

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra mezinárodního práva



**Vyhoštění cizinců z důvodu národní bezpečnosti
v kontextu práva mezinárodního a evropského**

*Expulsion of Aliens on National Security Grounds in the Context
of International and European law*

Rigorózní práce

PhDr. Mgr. Zuzana Válková

Praha, listopad 2011

Čestně prohlašuji, že jsem rigorózní práci zpracovala samostatně a na základě pramenů a literatury, které jsou uvedeny v závěrečném seznamu. Tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Obsah

1. Úvod	3
2. Rozbor použité literatury	8
3. Část první – právo na vyhoštění cizinců	11
3.1 Zdroj práva na vyhoštění cizinců, funkce vyhoštění a jeho důvody.....	11
3.2 Ratione personae	16
3.2.1 Cizinci vs. vlastní státní příslušníci.....	16
3.2.2 Osoby s dvojitým a několikerým státním občanstvím.....	G1
3.3 Omezení práva na vyhoštění	23
3.3.1 Lidská práva.....	23
3.3.2 Tradiční limity mezinárodního práva.....	26
4. Část druhá - Odlišení vyhoštění od příbuzných právních institutů	28
4.1 Extradice.....	28
4.2 Předání.....	29
4.3 Deportace.....	30
4.4 Násilné vyvedení.....	30
4.5 Refoulement.....	31
4.6 Odepření vstupu	32
5. Část třetí - Zařazení vyhoštění do právního systému České republiky	32
6. Část čtvrtá – Vyhoštění cizinců podle práva Evropské unie	35
6.1 Vyhoštění občanů EU	36
6.2 Vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.....	39
6.2.1 Dlouhodobí rezidenti.....	40
6.2.2 Cizinci s nelegálním pobytem.....	41
6.2.3 Spolupráce unijních států.....	44
6.2.4 Shrnutí.....	45
7. Část pátá - národní bezpečnost a procesní ochrana cizince před vyhoštěním	45
7.1 Národní bezpečnost.....	46
7.2 Veřejná bezpečnost.....	50
7.3 Procesní ochrana.....	55
7.3.1 Procesní ochrana cizince v mezinárodním právu obecně	55
7.3.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	57
7.3.3 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	61
7.3.4 Procesní ochrana občanů EU.....	66
7.3.5 Procesní ochrana státních příslušníků třetích zemí.....	72
7.3.6 Návrhy Komise OSN pro mezinárodní právo.....	74
7.4 Národní bezpečnost jakožto důvod pro upření procesní ochrany vyhoštěnému.....	83
7.4.1 Neprokazatelné důvody národní bezpečnosti.....	84
7.4.1.1 Hammel proti Madagaskaru.....	85
7.4.1.2 Giry proti Dominikánské republice.....	88
7.4.1.3 C.G. a ostatní proti Bulharsku.....	89
7.4.1.4 Nowak proti Ukrajině.....	90
7.4.1.5 García proti Ekvádoru.....	91
7.4.1.6 Ahmadou Sadio Diallo.....	92
7.4.2 Národní bezpečnost a státní tajemství.....	94
7.4.2.1 Lupsa proti Rumunsku.....	95

7.4.2.2 Bolat proti Rusku.....	96
7.4.2.3 Kaya proti Rumunsku.....	97
7.4.2.4 C.G. a ostatní proti Bulharsku.....	98
7.4.2.5 Nolan a K. proti Rusku.....	99
7.4.2.6 Ahmed proti Rumunsku.....	102
7.4.2.7 Kaushal a ostatní proti Bulharsku.....	103
7.4.2.8 Ahani proti Kanadě.....	104
7.4.2.9 Baltaji proti Bulharsku.....	105
7. Závěr.....	107
8. Prameny a literatura.....	109
Prameny:.....	109
Literatura:.....	109
Internetové zdroje:.....	115
9. Summary	114
10. Abstract.....	116
11. Seznam klíčových slov.....	118

1. Úvod

Vyhoštění cizinců je v současném mezinárodním i evropském právu jedním z velmi živých témat. Toto opatření státu na sebe poutá pozornost z mnoha důvodů. Aktuálnost vyhoštění v první řadě úzce souvisí s tím, že současný svět čelí v daleko větší míře mezinárodní migraci obyvatel, než jak tomu bylo v minulosti. Každoročně milióny lidí opouštějí svá rodiště a odcházejí do zcela odlišného kulturního a politického prostředí. Předním motivem u velké části migrantů bývá ekonomické strádání, nedostatek pracovních míst a nízká životní úroveň ve vlasti. V jiných případech může migraci vyvolat občanská válka, porušování základních lidských práv, politický či náboženský konflikt, nebo nějaká přírodní katastrofa. Hostitelské státy tak poskytují nový domov a útočiště pro cizince, kteří si musejí od základů vybudovat své nové místo ve společnosti a adaptovat se odlišnému společenskému prostředí.

Vyhoštění cizinců je tedy nutno klást do souvislosti se vzrůstajícím pohybem osob přes hranice, respektive s nutností tuto migraci určitým způsobem regulovat. Potřeba efektivních pravidel vztahujících se k přeshraničnímu pohybu osob je vyvolána celou řadou změn, jež přítomnost cizinců na území hostitelského státu přináší. Mým cílem není takovéto aspekty migrace hodnotit, považuji však za důležité se o nich zmínit, neboť s vyhoštěním úzce souvisí. Mluví se o ekonomickém, sociálním či kulturním dopadu, vedle toho se často diskutuje o kriminalitě či terorismu.

Státy disponují za účelem regulace přeshraničního pohybu osob i jinými prostředky než vyhoštěním. Zavádějí například víza, provádějí přísné hraniční kontroly, kladou požadavky na odbornost za účelem pracovního usazení a jinak zpřísnují podmínky pro příchod nových imigrantů a jejich trvalé usazení. Vyhoštění však představuje krajní prostředek, jímž se stát brání pobytu cizinců na svém území. Vzhledem k vzrůstajícímu přeshraničnímu pohybu obyvatel se nicméně stává opatřením poměrně běžným a získává důležitou funkci v rámci imigrační politiky států.

Rozhodnutí o vyhoštění cizince bylo vždy více méně chápáno jako záležitost každého jednotlivého státu a mělo oporu v jeho vnitrostátním právním řádu. V průběhu dvacátého století ale došlo k výrazným posunům ve vnímání státní suverenity a pojmání základních lidských práv jakožto limitů, které je vždy nutno mít maximálně na zřeteli. To se samozřejmě odrazilo i ve vztahu k právu státu na vyhoštění cizince. Tomuto původně ryze vnitrostátnímu institutu, který byl na úrovni mezinárodního práva limitován toliko tradičními pravidly jako je dobrá víra či zákaz zneužití práva, začala být i na mezinárodním poli věnována větší pozornost. Pravidla vážící se k vyhoštění postupně pronikla do řady mezinárodních norem a ochrana před vyhoštěním se stala součástí mezinárodního standardu ochrany lidských práv. O aktuálnosti tématu svědčí i to, že v současnosti Komise Organizace spojených národů pro mezinárodní právo zpracovává téma vyhoštění cizinců za účelem jeho možné kodifikace.

Zcela nový systém práva přinesl ve 20. století vznik Evropského hospodářského společenství a posléze Evropské Unie. Ačkoli se tento evropský právní systém původně měl za cíl soustředit jen na pravidla podporující hospodářskou integraci mezi členskými státy, časem se rozšířil i do oblastí, které s primárním zaměřením přímo nesouvisí. Jednou z nich je i oblast společné migrační politiky, kam se vyhoštění řadí.

Vyhoštění je tedy institutem, ve kterém se v našem právním prostředí prolíná právo vnitrostátní, mezinárodní a evropské. Suverénní moc státu rozhodovat o pobytu cizích osob na jeho území zde naráží na povinnost respektovat evropskou legislativu a současně pravidla mezinárodního práva, především závazky z oblasti lidských práv.

Zařazením vyhoštění do spojitosti s problematikou mezinárodní migrace, její regulací a nastíněním dalších aspektů, které na tento institut navazují, jsem se snažila poukázat na to, že se jedná o téma velmi široké, které vyvolává celou řadu otázek. Mým cílem nebylo komplexně pojmut všechny stránky vyhoštění cizinců podle mezinárodního a evropského práva. Snažila jsem se toliko vyzdvihnout určité otázky, které jsou s vyhoštěním cizinců

spojeny, provést jejich analýzu a zhodnocení. Mé ohraničení tématu přibližuje následující struktura textu.

První část mé rigorózní práce tvoří úvod k problematice vyhoštění podle mezinárodního práva. Zabývala jsem se zde jen obecnými otázkami spojenými s vyhošťováním cizinců. Nejprve jsem se zaměřila na podstatu práva státu na vyhoštění, jeho základní znaky a z jakého zdroje toto právo pramení.

Ve druhé části rigorózní práce jsem nastínila rozdíly, které odlišují tento institut od příbuzných pojmů používaných v mezinárodním i evropském právu. Tuto kapitolu jsem zařadila do mé práce z důvodu, že takovému rozlišení není v odborných monografiích věnována velká pozornost, ačkoli vyjasnění těchto pojmů je poměrně zásadní pro práci s těmito texty. Navíc se stává, že různí autoři, stejně tak rozhodovací praxe vnitrostátních, ale i mezinárodních orgánů v různých částech světa, přisuzuje témuž pojmu odlišný význam a naopak.

Ve třetí části jsem se věnovala institutu vyhoštění z hlediska jeho zařazení do právního systému České republiky, což jsem považovala za důležité pro správné pochopení šíře tohoto hojně využívaného opatření.

Čtvrtá část rigorózní práce obrací svou pozornost na právo evropské. Předmětem rozboru jsou materiální podmínky pro vyhoštění cizinců podle evropského práva. Evropské právo je však vnitřně členité a diferencuje mezi nejrůznějšími skupinami cizinců. Základním dělícím kritériem je to, zda se aplikuje na občana některého členského státu nebo třetí země. Na druhém místě uvedená skupina se pak velice podrobně člení podle nejrůznějších ukazatelů s ohledem na motiv migrace a stupeň jejich ochrany. Tyto rozličné skupiny cizinců, kam patří např. rodinní příslušníci občanů EU, studenti, výzkumní pracovníci, držitelé modré karty či žadatelé o azyl jsem ponechala vzhledem k obecnému zaměření mé rigorózní práce stranou.

V páté části rigorózní práce jsem se zaměřila na národní bezpečnost jakožto všeobecně uznávaný důvod pro vyhoštění cizince. Sledovala jsem obsah tohoto pojmu, jak jej státy vykládají a aplikují. Středem mého zájmu byl proto, že důvody národní bezpečnosti jsou velice citlivou otázkou pro

každý stát a představují velmi často výjimky z nejrůznějších závazků státu k ochraně lidských práv jedinců. Ve vztahu k vyhoštění se jedná například o omezení práva na ochranu rodiny či upření práva na procesní obranu před jeho výkonem. Pojem národní bezpečnosti má dále velmi blízko k pojmu veřejné bezpečnosti, který se objevuje v kontextu evropského práva. Následující podkapitola se proto věnuje obsahu tohoto rovněž neurčitého pojmu z hlediska evropských právních norem a judikatury.

Svoji pozornost jsem dále obrátila na procedurální otázky spojené s cizincovým vyhoštěním. Procesní záruky jsou cizincům poskytovány v různých koutech světa na odlišné úrovni v závislosti na národní legislativě, ale i mezinárodních úmluvách, ke kterým státy připojily svůj podpis a které rovněž z hlediska procesního postavení nezaručují cizincům stejný standard. Míra ochrany cizince se tak může v jednotlivých zemích podstatně lišit. Já jsem se blíže věnovala nejprve vyspělejším formám ochrany lidských práv v rámci smluvního systému OSN a Rady Evropy. Kromě toho jsem se soustředila na procesní ochranu vyhošťovaného cizince podle evropského práva. Nakonec jsem se zabývala prací Komise OSN pro mezinárodní právo a jejími návrhy článků, které neopomíjejí ani procedurální otázky spojené s vyhoštěním cizinců.

Jádrem mé rigorózní práce byla analýza vzájemného vztahu národní bezpečnosti a procesní ochrany cizince před vyhoštěním podle mezinárodního práva. Posuzovat míru ohrožení národní bezpečnosti je suverénním právem každého státu, které mu není upíráno ani při případném přezkumu vyhoštění před mezinárodními kontrolními orgány. Tento pojem však s ohledem na své nejasné vymezení může být lehce zneužit. Kritérium národní bezpečnosti se totiž může lehce stát zástěrkou pro vyhoštění, které by za jiných okolností, respektive bez odvolání na zájmy národní bezpečnosti, a v dané formě nebylo možno provést. Sledovala jsem tedy, jaký vliv může mít národní bezpečnost na způsob vyhoštění a poskytnutí procesní ochrany, která je každému vyhoštěnému sledovanými normami mezinárodního práva zaručena.

Vyhošťovaných cizinců se týká nepřímo velké množství pravidel, především z oblasti lidských práv. Tato rigorózní práce se však zaměřuje na řízení, ve kterých se o vyhoštění rozhodne, a proto jsem se soustředila jen na ustanovení mezinárodních smluv, které se této problematice výslovně dotýkají. Toto vymezení se týká i práva evropského.

Vyhošťovací praxi států jsem studovala ve světle judikatury mezinárodních kontrolních orgánů, respektive Evropského soudu pro lidská práva a Výboru OSN pro lidská práva, které jsou oprávněny posuzovat dodržování smluvních závazků ze strany příslušných států. Vedle toho uvádím i průlomový rozsudek Mezinárodního soudního dvora, který je významný tím, že je to vůbec poprvé, co se tento soud ve své činnosti zaměřil na téma vyhoštění cizinců. Judikaturu Evropského soudního dvora jsem musela opomenout vzhledem k tomu, že prozatím tento orgán neřešil žádné kauzy, které by přímo se zaměřením mé analýzy souvisely. Nesledovala jsem komplexně vnitrostátní praxi států, ani v regionálním měřítku, byť by se zajisté jednalo o zajímavé téma, nicméně se zřetelem na rozsah práce by na takovou analýzu nestačil prostor.

Nakonec považuji za nutné téma mé rigorózní práce vymezit úžeji. V první řadě jsem se zabývala toliko vyhoštěním jednotlivců, hromadné vyhoštění skupin obyvatel, které má svoji zvláštní úpravu, jsem ponechala stranou vzhledem k tomu, že by si toto téma zasloužilo speciální pozornost. Nezabývala jsem se ani nuceným ukončením pobytu osob, kteří jsou pověřeni k výkonu diplomatické, konzulární či zvláštní mise a pracují v přijímajícím státu jakožto zástupci vysílající země. Taková persona non grata má totiž zcela odlišné právní postavení než běžný vyhoštěný cizinec a její odchod ze země se řídí zvláštními pravidly. Rovněž jsem ponechala stranou i otázku vyhošťování cizinců během válečného konfliktu nebo jiného veřejného ohrožení existence státu vzhledem k mimořádným okolnostem, která rozhodnutí o vyhoštění mohou doprovázet. Konečně jsem se nezabývala ani specifickými kategoriemi migrantů jako jsou ilegální přistěhovalci, uprchlíci, osoby bez státní příslušnosti, členové ozbrojených sil, nezletilé děti a migrující pracující.

2. Rozbor použité literatury

Mezinárodní migrace obyvatelstva obecně je poměrně oblíbeným tématem odborníků publikující v oboru mezinárodního práva. Jedná se však o téma velmi široké. V závislosti na kategoriích migrantů a hledisek jejich ochrany se tudíž profilují jednotlivá pododvětví „migračního práva“. Asi největší pozornost je tradičně věnována uprchlíkům, jakožto nejzranitelnější skupině migrantů zasluhující specifické zacházení.

Jedním z prvků ochrany migrantů pobývajících na území cizího státu je jejich ochrana před vyhoštěním. Ačkoli se jedná pouze o dílčí aspekt cizineckého práva, hraje poměrně významnou roli v rámci imigrační politiky jednotlivých států. I přes svoji důležitost však vyhoštění podle mezinárodního práva nestálo dosud ve středu zájmu mnoha odborníků, naopak se dá říci, že je tématem spíše okrajovým. Práce, které se k vyhoštění vztahují, pojímají většinou tento institut pouze jako jeden z mnoha aspektů mezinárodní migrace vedle jevů jako je ilegální přistěhovalectví, uprchlictví či migrace za prací, nebo se zaměřují na regionální úpravu práv migrantů například v rámci členských států Evropské unie.

Jako první se začal hlouběji zabývat institutem vyhoštění v mezinárodním právu profesor mezinárodního práva na oxfordské univerzitě Guy S. Goodwin-Gill, který se zaměřuje mimo jiné na uprchlické právo. Goodwin-Gill v roce 1975 publikoval v *The British year book of international law* asi sto stránkový článek zabývající se omezením práva státu na vyhoštění cizince podle mezinárodního práva. Zde se věnoval tradičním limitům vyhoštění, jeho funkci a účelu, způsobu a smluvním limitům. V roce 1978 pak stejný autor vydal monografii *International law and the movement of persons between states*, kde se kromě vyhoštění soustředil i na problematiku vstupu cizinců na území jiných států a některými obecnými otázkami spojenými s právy migrantů. Z hlediska části věnující se vyhoštění lze ale říci, že struktura textu, jeho obsah, stejně

jako rozsah z valné části odpovídá autorově dříve publikované studii.

V roce 1984 byla vydána disertační práce Fina Mattiho Pellonpääeho *Expulsion in international law: a study in international aliens law and human rights with special reference to Finland*, kterou obhajoval na helsinské univerzitě. Tato práce svým rozsahem i hledisky přístupu k tématu výrazně obohatila do té doby vydanou literaturu k vyhoštění cizinců. Vedle zdroje a povahy práva státu na vyhoštění se autor zabýval jeho rozsahem, respektive omezeními z hlediska tradičního historického vývoje, lidských práv, regionálních a dvoustranných smluv založených na zásadě vzájemnosti. Pellonpää dále pomocí komparativní metody zkoumal vyhoštění ve vnitrostátních právních řádech některých států (například SSSR, USA, Německo, severské země), věnoval se vyhoštění uprchlíků, osob bez státní příslušnosti, postupu při vyhoštění a konečně mezinárodními kontrolními mechanismy chránící cizince před vyhoštěním.

Zmiňovaná díla Goodwin-Gilla a Pellonpääeho jsou sice bezesporu významnou pomůckou při studiu tématu, který jsem si zvolila pro svoji rigorózní práci, nicméně musíme vzít v potaz, že tyto studie jsou dnes již poměrně zastaralé. Mezinárodní ochrana cizinců před vyhoštěním od doby vydání těchto knih totiž podstatně pokročila. Byl přijat Protokol č. 7 k Evropské Úmluvě k ochraně lidských práv, byl zaveden účinnější systém kontroly smluvních závazků v rámci Rady Evropy, stejně tak se ukázalo, že ani Výbor pro lidská práva se nezdráhá postavit na stranu vyhoštěného cizince.

Z novější literatury, kterou jsem měla k dispozici, si zaslouží zmínku sborník statí s názvem *Security of residence and expulsion: Protection of aliens in Europe*, který byl vydán pod vedením profesorky mezinárodního práva na univerzitě v Nijmegen Elspeth Guild v Haagu v roce 2001. Kniha je rozčleněna na čtyři části. Přínosem pro mě byla především první část pojímající právní úpravu vyhoštění na evropské úrovni a z ní vyplývající úprava ve vnitrostátních právních řádech. Zbývající příspěvky se věnovaly například zrušení hraničních kontrol v některých evropských regionech, zkušenostem některých států s vyhošťováním zločinců, vzájemným

vztahem veřejného pořádku a právem cizince na pobyt ve státě a nakonec vnitrostátní úpravou povolení pobytu ve vybraných státech.

Vzhledem k tomu, že vyhoštění cizinců podle mezinárodního práva není v současné odborné literatuře věnována příliš veliká pozornost, důležitou pomůckou se pro mě staly dokumenty vypracované v rámci Komise pro mezinárodní právo pod patronací Organizace spojených národů. Toto téma je zde zpracováváno poměrně důkladně vzhledem k tomu, že se uvažuje o jeho možné kodifikaci ve zvláštní mezinárodní úmluvě. Kromě těchto odborných studií jsem dále pracovala s „obecnými připomínkami“ k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, stejně tak jako s vysvětlujícími zprávami k evropským regionálním instrumentům.

Specifickou oblast migrační literatury představují publikace o pravidlech platných v rámci zemí Evropské Unie. Tato literatura se zaměřuje často na dílčí aspekty této problematiky jako je volný pohyb osob, migrace za prací, ochrana rodinného života či občanství Unie. Velký nárůst literatury v této oblasti v posledních letech souvisí s dynamickým rozvojem souvisejícího evropského práva. Z této rozsáhlé literatury bych chtěla vyzdvihnout práci s názvem *European migration law* od kolektivu autorů v čele s profesorem leidenské univerzity Pieterem Boeilesem. Autoři této knihy si dali za cíl vytvořit text spočívající na komplexním přehledu norem vytvářející evropské migrační právo. Zaměřili se na různé zdroje tohoto práva, tj. jak normy EU tak mezinárodní instrumenty univerzálního i regionálního charakteru platné v Evropě, různé adresáty těchto pravidel – unijní občany, státní příslušníky třetích zemí, uprchlíky a hlavní důvody migrace v čele s prací, rodinou a azylem. Předmětem zájmu pak byly situace vzniklé při střetávání rozličných zdrojů migračního práva.

3. Část první – právo na vyhoštění cizinců

3.1 Zdroj práva na vyhoštění cizinců, funkce vyhoštění a jeho důvody

Vyhoštění cizinců je v současném světě velmi rozšířeným fenoménem. Setkáváme se s ním ve větší či menší míře ve všech částech světa. Ačkoli se jeho role může v jednotlivých státech podstatně lišit, na jeho významu pro migrační politiku státu se tím nic nemění. Pro správné pochopení vyhoštění je však nutné jít až ke kořenům tohoto hojně využívaného opatření, zjistit, odkud právo na vyhoštění cizince pramení, jaká je jeho funkce a jaký účel se jím sleduje. Tato témata proto budou náplní úvodní kapitoly první části mé rigorózní práce.

Vyhoštění je jedním z prostředků, kterým stát rozhoduje o přítomnosti osob na svém území. Právo státu rozhodovat o pohybu osob přes své hranice není zpochybňováno. Všeobecně se uznává, že toto právo vyplývá ze státní suverenity, tedy z moci nad určitým územím a obyvatelstvem.¹ Jedná se o právo, které je každému státu vlastní, které vychází z jeho vlastního statusu suverénního subjektu.²

Právo regulovat přeshraniční pohyb osob tedy tradičně patří do působnosti vnitrostátních orgánů. V imigrační politice státu se tato pravomoc projevuje ve vztahu k určování podmínek pro vstup, pobyt či vyhoštění cizinců. Žádný stát totiž není povinen ve smyslu mezinárodního práva poskytovat nový domov osobám, které nejsou státními příslušníky hostitelského státu. Manfred Nowak píše, že pobyt v cizím státě není právem, nýbrž privilegiem.³

¹ Srov. OPPENHEIM, L.: International law: a treatise. Vol. I, Peace, London: Longmans, Green and Co. 1948, s. 631, GOODWIN-GILL, Guy S.: The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law, in: The British year book of international law. 1974-1975. Vol. 47, s. 58, MARTIN, David A.: The authority and responsibility of states, in: ALLEINIKOFF, T. Alexander, CHETAIL, V. (eds.): Migration and international legal norms, The Hague: T.M.C. Asser Press 2003, s. 31, PELLONPÄÄ, Matti: Expulsion in international law: a study in international aliens law and human rights with special reference to Finland, Helsinki: Suomalainen Tiedeakatemia 1984, s. 10

² Third report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/581 (dále jen A/CN.4/581), s. 4, bod 7.

³ NOWAK, Manfred: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR - Kommentar, Kehl am Rhein: Engel 1989, s. 234, bod 1

Každý stát tak upravuje v rámci svého právního řádu podmínky, které musejí cizinci splňovat, aby mohli na území hostitelského státu vstoupit a pobývat, a současně i pravidla, která musejí být cizinci ve státě respektována. Stejně tak jako státy regulují vstup cizinců na svá území a určují, kteří cizinci získají povolení k pobytu, mohou i nařídit odchod nežádoucího cizince ze svého území pomocí příkazu k jeho vyhoštění. Stát při vyhošťování cizinců potvrzuje, že on je tím, kdo má suverénní moc v rámci svého teritoria a že nerespektování a obcházení stanovených pravidel nelze tolerovat.

Pakliže rozhodování o přítomnosti cizinců na svém území je základním atributem státní suverenity a náleží do výhradní domény vnitrostátního právního řádu každého státu, za zdroj práva na vyhoštění nelze považovat žádné vnější pravidlo mezinárodního práva. Na první pohled by se sice mohlo zdát, že právo na vyhoštění může pramenit z mezinárodního obyčeje vzhledem k tomu, že toto právo není v rámci mezinárodního společenství zpochybňováno a kvůli dlouhodobé a souvislé praxi států, odborníci se však jednoznačně kloní k variantě, že za jeho zdroj se považuje suverenita státu.⁴

Nicméně mezinárodní právo v současném světě nezadržitelně proniká i do oblastí, které jsou tradičně chápány jako součást suverénních pravomocí státu. Mezinárodní právo tak může právo státu na vyhoštění cizince omezit ať už ve formě smluvních závazků, jejich závazných interpretací před mezinárodními tribunály či jako následek progresivního vývoje mezinárodních obyčejů.⁵ Problematice těchto limitů se budu věnovat níže.

Vyhoštění lze definovat jako opatření státu spočívající v příkazu adresovaném cizinci, v němž je mu uložena povinnost opustit území státu, a to ve stanovené a obvykle krátké lhůtě.⁶

Stát se vyhoštěním cizinců ze svého území chrání. Základní funkcí

⁴ A/CN.4/581, s. 5 n.

⁵ GOODWIN-GILL, Guy S.: *The Limits...*, s. 60 - 61

⁶ Srov. OPPENHEIM, L.: *International law...*, s. 633, GOODWIN-GILL, Guy S.: *International law and the movement of persons between states*, Oxford: Clarendon press 1978, s. 201, DOEHRING, Karl: *Aliens, Expulsion and Deportation*, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I (1992), s. 109

vyhoštění je tedy ochrana. Jejím předmětem jsou tradičně společenské hodnoty jako je veřejný pořádek, bezpečnost, mravnost a zdraví.⁷ Každé vyhoštění by tedy mělo být vedeno záměrem zabránit možným negativním dopadům spojeným s přítomností cizince na tyto základní společenské zájmy. Vyhoštění proto nelze primárně pojímat jako trest pro cizince za určité provinění, byť dopad tohoto opatření může být mnohdy opravdu zničující vzhledem k vazbám, které cizinec na hostující stát může mít.⁸ Mám na mysli především vazby rodinné, děti, majetek či zaměstnání.

Každé vyhoštění musí být ospravedlnitelné svým účelem a funkcí. Goodwin-Gill píše, že vyhoštění je kruté opatření, které předpokládá náležité ospravedlnění.⁹ Richard Plender rovněž uznává řádný důvod jako předpoklad právoplatnosti příkazu k vyhoštění.¹⁰ Nicméně některé státy tento požadavek, který je kladen na právoplatné vyhoštění neuznávají a jejich právní řád umožňuje vyhostit cizince i bez příčiny.¹¹ Jedná se ale spíše o výjimku z všeobecně panujícího přesvědčení, že nelze vyhostit nežádoucího cizince bezdůvodně.

Důvody pro vyhoštění cizince upravuje ve větší míře vnitrostátní než mezinárodní právo. Každý stát si volí vlastní kritéria pro určení, kterého cizince vyhostí. Záleží tak vždy na jednotlivém státu, jestli jeho imigrační politika bude vůči cizincům více či méně přísná. Podle toho také stát upravuje ve svém právním řádu možné důvody pro vyhoštění.

Goodwin-Gill s odkazem na praxi států uvádí, že vyhoštění je ospravedlnitelné a) pro nezákonný vstup na území státu, b) pro porušení podmínek vpuštění cizince na území státu, c) pro zapojení cizince do kriminální činnosti, d) ve světle politických a bezpečnostních důvodů.¹² Předmětem mého zkoumání byl především posledně jmenovaný důvod vzhledem k tomu, že stát má v tomto případě poměrně široký prostor pro

⁷ BROWNLIE, Ian: Principles of public international law, 6th ed., Oxford: Oxford University Press 2003, s.

⁸ Srov. OPPENHEIM, L.: International law..., s. 633

⁹ GOODWIN-GILL, Guy S.: International law ..., s. 231

¹⁰ Srov. PLENDER, Richard: International Migration Law..., s. 461, cituje Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat, Organizace spojených národů, A/CN.4/565 (dále jen A/CN.4/565), s. 209, pozn. 621

¹¹ Srov. PLENDER, Richard: International Migration Law..., s. 461, cituje A/CN.4/565, s. 210, pozn. 629

¹² GOODWIN-GILL, Guy S.: International law ..., s. 262

zhodnocení, zda je přítomnost cizince pro něj nežádoucí a zda příkaz k vyhoštění vydá či nikoli.

V demokratických právních státech je možné cizince vyhostit jen ze zákonem stanovených důvodů. Pokud cizinec vstoupil na území státu v souladu s právem, stejně tak získal-li řádnou cestou povolení k pobytu, je-li třeba, stát chování nežádoucího cizince za účelem vyhoštění tradičně subsumuje pod některý z pojmů jako je ohrožení národní bezpečnosti, zdraví, morálky či veřejného pořádku. Každý stát si sám určuje, zda kritéria pro vyhoštění byla splněna. Stát samotný totiž může nejlépe ze své pozice posoudit, zda určité chování představuje hrozbu pro jeho právem chráněné zájmy. Takové rozhodnutí se zakládá na stavu v konkrétním okamžiku, kdy dochází k vyhoštění. Každý stát má prostor ke zhodnocení faktické situace a toto právo mu není upíráno ani při případném přezkumu rozhodnutí v rámci mezinárodních kontrolních mechanismů. Popření takového práva by bylo evidentním zásahem do státní suverenity.

Právo na zhodnocení, zda byly naplněny důvody pro vyhoštění, tedy vyplývá ze suverenity každého státu. Toto pravidlo má podporu i v právu mezinárodním. V roce 1955 byla v Paříži v rámci Rady Evropy uzavřena Evropská úmluva o usazování¹³, která toto právo každého státu potvrzuje.¹⁴ V části první Protokolu k této úmluvě se praví, že každá smluvní strana má právo posoudit podle svých vnitrostátních kritérií okolnosti, které představují hrozbu pro národní bezpečnost, porušení veřejného pořádku či mravnosti, což jsou důvody, které řečená úmluva připouští jako základ pro vyloučení státních příslušníků jiných smluvních stran. Nicméně právě proto, že tato úmluva určuje, že posouzení kritérií takových pojmů, stejně tak jestli jsou dány „zvlášť závažné důvody“ pro vyhoštění, se řídí podle vnitrostátních kritérií každého státu, je velice nepravděpodobné, že by nějaká smluvní

¹³ European convention on establishment, European treaty series, No. 19

¹⁴ Smyslem této úmluvy je usnadnit dlouhodobý a trvalý pobyt státních příslušníků smluvních stran na území jiných smluvních států, poskytnout záruky proti případnému vyhoštění, zajistit stejné zacházení státním příslušníkům smluvních stran jako vlastním občanům ve vztahu k výkonu soukromých práv, ať už osobních či majetkových, garantovat právo na právní a soudní ochranu a právo provozovat výdělečnou činnost. Tato úmluva však byla dosud (ke dni 10.10.2011) ratifikována pouze dvanácti státy, což je pouze jedna čtvrtina všech členských států Rady Evropy. Jsou to Bosna a Hercegovina, Dánsko, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Norsko, Švédsko, Turecko a Velká Británie.

strana byla jiným státem před Mezinárodním soudním dvorem popoháněna za nesprávný výklad těchto pojmů.¹⁵ Také proto bychom praktický význam této úmluvy neměli přeceňovat.¹⁶ Stejně tak pro menší relevanci Evropské úmluvy o usazování mluví skutečnost, že její ustanovení vážící se k pohybu osob mezi většinou signatářských států byla daleko překonána právní úpravou v rámci Evropských společenství, respektive Evropské unie.¹⁷

V souvislosti s důvody pro vyhoštění cizinců vysvítá problém, zda má cizinec právo se dozvědět příčinu tohoto opatření. Je zřejmé, že pokud se cizinec dozví, proč má být vyhoštěn, bude mít větší šanci se proti tomuto rozhodnutí účinně bránit. Pokud mu však důvod nebude sdělen, naděje na zvrácení tohoto opatření je podstatně nižší. Karl Doehring uvádí, že na jednu stranu sdělení důvodů pro vyhoštění je považováno řadou autorů za povinnost státu, na druhou stranu praxe států není v tomto směru jednoznačná.¹⁸ Těmito autory jsou například Richard Plender¹⁹ či Edwin M. Borchard.²⁰

Stejně tak jako v jiných oblastech mezinárodního práva, i při rozhodování o vyhoštění je nutno mít na zřeteli přiměřenost. Vyhoštění představuje poměrně drastický zásah do nejrůznějších lidských práv jedince počínaje svobodou pobytu a pohybu a konče právem na rodinný život. Proto stát vždy musí vzít v úvahu, zda je takový zásah ospravedlnitelný svým účelem a není-li v hrubém nepoměru ke hrozbě, kterou cizinec svojí přítomností na území státu představuje. Expert na mezinárodní právo lidských práv

¹⁵ Jurisdikci Mezinárodního soudního dvora podléhají spory mezi smluvními stranami ohledně výkladu či aplikace této úmluvy podle jejího článku 31.

¹⁶ PELLONPÄÄ, Matti: *Expulsion in international law...*, s. 175

¹⁷ I přes to se Rada Evropy stále snaží, aby se k této úmluvě připojily i další členové (viz např. Rapporteur Group on Legal Co-operation, GR-J(2005)18 22 November 2005, Parliamentary Assembly Recommendation 1648 (2004) on the consequences of European Union enlargement for freedom of movement between Council of Europe member states, bod 11; Committee of Ministers - 971st meeting, 12 July 2006, CM/Del/Dec(2006)971, Appendix 5), k Evropské úmluvě o usazování přistoupilo naposledy Švédsko v roce 1971, tedy před 37 lety.

¹⁸ DOEHRING, Karl: *Aliens, Expulsion and Deportation*, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, vol. I (1992), s. 110

¹⁹ Srov. PLENDER, Richard: *International Migration Law...*, s. 461 - 462, cituje A/CN.4/565, s. 214, pozn. 641

²⁰ BORCHARD, Edwin M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, New York: The Banks Law Publishing Co., 1915, s. 50, cituje A/CN.4/565, s. 215

a profesor na florentské univerzitě Giorgio Gaja upozorňuje na to, že i když stát má právo zvážit, zda cizinec představuje hrozbu pro národní bezpečnost, v případě, že by zjištěné ohrožení bylo pouze minimální, vyhoštění by bylo nepřiměřené.²¹

V souvislosti s proporcionalitou se vynořuje otázka, zda lze ochránit stát i jiným způsobem, než vyhoštěním, které tak výrazně zasáhne do života cizince. Trestněprávní předpisy států znají i jiné možnosti, jakými se lze před nebezpečnými cizinci chránit, například uložením nepodmíněného trestu odnětí svobody. Vždy je ale nutno sledovat, aby postih cizince zároveň splnil funkci a účel, kvůli kterému byl de facto uložen, tedy ochrana bezpečnosti, zdraví a veřejného pořádku státu. Praxe států v tomto ohledu by si jistě zasloužila větší pozornost, avšak zjišťování alternativních opatření k vyhoštění by zasluhovalo hlubší analýzu, pro kterou není v rámci této práce prostor.

3.2 Ratione personae

3.2.1 Cizinci vs. vlastní státní příslušníci

Základním předpokladem vyhoštění je jeho aplikace na cizince. Klíčovou otázkou je to, kdo spadá podle mezinárodního práva do této kategorie osob. Pozitivní definice cizince možná není, cizince lze však definovat negativně pomocí pojmu státní příslušník.²² Za cizince je v mezinárodním právu podle právně nezávazné Deklarace o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí (1985), považován jedinec, který je přítomen na území státu, jehož není státním příslušníkem.²³ V tomto pojetí se tedy za cizince považuje i osoba bez státní příslušnosti. Důležité ale je, že za cizince je podle mezinárodního práva považována pouze fyzická osoba, zahraniční právnické osoby status cizince nemají.²⁴

²¹ GAJA, Giorgio: *Expulsion of aliens: Some Old and New Issues in International Law*, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. 3, 1999, s. 296, cituje A/CN.4/565, s. 242

²² Srov. Evropská úmluva o státním občanství (2000), která definuje v článku 2 písmenu a) státní občanství tak, že se jedná o právní svazek mezi osobou a státem a nikoli etnický původ osoby.

²³ Viz článek 1, Organizace spojených národů, A/RES/40/144.

²⁴ RAINER, Arnold: *Aliens*, in: BERNHARDT, Rudolph (ed.), *Encyclopedia of Public*

Komise pro mezinárodní právo, která funguje v rámci Organizace spojených národů a která v současnosti zpracovává problematiku vyhoštění cizinců za účelem možné nové mezinárodní kodifikace práv těchto osob, rovněž řešila, jak cizince právně definovat. Původně byl v návrhu článku 2, který zahrnuje definice, pojem cizinec interpretován pomocí pojmu „ressortissant“, který lze přeložit jakožto kohokoli, kdo na základě jakéhokoli právního svazku včetně státní příslušnosti podléhá jurisdikci státu. Cizinec byl tedy definován jakožto „ressortissant“ státu jiného než vyhošťujícího státu.²⁵ Termín „ressortissant“ byl však považován řadou států za nežádoucí z důvodu možné široké interpretace a zároveň kvůli tomu, že v množství jazyků neexistuje jeho výstižný překlad.²⁶ Proto většina států podpořila nové znění druhého článku, který tento sporný pojem opustil, a termín cizince nedefinoval pomocí pojmu „ressortissant“, ale jakožto osobu, jež není státním příslušníkem státu, na jehož území se nachází.²⁷

Určení kritérií pro získání státní příslušnosti spadá do pravomoci jednotlivých států a je upraveno vnitrostátním právem. Evropská úmluva o státním občanství ve svém čl. 3 uvádí, že každý stát podle svého vlastního práva stanoví, kdo jsou jeho státní občané.²⁸ Nicméně ve sporném případě, kdy není jasné, jaké státní občanství jedinec má, vstupuje do popředí mezinárodní právo, které přináší vodítko pro rozřešení takového konfliktu.²⁹ S ohledem na podstatu státního občanství se často uvádí rozsudek Mezinárodního soudního dvora z 6. 4. 1955 ve věci *Nottebohm v Guatemala*.³⁰ V této kauze MSD dospěl k názoru, že státní občanství je

International Law, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, vol. 1, 1992, pp. 102-107, s. 102

²⁵ Report of the International Law Commission, Fifty-ninth session (2007), Organizace spojených národů, A/62/10 (dále jen A/62/10), s. 134

²⁶ Tamtéž, s. 150

²⁷ Tamtéž, s. 151

²⁸ Evropská úmluva o státním občanství toto ustanovení přebírá z haagské Úmluvy o jistých otázkách vztahujících se ke konfliktům práv státních občanství (Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, 1930). Haagská úmluva pak k tomu dodává, že „...*Toto /právo/ musí být uznáváno jinými státy pokud je to slučitelné s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a právními zásadami obecně uznávanými.*“ Cituje BOELES, Pieter – den HEIJER, Maarten – LODDER, Gerrie – WOUTERS, Kees: *European Migration Law*, Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia 2009, s. 17, pozn. 24

²⁹ A/CN.4/581, s. 12

³⁰ Německý státní příslušník *Nottebohm* (nar. 1881) se v roce 1905 odstěhoval do Guatemaly, kde měl trvalé bydliště 34 let. Po vypuknutí 2. světové války si uvědomil, že německé státní občanství by pro něj mohlo být přítěží, pokud by Guatemala

založeno na skutečném a faktickém spojení jednotlivce a státu (genuine link).

Autoři zaměření na právní aspekty mezinárodní migrace se shodují v názoru, že vlastní státní příslušníky stát vyhostit nemůže.³¹ Nejsou však zajedno v tom, z jakého zdroje tato povinnost pramení. Karl Doehring se domnívá, že nelze tvrdit, že by zákaz vyhoštění vlastních státních příslušníků pramenil z mezinárodního obyčeje.³² Maurice Kamto, kamerunský profesor veřejného práva na univerzitě v Yaounde a zároveň zvláštní zpravodaj OSN pro vyhoštění cizinců, však namítá, že bychom měli být nanejvýš opatrní v takovém tvrzení vzhledem k dlouhotrvajícímu a téměř jednomyslnému názoru, který v této otázce panuje.³³ Guy S. Goodwin-Gill zas vyzdvihává, že ačkoli vyhoštění mezinárodní právo omezuje jen na cizince, aktuální praxe států je více problematická.³⁴ I tak však mezi státy převládá názor, že mohou ze svého teritoria vyhostit pouze cizince.³⁵

vstoupila do války proti Německu. Proto odjel do Lichtenštejnska, kde žil jeho bratr a kde získal na základě žádosti lichtenštejnské státní občanství. Po vypuknutí válečného stavu mezi Guatemalou a Německem byl Nottebohm v roce 1943 zatčen a deportován do Spojených států amerických, kde byl internován až do roku 1946. Jeho majetek byl Guatemalou konfiskován. V roce 1951 Lichtenštejnsko poskytlo Nottebohmovi diplomatickou ochranu vůči Guatemale a žádalo navrácení jeho majetku a náhrady škody za zatčení. V daném případě však žádné trvalé a úzké vazby mezi panem Nottebohemem a Lichtenštejnskem neexistovaly, Guatemala jej tudíž nemusela považovat za lichtenštejnského státního příslušníka. Proto ani Lichtenštejnsko nebylo oprávněno poskytnout Nottebohmovi diplomatickou ochranu.

³¹ Např. Gaja, Giorgio: „Expulsion of aliens: Some Old and New Issues in International Law”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. 3, 1999, s. 296, cituje A/CN.4/581, s. 18, pozn. 74

³² DOEHRING, Karl: *Aliens, Expulsion and Deportation*, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I (1992), s. 110

³³ A/CN.4/581, s. 15, bod 39

³⁴ GOODWIN-GILL, Guy S.: *International law ...*, s. 202

³⁵ Srov. závěry z diskuze v Komisi OSN pro mezinárodní právo, která proběhla na jaře a v létě 2007, ohledně návrhu článku, kterým by se zakazovalo vyhoštění vlastních státních příslušníků s určitými výjimkami. Viz. A/62/10, s. 144 - 145. Zásadní připomínky vůči druhému a třetímu odstavci tohoto článku se nesly i na zasedání Šestého výboru VS OSN na přelomu října a listopadu 2007. Některé státy je vnímaly jako porušení absolutního a bezvýjimečného pravidla ustanoveného mezinárodním právem, jenž dovoluje obnovit dnes již překonaný tíživý trest ostrakismu. Jiná část států zvolila mírnější formu odporu s poukazem na nutnost specifikace „výjimečných důvodů“, za kterých by vyhoštění vlastních státních příslušníků bylo přípustné.

Návrh předmětného článku 4 zní:

Zákaz vyhoštění vlastních státních příslušníků

1. Stát nesmí vyhostit své vlastní státní příslušníky.

2. Nicméně v případě, že za výjimečných důvodů musí provést takové jednání, může tak učinit pouze se souhlasem přijímajícího státu.

3. Vyhoštěný státní příslušník má právo na návrat do své vlasti na žádost

Vedle dlouhodobé praxe států má tento zákaz oporu v řadě mezinárodních lidskoprávních úmluv. Výslovně je zákaz vyhoštění vlastních občanů upraven v článku 3, odstavci 1 v Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (1950, dále jen EÚLP nebo Úmluva): „*Nikdo nebude, ať individuálně nebo hromadně, vyhoštěn z území státu, jehož je státním občanem.*“ Obdobné ustanovení obsahuje i článek 22 odstavec 5 Americké úmluvy o lidských právech (1969).³⁶ Nejnovějším mezinárodním lidskoprávním nástrojem, která vyhoštění vlastních státních příslušníků zakazuje, je Arabská charta lidských práv, která vstoupila v platnost 15. března 2008. Její článek 27, odstavec 2 zní: „*Nikdo nesmí být poslán do vyhnanství z vlasti nebo mu nesmí být zabráněno se sem vrátit.*“³⁷

Kromě této explicitní právní úpravy lze dovodit ochranu jedinců před vyhoštěním z vlasti z dalších pramenů mezinárodního práva. Právo státu na vyhoštění se totiž střetává s povinností umožnit svým občanům právo na vstup a pobyt ve své vlasti, jenž je zaručeno i na úrovni mezinárodních smluv. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1975, dále jen Pakt nebo MPOPP) v článku 12, odstavci 4 říká: „*Nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země.*“ Obdobné ustanovení nalezneme i v Africké chartě o lidských právech a právech národů v článku 12 odstavci 2. Srovnatelné právo přiznává státním občanům Všeobecná deklarace lidských práv (1948). Její článek 13, odstavec 2 zní: „*Každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní a vrátit se do své země.*“

Odborníci specializující se na mezinárodní právo migrantů se navíc shodují v tom, že státní občanství je úzce spjato s právem na pobyt ve státě, jehož je jedinec příslušníkem. Tak například Paul Weis je názoru, že zákaz vyhoštění vlastních státních příslušníků vyplývá ze samotné koncepce státního občanství.³⁸ Karl Doehring zas na právo na pobyt ve

přijímajícího státu.

Viz. A/CN.4/581, s. 21, bod 57

³⁶ „*Nikdo nemůže být vyhoštěn z území státu, jehož je státním občanem nebo být zbaven práva vstoupit do něj.*“

³⁷ <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&auid=3337655> (University of Minnesota – Human rights library)

³⁸ WEIS, Paul: Nationality and statelessness in international law, Alphen aan den Rijn:

vlastním státu pohlíží jako na podstatný prvek státoobčanského svazku.³⁹

Vedle toho, že by státy měly respektovat pravidlo umožnit svým občanům pobyt v rámci svého teritoria, tak musí při vyhošťování brát ohled na to, že jiné státy nejsou povinny přijmout na svá území osoby, které nejsou jejich státními příslušníky. Žádná všeobecně aplikovatelná mezinárodní norma ukládající takovou povinnost totiž neexistuje. Jinak řečeno, cizinec nemá právo na pobyt ve státě, jehož není státním příslušníkem.⁴⁰ Cizinci by sice mělo být umožněno, aby byl dopraven do kteréhokoli státu, který je ochoten jej přijmout, nicméně v okamžiku, kdy je cizinec vyhoštěn, toliko jeho vlast je povinna umožnit mu vstup na své území.⁴¹ Navíc kdyby státy vyhošťovaly své vlastní státní příslušníky na území jiných států bez souhlasu těchto států, tedy by nutily tyto státy, aby si ponechaly na své půdě cizince, jež mají podle mezinárodního práva právo vyhostit, takový čin by představoval porušení územní svrchovanosti těchto států.⁴²

Zákaz vyhoštění vlastních státních občanů je konečně zakotven v ústavách a jiných vnitrostátních právních normách řady států.⁴³

Dalším dělícím kritériem z hlediska osobní příslušnosti tohoto opatření je status cizince. Rozlišují se cizinci, kteří pobývají na území hostitelského státu legálně a nelegálně. Stát může vyhostit obě kategorie osob, legální pobyt sám o sobě cizince před vyhoštěním neuchrání. Mezinárodní právo však chrání před vyhoštěním ve větší míře ty prvně jmenované. Při rozhodování o vyhoštění cizince zde může hrát roli délka doby, po kterou jedinec právoplatně pobývá na území státu, stejně tak jestli je držitelem

Sijthoff & Noordhoff 1979, s. 47

³⁹ DOEHRING, Karl: Aliens, Expulsion and Deportation, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, vol. I (1992), s. 110

⁴⁰ Srov. Compilation of the general comments or general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Organizace spojených národů, HRI/GEN/1/Rev.7 , s. 140, bod 5: „*Pakt nepřiznává cizinci právo vstoupit nebo pobývat na území smluvní strany. Jde zásadně o otázku státu, koho se rozhodne vpustit na své území.*“

⁴¹ Compilation of the general comments or general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Organizace spojených národů, HRI/GEN/1/Rev.7 , s. 141, bod 9

⁴² WEIS, Paul: Nationality and statelessness..., s. 47

⁴³ Srov. například článek 14, odstavec 4 Listiny základních práv a svobod ČR, článek 23 Ústavy Slovenské republiky, článek 52 odstavec 4 Ústavy Polské republiky, článek 6 odstavec 1 Listiny práv a svobod Kanady, článek 25 odstavec 1 Federální ústavy Švýcarska, článek 41 odstavec 1 Ústavy republiky Nigérie, článek 7 kapitoly II. Nástroje vlády Švédského království (součást Ústavy).

povolení k trvalému či krátkodobému pobytu.⁴⁴ Z hlediska nejnovější diskuse v Komisi OSN pro mezinárodní právo o kodifikaci pravidel vztahujících se k vyhoštění se dá očekávat, že pokud navrhovaná úprava vstoupí v platnost, bude se vztahovat i na cizince s nelegálním statutem.⁴⁵

3.2.2 Osoby s dvojitým a několikerým státním občanstvím

V kapitole o osobní příslušnosti nelze pominout situaci, kdy vyhošťovaná osoba má dvojitý či několikeré státní občanství. V současném světě se s tímto jevem setkáváme stále častěji a nutno podotknout, že takové případy si nezasluhují pozornost jen v kontextu diplomatické ochrany či na poli mezinárodního práva soukromého. Zájem poutají i veřejnoprávní aspekty vztahu jedince a státu.

Možnost využít vyhoštění jako prostředek ochrany zájmů státu tedy jednoznačně může zkomplikovat existence dvojitýho či několikerého státního občanství u vyhošťované osoby. Jedná se konkrétně o situaci, kdy jedinec je rovněž státním občanem státu, jenž o vyhoštění ze svého území rozhoduje. Jak takovou osobu pro účely vyhoštění posuzovat? Jako vlastního státního občana nebo jako cizince?

Takové situace samozřejmě mohou nastat jen v případech, kdy vnitrostátní právní řád daného státu umožňuje, aby jeho občan měl i občanství jiného státu. Každý stát totiž ve svém právním řádu určuje pravidla státoobčanského svazku, a může tak rovněž znemožnit, aby jeho občané měli i jiné státní občanství.⁴⁶

⁴⁴ Srov. např. Evropská úmluva o usazování (článek 3), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (článek 28).

⁴⁵ Srov. návrh článku 1 k vyhoštění cizinců vypracovaný v Komisi pro mezinárodní právo, A/62/10, s. 151:

Rozsah úpravy

1. Tyto návrhy článků se vztahují na vyhoštění cizinců, kteří jsou vyjmenováni v odstavci 2 tohoto článku, kteří jsou přítomni na území vyhošťujícího státu.

nebo

1. Tyto návrhy článků se vztahují na státem vyhoštěné cizince, kteří jsou vyjmenováni v odstavci 2 tohoto článku, kteří jsou přítomni na jeho území.

2. Vztahují se na cizince, kteří jsou přítomni legálně či nelegálně ve vyhošťujícím státě, uprchlíky, žadatele o azyl, osoby bez státní příslušnosti, migrující pracující, státní příslušníky nepřátelského státu a státní příslušníky vyhošťujícího státu, kteří ztratili jeho státní příslušnost nebo jí byli zbaveni.

⁴⁶ Např. Malajsie dvojitý státní občanství neuznává a osobě, která má vedle malajské i jinou státní občanství, může tu malajskou odebrat. Více viz. *Expulsion of aliens: Comments and information received from Governments, Organizace spojených národů, A/CN.4/628, s. 3*

V případě, že právní řád daného státu připouští dvojí či několikeré státní občanství, převažuje mezi státy názor, že takový jedinec je považován pro účely vyhoštění za vlastního státního občana a možnost aplikace vnitrostátních předpisů vztahujících se výhradně na cizince tak vylučuje.⁴⁷ Tomu odpovídá i závěr Komise pro mezinárodní právo.⁴⁸

Dále je možné vyvodit ochranu před vyhoštěním takových osob rovněž z roviny mezinárodního práva. Výslovný zákaz vyhoštění těchto jedinců sice žádná mezinárodní smlouva nezakotvuje, avšak panuje názor, že na osoby s dvojitým a několikerým státním občanstvím se aplikuje obecný zákaz vyhoštění vlastních státních občanů upravený v celé řadě mezinárodních lidskoprávních instrumentů.

Jiné pravidlo zakazující vyhoštění osob s několikerým státním občanstvím formuluje Evropská úmluva o státním občanství z 6. listopadu 1997. Ta uvádí, že státní občané smluvního státu, kteří mají ještě další státní občanství, budou mít na území toho smluvního státu, kde trvale pobývají, stejná práva a povinnosti jako ostatní občané tohoto smluvního státu.⁴⁹ V tomto případě se ale jedná jen o úmluvu regionální, jejímiž stranami jsou dvě desítky evropských států.

Z výše uvedeného plyne, že na základě nejrůznějších právních norem státy své občany, které mají i jiné občanství, považují pro účely vyhoštění za vlastní státní občany, nikoli za cizince. Vyhoštění je tedy v takových případech nepřípustné.

V souvislosti s debatou o vyhoštění osob s dvojitým a několikerým státním občanstvím na půdě Komise pro mezinárodní právo se zvláštní zpravodaj pro vyhoštění cizinců Maurice Kamto zabýval i otázkou, které z těchto občanství je dominantní či efektivní.⁵⁰ V takovém případě poutá jednotlivce ke státu užší vztah daný pobytem, ekonomickými, sociálními, jazykovými a kulturními vazbami. Stát, který hodlá jedince s dvojitým nebo několikerým státním

⁴⁷ Český právní řád považuje jedince, kteří jsou vedle České republiky i občany jiného státu za české státní občany, a tudíž absolutně zakazuje jejich vyhoštění ze země. Stejně tak tomu je např. v Ruské federaci či ve Švýcarsku. Podrobnosti viz *Expulsion of aliens: Comments and information received from Governments*, Organizace spojených národů, A/CN.4/604, s. 3-4

⁴⁸ Report of the International Law Commission, 2008, A/63/10, s. 301, bod 171

⁴⁹ Článek 17, odst. 1.

⁵⁰ Fourth report on the Expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/594, s. 5 a násl.

občanstvím vyhostit, tedy musí podle Kamta zjistit, zda jeho občanství k vyhošťujícímu státu není u jedince tím dominantním, neboť poté by byl porušen zákaz vyhoštění vlastních státních občanů.

Rozlišování státních občanství pro účely zjištění silnějšího pouta jednotlivce a státu hraje roli v mezinárodním právu soukromém například při ochraně majetkových práv. Podle mého názoru však kritérium dominantního občanství, které slouží jako vodítko v případě konfliktu práv jedinců není pro aplikaci vyhoštění relevantní, neboť zákaz vyhoštění vlastních státních občanů je bezvýjimečný.⁵¹

3.3 Omezení práva na vyhoštění

Dalším podstatným znakem vyhoštění po určení osobní působnosti je povaha tohoto práva. Autoři zabývající se vyhoštěním se shodují v tom, že právo státu na vyhoštění cizince není právem absolutním, respektive že toto právo nelze uplatňovat bezvýjimečně. Naopak jsou zajedno v tom, že existují určitá pravidla, která vytvářejí limity pro jeho aplikaci. V následující podkapitole se budu věnovat jednotlivým druhům omezení. Nejprve se zaměřím na pravidla, která lze zahrnout pod široký termín lidských práv a následně na tradiční limity mezinárodního práva.

3.3.1 Lidská práva

Lidská práva vysvítají jako první mezi limity vztahujícími se k právu na vyhoštění. Lidská práva jsou v moderním mezinárodním právu vyzdvihována vysoko nad celou řadu práv, kterými státy disponují. Lidