.⁵²⁶

Míra uplatňování fikce absence zásahu do práva na osobní svobodu jedince je v rámci praxe členských států Evropské unie nejednotná. Proto se žadatelé o azyl, kteří se nacházejí na hranicích některého členského státu, setkávají s rozličným spektrem opatření podle toho, na hranicích kterého státu se nacházejí, počínaje formální detencí dle vnitrostátního práva, přes *de facto* detenci bez právního základu až po opatření, která vůbec nespočívají ve zbavení osobní svobody.⁵²⁷

Některé členské státy jako Belgie, Nizozemí či Portugalsko fikci absence zásahu do osobní svobody vůči žadatelům o azyl neuplatňují, přičemž v těchto zemích probíhá zadržení těchto osob na základě formálního příkazu. K tomuto je nutno ovšem také dodat, že byť se v uvedených zemích zbavení osobní svobody uskutečňuje formálním způsobem, často se tak děje, aniž by byly respektovány další požadavky kladené Úmluvou či unijním právem na zbavení osobní svobody. Příkladem lze uvést například požadavek na individuální posouzení každého případu, vyčerpání mírnějších opatření, či zhodnocení proporcionality a nezbytnosti konkrétního opatření. Například v Belgii, Nizozemí či Portugalsku, je v tomto ohledu detence žadatelů o azyl prakticky automatická, což je přirozeně v rozporu i s výše popsány požadavky.⁵²⁸

⁵²³ Tamtéž, s. 19.

⁵²⁴ Např. rozsudek ESLP ve věci Amuur proti Francii ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92.

⁵²⁵ Rozsudek Federálního soudu Švýcarské konfederace č. BGE 129 II 193 ze dne 27. 5. 1997.

⁵²⁶ Např. rozhodnutí Federálního ústavního soudu Spolkové republiky Německo č. 2 BvR 1516/93 ze dne 14. 5. 1996.

⁵²⁷ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 19 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

⁵²⁸ Tamtéž.

Specifická situace pak platí v Bulharsku a některých dalších zemích, kde je detence žadatelů o azyl taktéž založena na základě formálního příkazu. Nicméně, žadatelé o azyl zadrženi na hranicích jsou těmito státy často zbaveni osobní svobody nikoli v rámci azylové detence, nýbrž v rámci zajišťovací detence před vyhoštěním. Současně lze vysledovat, že postiženými osobami v tomto případě bývají státní příslušníci některých vybraných států. V Bulharsku tato opatření typicky dopadají na státní příslušníky ze zemí jako Afganistán, Alžírsko, Bangladéš, Pákistán, Srí Lanka, Turecko nebo Ukrajina, s nimiž bulharské úřady systematicky zahajují řízení o vyhoštění, či jim dokonce bez dalšího rozhodnutí o vyhoštění vydávají. V praxi tak tyto zadržené osoby musejí svou žádost o udělení azylu podávat přímo v detenčním zařízení určeném pro vyhošťované osoby, kde jsou současně umístěny i po celou dobu azylového řízení.⁵²⁹ Obdobná praxe platí též ve Španělsku v případech osob žadatelů o azyl zadržovaných v Andalusii a umístěných do detenčních center pro cizince ve městech Almería, Tarifa, Motril a Algeciras,⁵³⁰ či v Řecku v případech státních příslušníků z Pákistánu, Bangladéše, Egypta, Tuniska, Alžírka či Maroka.⁵³¹

Vedle případů, kdy členské státy Evropské unie uplatňují vůči žadatelům o azyl formální detenci, jsou taktéž časté, v předchozím textu již opakovaně zmiňované, situace, kdy je žadatel *de facto* zbaven své osobní svobody, aniž by takové opatření bylo nařízeno formálním způsobem. Logickým úsudkem lze potom dovodit, že právě v těchto případech státy argumentují fikcí absence zásahu do práva na osobní svobodu nejčastěji. V těchto případech je proto třeba vždy důsledně posuzovat povahu a způsob výkonu konkrétních opatření k určení, zda dochází ke zbavení osobní svobody či nikoli.

Například, ve Slovinsku představuje *de facto* zbavení osobní svobody často součást samotného azylového řízení, kdy noví žadatelé o azyl jsou zadržováni v přijímací zóně azylového domu v Lublani, aniž by jim byl umožněn přístup do zbylých částí tohoto zařízení. Tato praxe byla započata v roce 2014 z důvodu častých útěků žadatelů o azyl dříve, než jim byly odebrány otisky prstů pro účely databáze EURODAC. Do roku 2017 trvalo zadržení jedinců pouze krátkou dobu, zpravidla nepřesahující jeden den. Nicméně,

⁵²⁹ SAVOVA, Iliana. Country report: Bulgaria. In: *Asylum Information Database* [online]. Sofia: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 56 - 57 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/bulgaria>.

⁵³⁰ QUEIPO DE LLANO, Magdalena a Jennifer ZUPPIROLI. Country Report: Spain. In: *Asylum Information Database* [online]. Madrid: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 32 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain>.

⁵³¹ KONSTANTINOOU, Alexandros et al. Country report: Greece. In: *Asylum Information Database* [online]. Atény: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 146 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

v poslední době jsou, zejména z důvodu organizačních nedostatků na straně slovinských úřadů, evidovány i případy zbavení osobní svobody v délce 5 až 6 dní.⁵³²

Jako další příklad *de facto* zbavení osobní svobody lze uvést praxi panující v některých přijímacích a identifikačních centrech v Řecku,⁵³³ v nichž jsou žadatelé o azyl krátkodobě zadrženi po dobu tří dní s možností prodloužení této doby o dalších 25 dní. Samotné opatření nicméně není formálně kvalifikováno jako detence, nýbrž toliko jako omezení svobody pohybu v rámci centra.⁵³⁴ Vzhledem k tomu, že žadatelům ovšem není umožněno opustit dané zařízení, v němž jsou umístěni, lze učinit závěr o tom, že se v daném případě taktéž jedná o zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, resp. čl. 6 LZPEU a příslušných ustanovení unijního práva.⁵³⁵

Obdobně jako ve výše uvedených případech se pak s *de facto* detencí setkávají žadatelé o azyl na některých migračních hotspotech v Itálii.⁵³⁶

Není současně bez zajímavosti, že společným znakem výše uvedených případů *de facto* zbavení osobní svobody není toliko její neformální povaha, nicméně též její zdůvodnění. Uplatňování výše popsané *de facto* detence ve Slovinsku, Řecku či Itálii neslouží dle tvrzení příslušných orgánů k zabránění dotyčnému jedinci v neoprávněném vstupu na území, nýbrž jejím cílem je zajistit provedení úvodní lustrace osob, včetně nezbytné identifikace a lékařské prohlídky.⁵³⁷

Jiným příkladem *de facto* zbavení osobní svobody, který již byl na vícero místech této práce taktéž diskutován, je zadržování žadatelů o azyl v tranzitních prostorech letišť. S touto praxí se lze setkat v řadě států včetně Francie, Rakouska, Německa nebo již výše zmiňovaného Řecka. V Maďarsku pak byla tato praxe rozšířena též na některé tranzitní prostory na hraničních přechodech se Srbskem. Společným atributem těchto případů přitom zůstává, že dané státy zpravidla argumentují tím, že se v případě z jejich strany

⁵³² NABERGOJ, Miha. Country report: Slovenia. In: *Asylum Information Database* [online]. Lublaň: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 55 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/slovenia>.

⁵³³ Např. zařízení v oblasti Evros v blízkosti hranic s Tureckem.

⁵³⁴ Uvedený režim se již nicméně neuplatňuje v zařízeních na ostrovech Lesvos, Chios, Samos, Leros či Kos.

⁵³⁵ KONSTANTINOOU, Alexandros et al. Country report: Greece. In: *Asylum Information Database* [online]. Atény: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 152 [cit. 2018-07-27]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

⁵³⁶ DE DONATO, Maria a Daniela DI RADO. Country report: Italy. In: *Asylum Information Database* [online]. Bologna: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 108 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

⁵³⁷ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 21 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

uplatněného opatření nejedná o zbavení osobní svobody. Zejména judikatura ESLP, ale též judikatura SDEU, nicméně hovoří k této otázce většinou opačně. S uvedenou formou zbavení osobní svobody se v tomto ohledu setkávají například žadatelé o azyl umístění v prvotním přijímacím středisku (tzv. *Erstaufnahmenstelle*) na vídeňském letišti ve Schwechatu. Vzhledem k tomu, že zde zadrženým osobám není umožněno opustit vymezený prostor střediska, lze dospět k závěru se jedná o zbavení osobní svobody.⁵³⁸

O případ *de facto* zbavení osobní svobody se nicméně může nezdědka jednat též v případech, kdy je žadatel o azyl umístěn na geograficky izolovaná či jinak odlehlá místa, byť režim samotného zařízení může být bez větších omezení.⁵³⁹ Toto je případ některých zařízení například ve Švýcarsku, ale taktéž v Irsku.⁵⁴⁰

Kromě výše uvedených případů, kdy členské státy uplatňují vůči žadatelům o azyl opatření spočívající ve zbavení osobní svobody, ať formálně či *de facto*, existují též případy, kdy členské státy volí mírnější opatření. Z hlediska posuzování absence zásahu do osobní svobody žadatelů o azyl, resp. diskutované fikce této absence, je stejně jako v předchozím případě *de facto* zbavení osobní svobody třeba vždy rozklíčovat povahu a způsob výkonu konkrétních opatření. Teprve poté lze určit, zda je použité opatření skutečně mírnějšího charakteru a nejedná se tedy o zbavení osobní svobody.

Jako příklad této praxe lze uvést režim zavedený na Maltě od září 2017. Noví žadatelé o azyl jsou zde přemístěni do tzv. úvodního přijímacího centra (IRC) za účelem lékařského vyšetření a lustrace, a to po dobu sedmi dní. Právě od výše uvedeného roku jsou přitom žadatelé o azyl nově oprávněni zařízení, které bylo původně uzavřené, volně opouštět.⁵⁴¹

5.4.7.3 Doporučení k možnostem řešení

Výše popsaná ambivalence týkající se rozlišení mezi zbavením a omezením osobní svobody žadatelů o azyl, potažmo nejednoznačnost ohledně určení právního režimu konkrétního omezujícího opatření, zejména v případech tzv. *de facto* detence,

⁵³⁸ Tamtéž. K *de facto* detenci žadatelů o azyl v Rakousku též blíže v KNAPP, Anny. Country report: Austria: 2017 Update. In: *Asylum Information Database* [online]. Vídeň: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 110 s. [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>.

⁵³⁹ Viz kapitola 4.3.2.

⁵⁴⁰ Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 27 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

⁵⁴¹ Country report: Malta: 2017 Update. In: *Asylum Information Database* [online]. Valletta: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 44 – 49 [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/malt>.

nepochybně generuje potřebu řešení této otázky. Z tohoto pohledu se jeví jako nezbytné, aby členské státy a sama Evropská unie usilovaly o stanovení jasných rozlišujících mantinelů, a to nejen v rámci unijního právního rámce, nýbrž též na úrovni národní úpravy. Dosažení jasné a srozumitelné právní úpravy v tomto případě představuje nesnadný úkol. Nicméně, z předchozího textu lze v rámci dané problematiky vyvodit několik doporučení k možným úpravám unijního a národního právního rámce a související aplikační praxe ze strany členských států.

Zaprvé, jeví se jako nezbytné, aby členské státy Evropské unie formálně i v praxi opustily uplatňování fikce, podle níž se zejména tranzitní prostory a jiná obdobná zařízení na hranicích nepovažují za součást teritoria státu. Uvedené musí být přirozeně promítnuto též do příslušných vnitrostátních předpisů, to vše za současného respektování požadavků Úmluvy a příslušné judikatury ESLP, resp. unijní úpravy a judikatury SDEU.

Zadruhé, zadržení žadatelů o azyl v tranzitním prostoru či jiném obdobném hraničním zařízení bez možnosti jeho opuštění a vstupu na území dotyčného státu by mělo být členskými státy Evropské unie právně kvalifikováno jako zbavení osobní svobody.

Zatřetí, v návaznosti na předchozí bod je třeba, aby bylo též v rámci unijního právního rámce jasně definováno, že zadržování žadatele o azyl v tranzitním prostoru nebo jiném obdobném zařízení bez možnosti jeho volného opuštění a vstupu na státní území bude považováno za opatření spočívající ve zbavení osobní svobody.

A nakonec začtvrté, v případech, kdy členské státy přistoupí ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl, je třeba, aby byly vždy respektovány veškeré podmínky zbavení osobní svobody žadatelů o azyl formulované judikaturou ESLP a dále vyplývající z unijního práva. Příkladem lze uvést požadavky na individuální posuzování jednotlivých případů a uplatňování detence pouze, pokud je to nezbytné, přiměřené a byla marně vyčerpána jiná mírnější opatření. Z hlediska procesních garancí je též třeba zajistit, aby zadržené osobě byly zejména sděleny důvody jejího zadržení a byla seznámena se svým právem na soudní přezkum zákonnosti použitého opatření. V neposlední řadě by členské státy neměly bránit praktickému přístupu případných právních zástupců, zástupců UNHCR či dalších neziskových organizací k zadrženým žadatelům o azyl.⁵⁴²

⁵⁴² Jedná se toliko o příkladný výčet. Srov. *Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe*. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, s. 28 - 29 [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>.

5.5 Shrnutí hlavních aspektů unijní úpravy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů

Účelem následujícího textu je závěrem části věnované unijní úpravě ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů přehledně a stručně shrnout její základní aspekty.

Základ ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a dalších nucených migrantů v rámci SEAS poskytuje na úrovni unijních předpisů čl. 6 LZPEU. Uvedený článek ovšem neobsahuje samostatnou komplexní úpravu, nýbrž prostřednictvím výkladového ustanovení čl. 52 odst. 3 LZPEU a vysvětlení k čl. 6 LZPEU toliko odkazuje na úpravu obsaženou v čl. 5 Úmluvy, kterou tímto fakticky přebírá. Též judikatura SDEU k vlastnímu čl. 6 LZPEU není rozsáhlá, což umocňuje důležitost aplikovatelné judikatury ESLP. Unijní úprava ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů nicméně není omezena toliko na úroveň primárního práva, ale prostupuje též do práva sekundárního. Zejména se tak děje prostřednictvím přijímací a procedurální směrnice, dále návratové směrnice a nařízení Dublin III.

Z hlediska unijních požadavků kladených na zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů musí takové opatření být vždy proporcionální a nezbytné, přičemž jeho užití musí předcházet marné vyčerpání mírnějších opatření, je-li to možné.

Současně musí být dán některý z důvodů pro zbavení osobní svobody. Jejich základ je třeba opět hledat v rámci čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tj. zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území státu a zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Tyto důvody jsou nicméně dále rozvedeny v sekundárních předpisech unijního práva. V případě prvního důvodu týkajícího se primárně žadatelů o azyl je konkrétní úprava obsažena v přijímací směrnici a nařízení Dublin III. V případě druhého důvodu dopadajícího především na odmítnuté žadatele o azyl a tzv. neregulérní migranty je úprava zakotvena ve směrnici návratové.

Nejkomplexněji k vymezení jednotlivých důvodů přistupuje přijímací směrnice, která obsahuje taxativní výčet celkem šesti jednotlivých případů, kdy lze přistoupit ke zbavení osobní svobody žadatele o azyl. Nařízení Dublin III. vedle toho stanovuje toliko jediný důvod, a to zbavení osobní svobody za účelem přemístění osoby podle uvedeného nařízení existuje-li vážné nebezpečí útěku dotyčného jedince. Návratová směrnice pak ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl a neregulérním migrantům

upravuje toliko dva důvody, a to zbavení osobní svobody za účelem výkonu vyhoštění nebo přípravy návratu, zejména hrozí-li nebezpečí, že se dotyčná osoba bude skrývat nebo pokud se dotčená osoba vyhýbá přípravě návratu, či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Unijní právo dále vyžaduje, aby zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta respektovalo též další požadavky. Tyto opět primárně vycházejí z úpravy obsažené v čl. 5 Úmluvy. Vybrané požadavky lze nicméně nalézt zvláště upravené v sekundárních předpisech unijního práva.

Z hlediska obecných požadavků bude možné považovat zbavení osobní svobody za konformní s požadavky unijního práva, bude-li zákonné. Zákonost opatření je zde přitom třeba posuzovat nejen v rozsahu vyplývajícím z Úmluvy a judikatury ESLP, ale též ve světle sekundárních unijních předpisů, které v konkrétních případech zákonost dále konkretizují. Příkladem lze uvést čl. 20 návratové směrnice či čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice.

Zbavení osobní svobody musí být vedle zákonosti též prosté svévolného jednání ze strany příslušných státních orgánů. Unijní právo nicméně tento požadavek žádným komplexním způsobem neupravuje. Sekundární unijní právo v tomto ohledu upravuje toliko jeho dílčí aspekty. Při posuzování absence svévole je proto třeba vycházet z úpravy obsažené v Úmluvě a především příslušné judikatury ESLP. Zbavení osobní svobody proto musí být uskutečněno v dobré víře a na základě některého ze stanovených důvodů.

Z hlediska absence svévole musí zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta i dle unijního práva dále splňovat určité zvláštní požadavky.

Zvláštní postavení v tomto ohledu zaujímá požadavek na postup příslušných orgánů s náležitou péčí. Ten je oproti úpravě obsažené na úrovni Úmluvy koncipován širěji. Jeho působnost je výslovně vztažena na zadržení jak žadatelů o azyl, tak odmítnutých žadatelů o azyl či neregulérních migrantů, tj. na skupiny osob, na něž dopadá úprava obsažená v návratové směrnici.

Kromě toho, zbavení osobní svobody musí být vykonáváno v místě a za podmínek, které jsou adekvátní. Uvedené je společným požadavkem jak Úmluvy, tak unijního práva. Unijní právo nicméně požadavek na místo a podmínky zbavení osobní svobody podrobně dále konkretizuje v rámci sekundárního unijního práva. Poměrně komplexní úprava je ve vztahu k žadatelům o azyl obsažena v přijímací směrnici, zejména v čl. 10, čl. 11 a čl. 17. Analogicky ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl a neregulérním migrantům je obdobná úprava obsažena v návratové směrnici, konkrétně jejich člancích 16 a 17.

Vedle vhodného místa a podmínek výkonu zbavení osobní svobody musí konkrétní opatření dostát i požadavkům unijního práva vztahujícím se k samotné délce tohoto opatření. V tomto případě unijní úprava opět prostřednictvím sekundárních právních předpisů rozvíjí základní rámec vyplývající z Úmluvy a judikatury ESLP. Sekundární předpisy shodně vycházejí z předpokladu, že opatření spočívající ve zbavení osobní svobody musí být vykonáváno po co nejkratší dobu. Nicméně, současně s tím v některých případech stanovuje též konkrétní objektivní lhůty, jež nesmí být překročeny. Návratová směrnice proto limituje zbavení osobní svobody jedince maximální přípustnou délkou osmnácti měsíců (tj. šesti měsíců s možností prodloužení o dalších dvanáct měsíců). Obdobně též nařízení Dublin III. zakotvuje konkrétní lhůty pro jednotlivé kroky v rámci procesu přemístění žadatele o azyl ve smyslu nařízení.

Dle unijního práva musí být žadateli o azyl či jinému nucenému migrantovi, který byl zbaven osobní svobody, zaručeny taktéž konkrétní procesní záruky. Unijní úprava opět významně čerpá z úpravy obsažené v čl. 5 odst. 2 a odst. 4 Úmluvy v podobě, kterou judikoval ESLP. Některé garance byly přesto vtěleny též do sekundárních unijních předpisů.

Zadržaná osoba musí být vždy neprodleně seznámena přinejmenším se základními skutkovými a právními důvody, které vedly ke zbavení osobní svobody. V případě obsahu a rozsahu tohoto práva na uvedení důvodů zbavení osobní svobody je nicméně nutné primárně vycházet z ustanovení čl. 5 odst. 2 Úmluvy a relevantní judikatury ESLP. Unijní právo tuto garanci upravuje toliko dílčím způsobem v rámci svých sekundárních předpisů. Příkladem lze uvést čl. 9 odst. 2 přijímací směrnice, či úpravu v čl. 15 odst. 2 návratové směrnice. Obě shodně požadují, aby zbavení osobní svobody bylo uskutečňováno na základě písemného příkazu soudu či správního orgánu, který bude obsahovat též skutkové a právní odůvodnění.

Vedle uvedení důvodů zbavení osobní svobody pak zadržovaný žadatel o azyl či jiný nucený migrant musí mít dle unijního práva možnost podrobit použité opatření přezkumu jeho zákonnosti ze strany soudního orgánu. Toto právo je třeba vykládat nejen ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy, z něhož vychází, a související judikatury ESLP, ale též ve světle ustanovení čl. 47 LZPEU zakotvujícího právo na účinný opravný prostředek před soudem a soudní projednání věci. Současně musejí být respektovány konkrétní požadavky týkající se práva na soudní přezkum zbavení osobní svobody, které jsou specifikovány v sekundárním unijním právu, typicky v přijímací a návratové směrnici. Tato dílčí úprava obsažená v uvedených směrnících se zaměřuje zejména na zajištění

rychlého soudního přezkumu v případech, kdy o zbavení osobní svobody rozhodoval správní orgán. Dále se zaměřuje též na požadavek provádění přezkumu zbavení osobní svobody v přiměřených časových intervalech, či na provádění soudního přezkumu v případě prodloužení konkrétního opatření. Nadto dále zmiňuje taktéž některá jiná související práva, mezi něž se řadí právo na obhajobu či na právní poradenství. K uvedeným procesním zárukám lze závěrem zmínit, že důležitou roli při formování jejich obsahu sehrává též judikatura SDEU.

Závěr

Předkládaná práce si za svůj hlavní cíl vytyčila zhodnotit úroveň ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů v rámci Evropské unie. Hlavní pozornost byla věnována obsáhlé problematice týkající se podmínek, za kterých lze považovat zadržení těchto skupin osob za ospravedlnitelné. Práce ovšem současně cílila identifikovat problematické aspekty objevující se v praxi členských států v souvislosti s omezováním osobní svobody uvedené skupiny osob a ve vhodných případech poskytnout doporučení k jejich možnému řešení.

Z hlediska svého teoretického rámce probíhal výzkum dané problematiky na pozadí střetu lidskoprávního přístupu k nucené migraci s principy tzv. teorie sekuritizace migrace nazírající na nucenou migraci *a priori* jako na hrozbu. Výzkumem bylo zjištěno, že uvedená teorie sekuritizace migrace ovšem nabourává dva základní principy ochrany základních práv v oblasti azylu a nucené migrace. Konkrétně se jedná o princip individuálního posuzování jednotlivých případů a princip oddělení humanitárních aspektů od bezpečnostních otázek. Teorie sekuritizace migrace v tomto ohledu směřuje k posouvání rovnováhy mezi ochranou základních práv a vnitrostátní bezpečnostní problematikou k druhé jmenované. Praktickým důsledkem uvedeného poté je, že detence žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů se i v dnešních evropských demokratických státech stává určitým způsobem obecně akceptovaným nástrojem zvládnání nucené migrace. Do jisté míry lze dokonce hovořit o institucionalizaci zbavení osobní svobody těchto skupin osob.

Předkládaná práce se názorově staví spíše proti zastáncům sekuritizace migrace, kdy argumentuje, že legitimizace zbavení osobní svobody nesmí být odvislá od příslušnosti jedince k určité skupině osob. Stejně tak nelze *a priori* spojovat příslušnost jedince ke skupině žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů s pojmem nebezpečí či dokonce generalizovat jednotlivé případy nucené migrace. Nicméně, tato práce současně potvrdila, že nelze zcela oddělit politiku v oblasti azylu a nucené migrace od bezpečnostních otázek. Má-li být ovšem argumentováno pojmem vnitřní bezpečnosti je třeba jej uchopit co možná nejpřesněji. Na druhé straně, ani lidskoprávní argumenty by neměly vést ke štěpení společnosti. Naopak, opora ze strany společnosti se ukazuje jako jeden z důležitých faktorů efektivního fungování ochrany základních práv v oblasti azylu a nucené migrace.

Předkládaná práce současně neopomíná, že se prvky teorie sekuritizace migrace projevují i na úrovni unijního práva. Unijní právo totiž v některých případech samo předpokládá uplatnění argumentu vnitřní bezpečnosti (např. bod 26 preambule Schengenského hraničního kodexu). Nicméně, děje se tak toliko za stanovených okolností a za současného respektování principu individualizovaného posuzování každého případu.

Z hlediska jádra předkládané práce bylo za účelem dosažení vytyčeného cíle vzneseno několik výzkumných otázek. Při jejich zodpovídání bylo dosaženo následujících závěrů.

Předkládaná práce v první řadě usilovala o potvrzení, či vyvrácení hypotézy, dle níž základní evropský obsahový rámec zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů vytvářený Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod je aplikovatelný i v rámci unijního práva.

Evropský právní prostor v tomto ohledu přináší specifikum, kdy v oblasti ochrany základních práv vedle sebe paralelně figurují dva právní systémy, a to Rada Evropy, jejímž produktem je Úmluva, a Evropská unie, která též disponuje vlastním katalogem lidských práv v podobě Listiny základních práv Evropské unie.

Úmluva a LZPEU každá reprezentuje dva úzce propojené, nicméně nadále samostatné právní systémy s vlastní strukturou a soudními mechanismy. Zmíněnými soudními mechanismy jsou na jedné straně Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr Evropské unie na straně druhé.

Z hlediska zkoumané hypotézy je zásadní čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Zmíněné ustanovení totiž přiznává Úmluvě právní sílu obecných zásad unijního práva, čímž ji současně začleňuje v hierarchii unijního práva do pozice přímo pod primárním právem. Vzájemné propojení přitom není náhodné, jelikož samotná Úmluva spolu s judikaturou ESLP představovala zásadní koncepční zdroj při tvorbě LZPEU.

Současně, řada práv garantovaných unijní LZPEU přímo odpovídá stejným právům, která jsou garantována Úmluvou. Ve vztahu k aplikovatelnosti úpravy obsažené v Úmluvě pak LZPEU ve svém čl. 52 odst. 3 dále výslovně zakotvuje princip, dle něhož mají tato stejná práva shodný smysl a rozsah, jaký jim přikládá Úmluva. Toto se vztahuje též na případná omezení těchto shodných práv. Případná omezení proto musejí být v souladu nejen s Úmluvou samotnou, ale též s odpovídající judikaturou ESLP. K tomuto je ovšem třeba též doplnit, že LZPEU neomezuje unijní úpravu shodných práv na standard obsažený v Úmluvě, nicméně umožňuje, aby unijní právo poskytlo též ochranu vyšší.

Úmluva je tedy v rámci svého působení v unijním právu chápána jako minimální standard ochrany lidských práv.

Vzhledem k tomu, že jak LZPEU ve svém čl. 6, tak Úmluva v rámci svého čl. 5 zakotvují shodné právo na osobní svobodu, je třeba učinit závěr o tom, že úprava obsažená na úrovni Úmluvy je aplikovatelná též v rámci unijního práva. Tento závěr se přirozeně uplatní též na případy žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, jejichž ochrana osobní svobody je v rámci předmětného čl. 5 Úmluvy a související judikatury ESLP taktéž řešena.

Předmětná hypotéza o aplikovatelnosti v Úmluvě obsažené úpravy ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů též na úrovni unijního práva byla tedy potvrzena.

Potvrzením výše uvedené hypotézy tedy nabyla na relevanci samotná první výzkumná otázka týkající se konkrétních požadavků, které čl. 5 Úmluvy spolu s judikaturou ESLP klade na případy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.

Zbavením osobní svobody se přitom dle uvedeného článku rozumí pouze takové případy, v nichž jsou přítomny dva elementy. Jednak je to element objektivní spočívající ve skutečnosti, že dotyčná osoba je po určitou dobu držena na vymezeném místě, a jednak element subjektivní spočívající v podmínce, že tato osoba nevyslovila platný souhlas se svým zadržením.

Z obsahového hlediska lze článek 5 Úmluvy hodnotit jako jedno z jejích nejkompexněji upravených ustanovení. Vyjma generální klauzule totiž tento článek Úmluvy zahrnuje i případy dovolené ingerence do práva na osobní svobodu a současně též garanční okruh. Nutno nicméně dodat, že zásadní roli při obsahovém formování tohoto článku sehrála judikatura ESLP.

Z hlediska důvodů předkládaná práce identifikuje dva případy, v nichž může být zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta považováno za oprávněné. Oba jsou formulované v článku 5 odst. 1. písm. f) Úmluvy. Těmito důvody jsou dle první části předmětného ustanovení zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody, aby se zabránilo nepovolenému vstupu osoby na státní území, a dle druhé části poté zbavení osobní svobody v případě osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. První z uvedených důvodů přitom dopadá primárně na skupinu žadatelů o azyl, přičemž jeho účelem je zejména zjištění, zda jsou splněny zákonné požadavky na vpuštění

dané osoby na státní území. Druhý z uvedených důvodů poté cílí zejména vůči odmítnutým žadatelům o azyl a neregulérním migrantům.

Vedle výše popsaných důvodů zbavení osobní svobody Úmluva vyžaduje naplnění též dalších podmínek formulovaných zejména judikaturou ESLP. Předkládaná práce tyto podmínky sdružuje do dvou skupin. První skupinu tvoří podmínky obecné, které zahrnují určité společné požadavky platné pro všechny případy zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Mezi tyto obecné podmínky se řadí požadavek zákonnosti zbavení osobní svobody, tedy aby takové opatření bylo konformní s vnitrostátním právem a probíhalo v souladu s řízením stanoveným zákonem. Zákonnost poté doplňuje též druhý požadavek, podle něhož musí být zbavení osobní svobody prosté svévole ze strany jednajících orgánů. Absence svévole bude v tomto směru naplněna zejména, pokud bude opatření spočívající ve zbavení osobní svobody uskutečněno v dobré víře a bude úzce spjato s jedním z důvodů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, na němž příslušný orgán založil konkrétní opatření vůči dotčené osobě.

Druhou skupinu pak tvoří požadavky zvláštní, které je z hlediska jejich obsahu třeba posuzovat specificky ve vztahu ke zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Nutno ovšem dodat, že zmíněné zvláštní podmínky nestojí mimo rámec podmínek obecných, nýbrž tvoří jejich obsahově specifickou součást. V rámci této druhé skupiny je zejména vyžadováno, aby zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů bylo realizováno v místě a za podmínek, které jsou vhodné. Stejně tak celková délka trvání omezujícího opatření nesmí přesáhnout dobu, jež je přiměřená konkrétní situaci a cíli, jehož má být dosaženo. Specificky v případě zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění jedince musí být předmětné řízení vedeno příslušnými orgány s náležitou péčí a současně musí být dán reálný předpoklad pro uskutečnění vyhoštění.

Vyjma výše uvedeného pak žadatelé o azyl či jinému nucenému migrantovi, který byl zbaven své osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, musí být zaručeny též konkrétní garance. Zejména je vyžadováno, aby zadržená osoba byla neprodleně, jasným a jednoduše pochopitelným způsobem seznámena s důvody svého zadržení, a to v jazyce, kterému rozumí. Dále, zadrženému jedinci musí být garantováno též právo na pravidelný soudní přezkum opatření, které vůči němu bylo použito. Nakonec, v případě neoprávněného zbavení osobní svobody má dotčený jedinec právo domáhat se peněžitého odškodnění od státu, který jednal v rozporu s požadavky Úmluvy.

V rámci výzkumu požadavků kladených Úmluvou a judikaturou ESLP na případy zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů ovšem předkládaná práce došla k poměrně překvapivému zjištění, a to konkrétně ve vztahu k otázce nezbytnosti použití omezujícího opatření. V judikatuře ESLP totiž v případech zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů nadále chybí jednoznačné zakotvení požadavku na předchozí zhodnocení nezbytnosti omezujícího opatření. Uplatní se toliko omezený test přiměřenosti ve vztahu k místu, podmínkám a délce trvání zbavení osobní svobody. Absence požadavku na provedení testu nezbytnosti je o to více překvapující i proto, že tento test je jinak integrální součástí posuzování oprávněnosti zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy.

Tento přístup lze do jisté míry chápat ve vztahu k zadržení odmítnutých žadatelů o azyl či neregulérních migrantů v rámci řízení o vyhoštění. V rámci těchto případů je totiž nepochybně přítomen určitý aspekt represe jako reakce na protiprávní jednání cizince, tj. jeho nelegální pobyt na území. Nelze ovšem bezvýhradně souhlasit s jeho automatickou aplikací na případy zbavení osobní svobody za účelem zabránění nepovolenému vstupu jedince na území hostitelského státu, jak učinil ESLP v rámci svého rozsudku ve věci Saadi proti Spojenému království. V tomto druhém případě má totiž zbavení osobní svobody jedince primárně preventivní funkci, tj. zabránit nepovolenému vstupu osoby na území. Popsaný postoj, který ESLP formuloval ve vztahu k testu nezbytnosti zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, lze ostatně interpretovat též jako určité přiznání soudu, že zbavení osobní svobody není za každé situace výjimečným opatřením, nýbrž se do jisté míry může jednat i o nástroj státních orgánů k regulaci a kontrole nechtěné migrace. Výše uvedené tak v konečném důsledku úrovni lidskoprávní ochrany přirozeně nepřispívá. Lze proto ocenit tendence objevující se v nedávné judikatuře ESLP, které naznačují možnou změnu přístupu soudu v této oblasti, a to ve prospěch aplikace testu nezbytnosti i na případy žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.

Předkládaná práce dále za účelem zodpovězení druhé výzkumné otázky zkoumala, jakým způsobem se výše popsaná komplexní úprava Úmluvy týkající se ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, resp. Úmluva samotná, promítá do unijní úpravy v oblasti azylu a nucené migrace.

Základ unijní úpravy ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů nalezneme primárně v čl. 6 LZPEU, přičemž tento právní základ pak dále prostupuje do jednotlivých předpisů práva sekundárního, tj. zejména azylových směrnic

a nařízení. Provedeným výzkumem bylo dále zjištěno, že čl. 6 LZPEU nepostupuje cestou vlastní zvláštní úpravy, nýbrž prostřednictvím svého výkladového ustanovení čl. 52 odst. 3 LZPEU a příslušného vysvětlení k čl. 6 LZPEU volí cestu pouhého odkazu na Úmluvu a fakticky přebírá úpravu obsaženou v jejím čl. 5. Pokud jde o právo na osobní svobodu žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, lze LZPEU vnímat spíše jako nástroj umožňující efektivní pronikání Úmluvy do unijního práva.

Stejně jako v případě samotné Úmluvy sehrává i zde důležitou výkladovou roli judikatura ESLP, a to vzhledem k absenci obsáhlejší judikatury SDEU k čl. 6 LZPEU. Naopak, judikatura Soudního dvora Evropské unie sehrává významnou roli zejména při výkladu konkrétních opatření formulovaných na úrovni sekundárního unijního práva.

Třetí výzkumná otázka, o jejíž zodpovězení předkládaná práce usilovala, se pak týkala zjištění, jaký standard ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů vytváří vlastní předpisy unijního práva. Pozornost byla věnována zejména tomu, zda a případně do jaké míry unijní úprava překračuje minimální standard ochrany stanovený Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Z pohledu požadavků kladených unijním právem na zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů představuje základní stavební kámen požadavek, aby takové opatření bylo v konkrétním případě proporcionální a nezbytné, přičemž jeho užití musí současně předcházet marné vyčerpání mírnějších opatření, je-li to možné. Jasně zakotvení uvedeného testu nezbytnosti současně představuje jeden z významných aspektů, kdy unijní úprava nepochybně překračuje standard definovaný v rámci Úmluvy.

Pro ospravedlnitelné zbavení osobní svobody žadatele o azyl či jiného nuceného migranta musí být taktéž dán některý z přípustných důvodů pro zbavení osobní svobody. Samotný čl. 6 LZPEU ovšem tyto důvody nespécifikuje, a proto je třeba jejich základ hledat v rámci výše popsaných důvodů obsažených v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Provedeným výzkumem bylo zjištěno, že unijní právo tyto základní důvody dále promítá a rozvádí v rámci svých sekundárních právních předpisů. Ve vztahu k žadatelům o azyl lze nalézt komplexní úpravu zejména v přijímací směrnici, která zakotvuje taxativní výčet jednotlivých důvodů zbavení osobní svobody. Naopak, nařízení Dublin III. se vůči stejné skupině osob omezuje toliko na jediný důvod, a to zajištění jedince za účelem jeho přemístění podle uvedeného nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku dotyčné osoby. Ve vztahu k odmítnutým žadatelům o azyl či tzv. neregulérním migrantům pak návratová směrnice rozeznává toliko dva důvody zbavení osobní svobody, a to zbavení osobní

svobody za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, hrozí-li nebezpečí, že dotyčná osoba se bude skrývat, nebo pokud se dotyčná osoba vyhýbá přípravě návratu, či uskutečňování vyhoštění, nebo je jinak ztěžuje.

Stejně jako v případě úpravy obsažené na úrovni čl. 5 Úmluvy i unijní právo vedle výše popsaného požaduje, aby zbavení osobní svobody žadatelů o azyl či jiných nucených migrantů respektovalo i další podmínky. Tyto podmínky opět ve svém základu vycházejí z úpravy obsažené ve výše uvedeném článku Úmluvy s obsahem, který formulovala judikatura ESLP. Nicméně, některé z těchto podmínek jsou dále rozvíjeny sekundárními unijními předpisy.

Z hlediska obecných podmínek, dle dělení uvedeného výše, unijní právo shodně s Úmluvou požaduje, aby zbavení osobní svobody bylo zákonné, přičemž k základnímu rámci vyplývajícimu z Úmluvy a relevantní judikatury ESLP též přidává vlastní konkretizující ustanovení, např. čl. 20 návratové směrnice či čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice. Ve vztahu k druhé obecné podmínce, tedy absenci svévole, ovšem unijní právo, tj. LZPEU ani sekundární unijní předpisy, neobsahují žádnou komplexní úpravu, která by obsahově vymezila zákaz svévolného jednání orgánů veřejné moci. Sekundární unijní předpisy se zvláště věnují toliko některým dílčím aspektům absence svévole. Základním výkladovým zdrojem zde zůstává Úmluva spolu s judikaturou ESLP.

V rámci zvláštních podmínek zaujímá svým způsobem specifické postavení požadavek na postup příslušných orgánů s náležitou péčí. Ten je oproti úpravě obsažené na úrovni Úmluvy koncipován unijním právem širěji. Jeho působnost je totiž výslovně vztažena na zadržení jak žadatelů o azyl, tak odmítnutých žadatelů o azyl či neregulérních migrantů, tj. na skupiny osob, na které dopadá úprava obsažená v návratové směrnici.

Z hlediska zvláštních podmínek pak unijní právo dále shodně s Úmluvou požaduje, aby zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů bylo prováděno v místě a za podmínek, které jsou adekvátní. Výzkum v této oblasti ukázal, že unijní právo vychází ve vztahu k místu a podmínkám výkonu zbavení osobní svobody uvedených skupin osob z úpravy obsažené v Úmluvě, a to s obsahem formulovaným ESLP. Současně, unijní právo tento základ dále podrobně konkretizuje v rámci příslušných ustanovení sekundárních předpisů. Příkladem lze uvést relativně komplexní úpravu, která je obsažena v přijímací směrnici ve vztahu k žadatelům o azyl a též analogicky v návratové směrnici pro případy zajištění odmítnutých žadatelů o azyl a neregulérních migrantů.

V rámci diskutovaných zvláštních podmínek ovšem unijní úprava asi nejmarkantněji posouvá standard nastavený čl. 5 Úmluvy a judikaturou ESLP v oblasti délky trvání zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Sekundární unijní předpisy shodně s Úmluvou vyžadují, aby opatření spočívající ve zbavení osobní svobody bylo vykonáváno po co nejkratší dobu. Nicméně, unijní předpisy jdou v tomto ohledu dále a v některých případech stanovují i konkrétní objektivní lhůty, jež nesmí být překročeny. Příkladem lze uvést návratovou směrnici, která limituje délku trvání zbavení osobní svobody jedince na maximálně osmnáct měsíců (šest měsíců s možností prodloužení o dalších dvanáct měsíců). Obdobně se pak k tomuto staví též nařízení Dublin III., které z logických důvodů zakotvuje konkrétní maximální lhůty pro jednotlivé kroky při procesu přemístění žadatele o azyl ve smyslu uvedeného nařízení.

Poslední segment unijního systému ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů pak stejně jako v případě čl. 5 Úmluvy tvoří řada garancí, primárně procesního charakteru, které musejí být zadrženému jedinci poskytnuty. Unijní právo v této oblasti většinou čerpá z odpovídající úpravy obsažené v čl. 5 odst. 2 a odst. 4 Úmluvy, a to v podobě formované příslušnou judikaturou ESLP. Provedený výzkum nicméně odhalil, že některé konkrétní garance našly svou reflexi přímo v sekundárním unijním právu.

Příkladem takto upravených garancí je typicky právo jedince zbaveného osobní svobody na seznámení s důvody svého zadržení. Uvedené právo se výkladově opírá o čl. 5 odst. 2 Úmluvy a příslušnou judikaturu ESLP, nicméně dílčí konkretizace je obsažena též v jednotlivých předpisech sekundárního unijního práva, např. v čl. 9 odst. 2 přijímací směrnice, či v čl. 15 odst. 2 návratové směrnice.

Obdobně je tomu v případě práva jedince na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody, které se výkladově opírá o čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Současně jej ovšem obsahově formuje též čl. 47 LZPEU upravující právo na účinný opravný prostředek a soudní projednání věci. Stejně tak musejí být vždy respektovány i další konkrétní požadavky vyplývající ze sekundárních unijních předpisů, zejména pak z přijímací a návratové směrnice.

Z pohledu třetí výzkumné otázky lze tedy ve světle výše popsaných výzkumných zjištění konstatovat, že unijní úprava ve většině případů přímo přebírá úpravu zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů obsaženou v rámci čl. 5 Úmluvy a související judikatury ESLP, případně jde cestou pouze dílčí konkretizace této výchozí úpravy. Provedeným výzkumem byly nicméně nalezeny i oblasti, v nichž

unijní právo využívá své možnosti zakotvené v čl. 52 odst. 3 LZPEU a poskytuje širší ochranu. Typickým příkladem je diskutovaný test nezbytnosti, který unijní úprava jednoznačně vyžaduje i v případech zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů, tedy na rozdíl od judikatury ESLP, která je k jeho aplikaci na tyto případy stále nejednotná. Kromě testu nezbytnosti pak lze vyšší standard unijní ochrany vysledovat též např. u požadavků týkajících se podmínek a délky trvání zbavení osobní svobody uvedených skupin osob a do jisté míry též u požadavku na postup orgánů s náležitou péčí.

Poslední výzkumná otázka v rámci předkládané práce se pak zaměřila na identifikaci problematických aspektů praxe členských států Evropské unie při zásazích do osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů. Práce současně usilovala o poskytnutí případných doporučení k nápravě.

Analýza unijního systému ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů odhalila neuspokojivou praxi řady členských států, co se týče rozlišení mezi zbavením a omezením osobní svobody a souvisejícím určením právní povahy konkrétního omezujícího opatření. Unijní právo v tomto ohledu provází absence jasného rozlišení mezi zbavením a pouhým omezením osobní svobody, což ve svém důsledku vytváří prostor pro členské státy k možnému obcházení požadavků, které unijní právo klade na opatření spočívající ve zbavení osobní svobody. Typicky se tento problém objevuje v případech tzv. *de facto* detence, kdy je jedinec reálně zbaven osobní svobody, nicméně dle příslušné vnitrostátní právní úpravy se o zbavení osobní svobody nejedná.

Jako zdroj uvedené ambivalence přitom byly identifikovány zejména dvě právní fikce, a to fikce exterritoriality prostor, kde probíhá detence a fikce absence zásahu do osobní svobody jedince. První zmíněná fikce přitom vychází z principu, dle něhož zadržený žadatel o azyl a umístěný např. v přijímacím středisku není z právního pohledu považován za osobu nacházející se na státním území. Příslušné orgány tedy mají možnost nadále činit opatření, jejichž účelem je zabránit nepovolenému vstupu na území, byť se daný jedinec již na státním území prakticky nachází. Druhá zmíněná fikce se pak týká určení míry, s jakou konkrétní opatření (ne)zasahuje do práva na osobní svobodu jedince. Především případy *de facto* detence v tomto směru vytvářejí prostor pro argumentaci členských států, že konkrétním opatřením nedošlo k zásahu do osobní svobody jedince vůbec, či pouze minimálně.

Z hlediska lidskoprávního přístupu k problematice zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů je ovšem aplikace obou uvedených fikcí spíše nežádoucí.

Ve snaze nalézt možné řešení proto práce předložila několik doporučení. Zaprvé, členské státy Evropské unie by měly formálně i v praxi upustit od uplatňování fikce exterritoriality prostor, v nichž dochází ke zbavení osobní svobody. Zadruhé, resp. též zatřetí, zadržení jedince v tranzitních prostorech či jiném obdobném hraničním zařízení bez možnosti jeho volného opuštění je třeba právně kvalifikovat jako zbavení osobní svobody, a to jak na úrovni vnitrostátního práva, tak práva unijního. Poslední doporučení pak spočívá v požadavku na respektování veškerých podmínek Úmluvy a unijního práva spolu s judikaturou ESLP a SDEU, které jsou kladeny na zbavení osobní svobody výše uvedených skupin osob.

Úplným závěrem lze zopakovat, že stěžejním cílem této práce bylo zhodnotit úroveň ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů v rámci Evropské unie. Za tímto účelem proto předkládaná práce položila několik výzkumných otázek, které byly vynaloženým výzkumným úsilím zodpovězeny v rámci limitů disertační práce. Sledovaný cíl práce byl tedy naplněn. Kritickým pohledem byla zejména provedena obsáhlá analýza stávající podoby unijní úpravy zbavení osobní svobody výše uvedených skupin osob, a to v rozšířeném světle právního rámce Úmluvy a judikatury ESLP. Současně ale předkládaná práce přednesla i myšlenky povahy *de lege ferenda*, a to s cílem přispět k řešení úskalí dané problematiky. Uvedené ovšem samozřejmě neznamená, že zkoumaná problematika je tímto uzavřena nebo vyčerpána. Spíše naopak, tuto práci je v daném ohledu třeba považovat za vstupní bránu k dalšímu výzkumu v oblasti lidskoprávní ochrany žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů.

Seznam použitých zkratk

Dublinká úmluva – Úmluva týkající se určení státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství, podepsaná dne 15. 6. 1990. Úřední věstník Evropské unie C 254 ze dne 22. 9. 2000

ES – Evropská společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU, Unie – Evropská unie

Úmluva – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění Protokolů č. 11 a 14 s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 16, vyhlášená jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Listina, LZPEU – Listina základních práv Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016

nařízení Dublin II. – Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 50/1 ze dne 25. 2. 2003

nařízení Dublin III. – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013

návratová směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008

OSN – Organizace spojených národů

procedurální směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 180/60 ze dne 29. 6. 2013

přijímací směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013

SDEU - Soudní dvůr Evropské unie

SEAS – Společný evropský azylový systém

SES - Smlouva o založení Evropského společenství. Úřední věstník Evropské unie C 321E/1 ze dne 29. 12. 2006

SEU – Smlouva o Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016

UNHCR - Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Vysvětlení k LZPEU – Vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 303/02 ze dne 14. 12. 2007

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury:

1. BALGA, Jozef. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 188 s. ISBN 9788073803841
2. BALÍK, Stanislav a Stanislav BALÍK. *Právní dějiny evropských zemí a USA: (stručný nástin)*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 247 s. ISBN 80-868-9820-2
3. BALÍK, Stanislav a Stanislav BALÍK. *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 271 s. ISBN 80-868-9828-8
4. BALOT, Ryan K. *A companion to Greek and Roman political thought*. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2009, 659 s. ISBN 978-111-8451-359
5. BERLIN, Isaiah. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha: Prostor, 1999, 332 s. ISBN 80-726-0004-4
6. BRÁZOVÁ, Věra-Karin. *Migrace a rozvoj: rozvojový potenciál mezinárodní migrace*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2011, 254 s. ISBN 978-80-87404-10-2
7. BUZAN, Barry. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2. vyd. Colchester: ECPR Press, 2007, 318 s. ISBN 9780955248818
8. CLAYTON, Gina. *Textbook on immigration and asylum law*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, 619 s. ISBN 978-0-19-870189-7
9. CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatives et particulièrement a la constitution actuelle de la France*. Paříž: Eymery, 1815, 321 s.
10. CORNELISSE, Galina. *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 403 s. ISBN 978-900-4173-705
11. CUNNINGHAM, Robert. *Liberty and the rule of law*. College Station: Texas A & M University Press, 1979, 349 s. ISBN 0890960569
12. ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: I. část – Úmluva [komentář s judikaturou]*. Praha: Linde, 2010, 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4
13. ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv: II. část - Protokoly*. Praha: Linde, 2010, 187 s. ISBN 978-807-2018-048

14. ČEPELKA, Čestmír, Dalibor JÍLEK a Pavel ŠTURMA. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 262 s. ISBN 978 802-1014-930.
15. DUBINSKY, Laura, Hamish ARNOTT a Alasdair MACKENZIE. *Foreign National Prisoners: Law and Practice*. Londýn: Legal Action Group, 2012, 881 s. ISBN 9781903307663
16. DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. nové vyd. London: Bloomsbury Academic, 2013, 450 s. ISBN 978-178-0937-564
17. FINLEY, Moses I., Brent D. SHAW a Richard P. SALLER. *Economy and society in ancient Greece*. New York: Viking Press, 1982, 326 s. ISBN 06-702-8847-0
18. GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The refugee in international law*. 3. vyd. New York: Oxford University Press, 2007, 848 s. ISBN 978-019-9207-633
19. HARRIS, David, Edward BATES, Michael O'BOYLE, Carla BUCKLEY et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2014, 1006 s. ISBN 978-0-19-960639-9
20. HENDRYCH, Dušan. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 657 s. ISBN 978-80-7400-059-1
21. HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003, 743 s. ISBN 80-720-1417-X
22. JANIS, Mark W., Richard S. KAY a Anthony W. BRADLEY. *European human rights law: text and materials*. 3. vyd. New York: Oxford University Press, 2008, 957 s. ISBN 978-019-9277-469
23. JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 12. června 2009 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, 237 s. ISBN 9788073574901
24. KANT, Immanuel. *Základy metafyziky mravů*. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1990, 128 s. ISBN 80-205-0152-5
25. KLÍMA, Karel. *Encyklopedie ústavního práva*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, 751 s. ISBN 80-735-7295-8
26. KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353

27. KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 1687 s. ISBN 978-807-4003-653
28. KULDA, Miloš. Charter of Fundamental Rights of the European Union and the legal order of the Czech Republic. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, 2015, vol. 2015, s. 1-19. ISSN 2336-5811.
29. KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2015, s. 146 – 154. ISBN 978-80-87975-23-7
30. LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, 129 s. ISBN 978-80-87146-43-9
31. MCKECHNIE, William Sharp. *Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John*. Glasgow: James Maclehose and Sons, 1914, 532 s.
32. MILL, John, S. *On Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 214 s. ISBN 9781108040839
33. MOLE, Nuala a Catherine MEREDITH. *Asylum and the european convention on human rights*. Štrasburk: Council of Europe Publishing, 2010, 283 s. ISBN 978-928-7168-184
34. MÖLLER, Kai. *The global model of constitutional rights*. 1. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2012, 222 s. ISBN 01-996-6460-9
35. PEERS, Steve. *The EU charter of fundamental rights: a commentary*. München: Beck, 2013, 1865 s. ISBN 978-1-84946-308-9
36. POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2013, 416 s. ISBN 978-80-7201-907-6
37. POSNER, Eric A. *The twilight of human rights law*. New York: Oxford University Press, 2014, 185 s. ISBN 9780199313440
38. RAZ, Joseph. *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1988, 431 s. ISBN 978-019-8248-071
39. REPÍK, Bohumil. *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. 1. vyd. Praha: Orac, 2002, 263 s. ISBN 80-861-9957-6

40. SCHEU, Harald Christian. Horní limity pro přijímání uprchlíků ve světle Ženevské úmluvy a evropské ochrany lidských práv. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 448 – 473. ISBN 978-80-7552-995-4
41. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 432 s. ISBN 978-80-7400-488-9
42. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2
43. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 170 s. ISBN 978-80-7400-318-9
44. ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, 253 s., ISBN 978-808-7146-682
45. TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, 758 s. ISBN 978-80-7400-546-6
46. TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, Jiří MALENOVSKÝ et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, 496 s. ISBN 978-80-87576-53-3
47. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Poznámky k určování významu právního kritéria „vážné nebezpečí útěku.“ In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 477 - 487. ISBN 978-80-7552-995-4
48. WAISOVÁ, Šárka. *Současné otázky mezinárodní bezpečnosti*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 160 s. ISBN 978-80-7380-194-6

2. Seznam použitých odborných článků:

1. ANDERSON, Bridget, Nandita SHARMA a Cynthia WRIGHT. Why No Borders?. *Refuge: Canada's Periodical on Refugees*. Toronto: York University, 2009, roč. 26, č. 2, s. 5 – 18. ISSN 1920-7336
2. BENDOVIÁ MARUŠKOVÁ, Jana. Přesah rozsudku Michaud: ESLP jako záchranné lano ochrany lidských práv. *Bulletin Advokacie*. Praha, 2013, roč. 2013 č. 7-8, s. 63. ISSN 1210-6348

3. FINLEY, Moses I. The Freedom of the Citizen in the Greek World. *Talanta*. 1976, roč. 1976, č. 3, s. 1-23
4. HUBÁLKOVÁ, Eva. Stručná rukověť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech. *Bulletin advokacie: Zvláštní číslo*. Praha, 2008, 272 s. ISSN 1210-6348
5. HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. 2000, roč. 38, č. 5, s. 751 - 777
6. LANGE, Richard. Grundfragen des Auslieferungs- und Asylrechts. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. Karlsruhe: C.F. Müller, 1953, roč. 65, č. 3, 26 s.
7. LANGFORD, Peter a Ian BRYAN. The Lawful Detention of Unauthorised Aliens under the European System for the Protection of Human Rights. *Nordic Journal of International Law*. 2011, roč. 80, č. 2, s. 193-218
8. REPÍK, Bohumil. Kdy porušení vnitrostátního práva má za následek porušení Evropské úmluvy o evropských právech?. *Bulletin advokacie*. Praha, 2001, roč. 2001, č. 3, s. 9-33. ISSN 1210-6348
9. SCHEU, Harald Christian a Stanislava HÝBNEROVÁ. Zbavení svobody a soudní kontrola z pohledu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a Evropského soudu pro lidská práva. *Bulletin advokacie*. Praha, 2006, roč. 2006, č. 2, s. 30-34. ISSN 1210-6348
10. ŠTURMA, Pavel. Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva. *Bulletin advokacie*. Praha, 2004, roč. 2004, č. 7-8, s. 19-31. ISSN 1210-6348
11. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Saadi v. Velká Británie: Evropská úmluva o lidských právech jako garance ochrany státu před jedincem? *Jurisprudence*. 2008, roč. 16, č. 11, s. 50-55. ISSN 1802-3843

3. Seznam použitých internetových zdrojů:

1. *Annual Report 2017: European Court of Human Rights* [online]. Štrasburk: Council of Europe – European Court of Human Rights, 2018, 184 s. [cit. 2018-07-30]. Dostupné z:
https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf
2. BLAŽEJOVSKÁ, Markéta. Cílem reformy společného azylového systému musí být reálné snížení počtu příchozích. In: *Evropské hodnoty* [online]. Praha:

- Think-tank Evropské hodnoty, 2016 [cit. 2018-06-02]. Dostupné z: <http://www.evropskehodnoty.cz/jha/>
3. Boundaries of liberty: Asylum and de facto detention in Europe. In: *Asylum Information Database* [online]. Brusel: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 33 s. [cit. 2018-07-22]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>
 4. Country report: Malta: 2017 Update. In: *Asylum Information Database* [online]. Valletta: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 79 s. [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/malta>
 5. ČR ratifikovala Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Profipravo.cz* [online]. Branišovice, 2006 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: http://profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=13&id_article=240811&csum=dca20cd7
 6. DE DONATO, Maria a Daniela DI RADO. Country report: Italy. In: *Asylum Information Database* [online]. Bologna: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 132 s. [cit. 2018-07-28]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>
 7. European Commission. *Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC)* [online]. Lucemburk: Publications Office of the European Union, 2013, 232 s. [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10737855>
 8. FOREJTOVÁ, Monika. Přistoupit či nepřistoupit k EÚLP – to je oč tu už neběží. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 2015 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/pristoupit-ci-nepristoupit-k-evropske-umluve-o-ochrane-lidskych-prav-to-je-oc-tu-uz-nebezi>
 9. *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration* [online]. 2. vydání. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2015, 276 s. [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>

10. KNAPP, Anny. Country report: Austria: 2017 Update. In: *Asylum Information Database* [online]. Vídeň: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 110 s. [cit. 2018-07-28]. Dostupné z:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>
11. KOMÍNKOVÁ, Magda. Azylová politika. *Euroskop.cz* [online]. Praha: Odbor komunikace o evropských záležitostech (OEZ) Úřadu vlády České republiky, 2017 [cit. 2018-06-01]. Dostupné z:
<https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>
12. KONSTANTINOOU, Alexandros et al. Country report: Greece. In: *Asylum Information Database* [online]. Atény: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 185 s. [cit. 2018-07-27]. Dostupné z:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>
13. NABERGOJ, Miha. Country report: Slovenia. In: *Asylum Information Database* [online]. Lublaň: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 72 s. [cit. 2018-07-28]. Dostupné z:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/slovenia>
14. QUEIPO DE LLANO, Magdalena a Jennifer ZUPPIROLI. Country Report: Spain. In: *Asylum Information Database* [online]. Madrid: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 82 s. [cit. 2018-07-26]. Dostupné z: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain>
15. SALIGNAT, Claire. Country Report: France. In: *Asylum Information Database* [online]. Villeurbanne: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 129 s. [cit. 2018-07-26]. Dostupné z:
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_2017update.pdf
16. SAVOVA, Iliana. Country report: Bulgaria. In: *Asylum Information Database* [online]. Sofia: European Council on Refugees and Exiles, 2018, 75 s. [cit. 2018-07-27]. Dostupné z:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/bulgaria>
17. ŠKERŮK, Jan. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. In: *Jiné právo* [online]. 2015 [cit. 2017-07-28]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/01/jan-skerik-posudek-sdeu-c-2-13.html>;

18. WALTER-FRANKE, Marie. Asylum detention in Europe: State of play and ways forward [online]. Berlin: Jacques Delors Institut, 2017, 26 s. [cit. 2017-08-03]. Dostupné z: <http://www.institutdelors.eu/media/asylumdetentionineurope-walter-jdib-may2017.pdf?pdf=ok>.

4. Seznam použitých právních předpisů:

1. Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. 6. 1985, Úřední věstník Evropské unie L 239 ze dne 22. 9. 2000
2. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950, ve znění Protokolů č. 11 a 14 s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 16. Vyhlášená jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
3. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 28. 9. 2008. Neuveřejněn v Úředním věstníku Evropské unie
4. Listina základních práv Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 202/2 ze dne 7. 6. 2016
5. Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. 2. 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 50/1 ze dne 25. 2. 2003
6. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. 6. 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Úřední věstník L 180/1 ze dne 29. 6. 2013
7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného

- k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úřední věstník Evropské unie L 180/31 ze dne 29. 6. 2013
8. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014 ze dne 15. 5. 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie L 189/93 ze dne 27. 6. 2014
 9. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). Úřední věstník Evropské unie L 77/1 ze dne 23. 3. 2016
 10. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úřední věstník Evropské Unie L 212/12 ze dne 7. 8. 2001
 11. Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úřední věstník Evropské unie L 031 ze dne 6. 2. 2003
 12. Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úřední věstník Evropské unie L 326/13 ze dne 13. 12. 2005
 13. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98 ze dne 24. 12. 2008
 14. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. 5. 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany. Úřední věstník L 132/1 ze dne 19. 5. 2011
 15. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu

- pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 337/9 ze dne 20. 12. 2011
16. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Úřední věstník Evropské unie L 180/60 ze dne 29. 6. 2013
 17. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úřední věstník Evropské unie L 180/96 ze dne 29. 6. 2013
 18. Smlouva o založení Evropského společenství. Úřední věstník Evropské unie C 321E/1 ze dne 29. 12. 2006
 19. Smlouva o Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016
 20. Smlouva o fungování Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie C 202/01 ze dne 7. 6. 2016
 21. Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967. Vyhlášená jako sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.
 22. Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 19. 6. 1990. Úřední věstník Evropské unie C 254 ze dne 19. 8. 1997
 23. Úmluva týkající se určení státu odpovědného za přezkum žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství, podepsaná dne 15. 6. 1990. Úřední věstník Evropské unie C 254 ze dne 22. 9. 2000
 24. Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
 25. Všeobecná deklarace lidských práv OSN ze dne 10. 12. 1948
 26. Vysvětlení k Listině základních práv EU. Úřední věstník Evropské unie C 303/02 ze dne 14. 12. 2007

5. Seznam dalších zdrojů:

1. Akční plán Komise provádění Stockholmského programu. Dok. č. KOM(2010) 171 v konečném znění ze dne 20. 4. 2010

2. Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úřední věstník Evropské unie C 198/01 ze dne 12. 8. 2005
3. Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva ze dne 3. 12. 1999. Úřední věstník Evropské unie C 19/01 ze dne 23. 1. 1999
4. Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva ze dne 4. - 5. 11. 2004. Úřední věstník Evropské unie C 236/9 ze dne 24. 9. 2005
5. Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva, znění účinné k 1. 8. 2018
6. Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789
7. Stockholmský program. Úřední věstník Evropské unie C 115/01 ze dne 4. 5. 2010
8. Tamperský program ze dne 15. – 16. 10. 1999
9. Velká listina svobod přijata v roce 1215

6. Seznam použité judikatury:

Judikatura Soudního dvora Evropské Unie (Evropského soudního dvora)

1. Posudek ESD (SDEU) ze dne 28. 3. 1996, č. 2/94
2. Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, č. 2/13
3. Rozsudek SDEU ve věci Achughabian ze dne 6. 12. 2011, č. C-329/11
4. Rozsudek SDEU ve věci Arslan ze dne 30. 5. 2013, č. C-534/11
5. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Baustahlgewebe ze dne 17. 12. 1998, č. C-185/95
6. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Brasserie du Pêcheur SA ze dne 5. 3. 1996, č. C-46/93
7. Rozsudek SDEU ve věci El Dridi, alias Soufi Karim, ze dne 28. 4. 2011, č. C-61/11
8. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Enichem Base a další ze dne 13. 7. 1989, č. C-380/87
9. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Francie v. Komise ze dne 14. 2. 1990, č. C-301/87
10. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Francovich a další ze dne 19. 11. 1991, č. C-6/90 a C-9/90
11. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Hauer ze dne 13. 12. 1979, č. C-44/79
12. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Hoechst AG proti Komisi ze dne 21. 9. 1989, č. C-46/87 a C-227/88

13. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Internationale Handelsgesellschaft ze dne 17. 12. 1970, č. C-11/70
14. Rozsudek SDEU ve věci J.N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 15. 2. 2016, č. C-601/15
15. Rozsudek SDEU ve věci K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 15. 2. 2016, č. C-18/16
16. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, č. C-357/09
17. Rozsudek SDEU ve věci M.G a N.R. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ze dne 10. 9. 2013, č. C-383/13
18. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Nold KG ze dne 14. 5. 1974, č. C-4/73
19. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Rechberger a další ze dne 15. 6. 1999, č. C-140/97
20. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Rutili ze dne 18. 10. 1975, č. C-36/75
21. Rozsudek SDEU ve věci Salah Al Chodor a další ze dne 15. 3. 2017, č. C-528/15
22. Rozsudek ESD (SDEU) ve věci Stauder ze dne 12. 11. 1969, č. C-26/69
23. Rozsudek SDEU ve věci Storck ze dne 6. 9. 2012, č. C-96/11

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

1. Rozhodnutí ESLP ve věci Dolinskiy proti Estonsku ze dne 2. 2. 2010, č. 14160/08
2. Rozhodnutí ESLP ve věci Dritsas proti Itálii ze dne 1. 2. 2011, č. 2344/02
3. Rozhodnutí ESLP ve věci Novotka proti Slovensku ze dne 4. 11. 2003, č. 47244/99
4. Rozhodnutí ESLP ve věci Omwenyeye proti Německu ze dne 20. 11. 2007, č. 44294/04
5. Rozhodnutí ESLP ve věci S.P. proti Belgii ze dne 14. 6. 2011, 12572/08
6. Rozhodnutí ESLP ve věci Trijonis proti Litvě ze dne 17. 3. 2005, č. 2333/02
7. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci A. a další proti Spojenému království ze dne 19. 2. 2009, č. 3455/05
8. Rozsudek ESLP ve věci Abdolkhani a Karimnia proti Turecku ze dne 22. 9. 2009, č. 30471/08
9. Rozsudek ESLP ve věci Abou Amer proti Rumunsku ze dne 24. 5. 2011, č. 14521/03
10. Rozsudek ESLP ve věci Ahmed proti Rakousku ze dne 17. 12. 1996, č. 25964/94
11. Rozsudek ESLP ve věci Al Hanchi proti Bosně a Hercegovině ze dne 15. 11. 2011, č. 48205/09

12. Rozsudek ESLP ve věci Amuur proti Francii ze dne 25. 6. 1996, č. 19776/92
13. Rozsudek ESLP ve věci Artico proti Itálii ze dne 13. 5. 1980, č. 6694/74
14. Rozsudek ESLP ve věci Auad proti Bulharsku ze dne 11. 10. 2011, č. 46390/10
15. Rozsudek ESLP ve věci Austin a další proti Spojenému království ze dne 15. 3. 2012, č. 39692/09, 40713/09, 41008/09
16. Rozsudek ESLP ve věci Bezicheri proti Itálii ze dne 25. 10. 1989, č. 11400/85
17. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku ze dne 30. 6. 2005, č. 45036/98
18. Rozsudek ESLP ve věci Bouamar proti Belgii ze dne 29. 2. 1988, č. 9106/8
19. Rozsudek ESLP ve věci Bozano proti Francii ze dne 18. 12. 1986, č. 9990/82
20. Rozsudek ESLP ve věci Crabtree proti České republice ze dne 25. 2. 2010, č. 41116/04
21. Rozsudek ESLP ve věci Cruz Varas proti Švédsku ze dne 20. 3. 1991, č. 15576/89
22. Rozsudek ve ESLP věci Čonka proti Belgii ze dne 5. 2. 2002, č. 51564/99
23. Rozsudek ESLP ve věci D. proti Spojenému království ze dne 2. 5. 1997, č. 30240/96
24. Rozsudek ESLP ve věci D.G. proti Irsku ze dne 16. 5. 2002, č. 39474/98
25. Rozsudek ESLP ve věci Dbouba proti Turecku ze dne 13. 7. 2010, č. 15916/09
26. Rozsudek ESLP ve věci De Jong, Baljet and Van Den Brink proti Nizozemsku ze dne 22. 5. 1984, č. 8805/79, 8806/79, 9242/81
27. Rozsudek ESLP ve věci De Wilde, Ooms a Versyp proti Belgii ze dne 18. 6. 1971, č. 2832/66, 2835/66, 2899/66.
28. Rozsudek ESLP ve věci Efraimidi proti Řecku ze dne 21. 6. 2011, č. 33225/08
29. Rozsudek ESLP ve věci Eminbeyli proti Rusku ze dne 26. 2. 2009, č. 42443/02
30. Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72
31. Rozsudek ESLP ve věci Foka proti Turecku ze dne 24. 6. 2008. č. 28940/95
32. Rozsudek ESLP ve věci Fox, Campbell a Hartley proti Spojenému království ze dne 30. 8. 1990, č. 12244/86, 12245/86, 12383/86
33. Rozsudek ESLP ve věci Ganea proti Moldávii ze dne 17. 5. 2011, č. 2472/06
34. Rozsudek ESLP ve věci Gebremedhin (Gaberamadhien) proti Francii ze dne 26. 4. 2007, č. 25389/05
35. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Goodwin proti Spojenému království ze dne 11. 7. 2002, č. 28957/95

36. Rozsudek ESLP ve věci Guzzardi proti Itálii ze dne 6. 11. 1980, č. 7367/76
37. Rozsudek ESLP ve věci H.L. proti Spojenému království ze dne 4. 10. 2004, č. 45508/99
38. Rozsudek ESLP ve věci H.L.R. proti Francii ze dne 29. 4. 1997, č. 24573/94
39. Rozsudek ESLP ve věci Hendrin Ali Said a Aras Ali Said proti Maďarsku ze dne 23. 10. 2012, č. 13457/11
40. Rozsudek ESLP ve věci Hilal proti Spojenému království ze dne 6. 3. 2001, č. 45276/99
41. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Chahal proti Spojenému království ze dne 15. 11. 1996, č. 22414/93
42. Rozsudek ESLP ve věci Charahili proti Turecku ze dne 13. 4. 2010, č. 46605/07
43. Rozsudek ESLP ve věci Ilias a Ahmed proti Maďarsku ze dne 14. 3. 2017, č. 47287/15
44. Rozsudek ESLP ve věci Irsko proti Spojenému království ze dne 18. 1. 1978, č. 5310/71
45. Rozsudek ESLP ve věci Istratii a další proti Moldávii ze dne 27. 3. 2007, č. 8721/05
46. Rozsudek ESLP ve věci John proti Řecku ze dne 10. 5. 2007, č. 199/05
47. Rozsudek ESLP ve věci K.-P. proti Německu ze dne 27. 11. 1997, č. 25629/94
48. Rozsudek ESLP ve věci Kaboulov proti Ukrajině ze dne 19. 11. 2009, č. 41015/04
49. Rozsudek ESLP ve věci Kanagaratnam proti Belgii ze dne 13. 12. 2011, č. 15297/09
50. Rozsudek ESLP ve věci Khachatryan a další proti Arménii ze dne 27. 11. 2012, č. 23978/06
51. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Khlaifia a další proti Itálii ze dne 15. 12. 2016, č. 16483/12
52. Rozsudek ESLP ve věci Kolompar proti Belgii ze dne 24. 9. 1992, č. 11613/85
53. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Loizidou proti Turecku ze dne 23. 3. 1995, č. 15318/89
54. Rozsudek ESLP ve věci M. a další proti Bulharsku ze dne 26. 7. 2011, č. 41416/08
55. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci M.S.S. proti Belgii a Řecku ze dne 21. 1. 2011, č. 30696/09
56. Rozsudek ESLP ve věci Mahdid a Haddar proti Rakousku ze dne 8. 12. 2005, č. 74762/01

57. Rozsudek ESLP ve věci Massoud proti Maltě ze dne 27. 7. 2010, č. 24340/08
58. Rozsudek ESLP ve věci Matthews proti Spojenému království ze dne 18. 2. 1999, č. 24833/94
59. Rozsudek ESLP ve věci Migon proti Polsku ze dne 25. 6. 2002, č. 24244/94
60. Rozsudek ESLP ve věci Michaud proti Francii ze dne 6. 12. 2013, č. 12323/11
61. Rozsudek ESLP ve věci Mikolenko proti Estonsku ze dne 8. 10. 2009, č. 10664/05
62. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mooren proti Německu ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03
63. Rozsudek ESLP ve věci Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii ze dne 12. 10. 2006, č. 13178/03
64. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci N.C. proti Itálii ze dne 8. 12. 2002, č. 24952/94
65. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Nada proti Švýcarsku ze dne 12. 9. 2012, č. 10593/08
66. Rozsudek ESLP ve věci Navarra proti Francii ze dne 23. 11. 1993, č. 13190/87
67. Rozsudek ESLP ve věci Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, č. 1936/63
68. Rozsudek ESLP ve věci Niemietz proti Německu ze dne 16. 12. 1992, č. 13710/88
69. Rozsudek ESLP ve věci Nikolaishvili proti Gruzii ze dne 13. 1. 2009, č. 37048/04
70. Rozsudek ESLP ve věci Nikolova proti Bulharsku ze dne 30. 9. 2004, č. 40896/98
71. Rozsudek ESLP ve věci Nolan a K. proti Rusku, ze dne 12. 2. 2009, č. 2512/04
72. Rozsudek ESLP ve věci Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království ze dne 17. 1. 2012., č. 8139/09
73. Rozsudek ESLP ve věci Popov proti Francii ze dne 19. 1. 2012, č. 39472/07 a č. 39474/07
74. Rozsudek ESLP ve věci Quinn proti Francii ze dne 22. 3. 1995, č. 18580/91
75. Rozsudek ESLP ve věci RMD proti Švýcarsku ze dne 26. 9. 1997, č. 19800/92
76. Rozsudek ESLP ve věci Rahimi proti Řecku ze dne 5. 4. 2011, č. 8687/08
77. Rozsudek ESLP ve věci Raimondo proti Itálii ze dne 22. 2. 1994, č. 12954/87
78. Rozsudek ESLP ve věci Rantsev proti Kypru a Rusku ze dne 7. 1. 2010, č. 25965/04
79. Rozsudek ESLP ve věci Rashed proti České republice ze dne 27. 11. 2008, č. 298/07
80. Rozsudek ESLP ve věci Reinprecht proti Rakousku ze dne 15. 11. 2005. č. 67175/01

81. Rozsudek ESLP ve věci Rizzoto proti Itálii ze dne 24. 4. 2008, č. 15349/06
82. Rozsudek ESLP ve věci Rusu proti Rakousku ze dne 2. 10. 2008, č. 34082/02
83. Rozsudek ESLP ve věci S. D. proti Řecku ze dne 11. 6. 2009, č. 53541/07
84. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi proti Spojenému království ze dne 29. 1. 2008, č. 13229/03
85. Rozsudek ESLP ve věci Sanchez-Reisse proti Švýcarsku ze dne 21. 10. 1986, č. 9862/82
86. Rozsudek ESLP ve věci Shamsa proti Polsku ze dne 27. 11. 2003, č. 45355/99 a č. 45357/99
87. Rozsudek ESLP ve věci Shamayev a další proti Gruzii a Rusku ze dne 12. 4. 2005, č. 36378/02
88. Rozsudek ESLP ve věci Shimovolos proti Rusku ze dne 21. 6. 2011, č. 30194/09
89. Rozsudek ESLP ve věci Shiskov proti Bulharsku ze dne 9. 1. 2003, č. 38822/97
90. Rozsudek ESLP ve věci Singh proti České republice ze dne 25. 1. 2005, č. 60538/00
91. Rozsudek ESLP ve věci Smatana proti České republice ze dne 27. 9. 2007, č. 18642/04
92. Rozsudek ESLP ve věci Soering proti Spojenému království ze dne 7. 7. 1989, č. 14038/88
93. Rozsudek ESLP ve věci Stanev proti Bulharsku ze dne 17. 1. 2012, č. 36760/06
94. Rozsudek ESLP ve věci Storck proti Německu ze dne 16. 6. 2005, č. 61603/00
95. Rozsudek ESLP ve věci Tabesh proti Řecku ze dne 26. 11. 2009, č. 8256/07
96. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Tarakhel proti Švýcarsku ze dne 4. 11. 2014, 29217/12
97. Rozsudek ESLP ve věci Van der Leer proti Nizozemsku ze dne 21. 2. 1990, č. 11509/85
98. Rozsudek ESLP ve věci Vilvarajah proti Spojenému království ze dne 30. 10. 1991, č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87
99. Rozsudek ESLP ve věci Wassink proti Nizozemsku ze dne 27. 9. 1990, č. 12535/86
100. Rozsudek ESLP ve věci Winterwerp proti Nizozemí ze dne 24. 10. 1979, č. 6301/73
101. Rozsudek ESLP ve věci X. proti Spojenému království ze dne 5. 11. 1981, č. 7215/75

Další judikatura

1. Rozhodnutí House of Lords – Judicial Committee (Spojené království) ve věci Regina proti Immigration Officer at Prague Airport a další, Ex parte European Roma Rights Centre a další, č. UKHL 55 ze dne 9. 12. 2004
2. Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci Nielsen proti Dánsku ze dne 2. 9. 1959, č. 343/57
3. Rozhodnutí Federálního ústavního soudu Spolkové republiky Německo č. 2 BvR 1516/93 ze dne 14. 5. 1996
4. Rozsudek Federálního soudu Švýcarské konfederace č. BGE 129 II 193 ze dne 27. 5. 1997
5. Rozhodnutí Státní rady Belgického království č. 102.722 ze dne 21. 1. 2002
6. Rozhodnutí Státní rady Francouzské republiky č. 411575 ze dne 5. 7. 2017

Právo na osobní svobodu v kontextu azylového práva Evropské unie – Abstrakt a Klíčová slova

Abstrakt

Právo na ochranu osobní svobody se řadí mezi ta nejdůležitější základní práva každého jedince. Bohužel, zásahy do tohoto práva současně představují jeden z aspektů, který všeobecně provází oblast azylu a nucené migrace osob. Evropský kontinent v tomto ohledu není výjimkou. Tématem této práce proto je: právo na osobní svobodu v kontextu azylového práva Evropské unie. Cílem práce je zejména zhodnotit úroveň ochrany, která je v rámci Evropské unie poskytována žadatelům o azyl a jiným nuceným migrantům – tj. odmítnutým žadatelům o azyl a tzv. neregulérním migrantům – před neoprávněným zbavením jejich osobní svobody. Tento výzkum je přitom prováděn ve světle jak unijního práva, tak Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Těžiště práce proto stojí na dvou hlavních pilířích. Prvním je úprava zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů dle čl. 5 Úmluvy a související judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Druhým pilířem je poté úprava zbavení osobní svobody výše uvedených skupin osob dle unijního práva, tedy podle úpravy obsažené zejména v čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie a dále pak v rámci konkrétních předpisů sekundárního unijního práva, především v tzv. azylových směrnících a nařízeních. Práce si nejprve klade za cíl posoudit aplikovatelnost úpravy obsažené v Úmluvě též v rámci unijního práva. Dále pak zkoumá, jaké konkrétní požadavky klade Úmluva na zbavení osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů a též jakým způsobem se Úmluva promítá do příslušné unijní úpravy. Současně si práce klade za cíl zhodnotit, jaký standard ochrany osobní svobody žadatelů o azyl a jiných nucených migrantů vytváří samotné unijní právo, a to ve srovnání se standardem obsaženým v Úmluvě. Kromě uvedeného se práce snaží taktéž identifikovat problematické aspekty praxe členských států Evropské unie ve zkoumané oblasti a pokud možno učinit vhodná doporučení k nápravě.

Klíčová slova:

Právo na osobní svobodu, azylové právo Evropské unie, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Right to Personal Liberty in the Context of the Asylum Law of the European Union – Abstract, Keywords

Abstract:

Right to personal liberty is considered to be one of the most important fundamental rights of a person. Unfortunately, the interferences to this right also constitute one of the aspects that generally accompanies asylum and forced migration. Europe is no exception in this respect. The topic of this theses is as follows: Right to Personal Liberty in the Context of the Asylum Law of the European Union. The objective of the theses is particularly to assess the level of protection which is provided within the European Union to asylum seekers and other forced migrant – i.e. refused asylum seekers and so called irregular migrants – against unauthorised deprivation of their liberty. The research is performed in the light of both the European Union law and European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The focus of the thesis stands on two main pillars. The first one are the rules concerning the deprivation of liberty of asylum seekers and other forced migrants according to Art. 5 of the Convention and related case-law of the European Court of Justice. The second pillar are then the rules concerning the deprivation of liberty of the above mentioned groups of persons according to the European Union law, thus according to the legislation contained particularly in the Art. 6 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and further in specific measures of the secondary Union law. The latter includes particularly so called asylum directives and regulations. The theses initially aims to assess the applicability of the rules contained in the Convention also within the European Union law. Further, the theses examines what requirements the Convention lays down for the deprivation of liberty of asylum seeker and other forced migrants. It also examines in what way the Convention is being reflected into the relevant rules of the Union law. At the same time, the Convention aims to assess the standard of protection of personal liberty which is provided to asylum seekers and other forced migrants by the Union law, in comparison to the respective standard contained in the Convention. In addition, the thesis also endeavour to identify the problematic aspects of the practice of EU member states in the researched field and to give suitable recommendations for improvements, if possible.

Keywords:

Right to personal liberty, asylum law of the European Union, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms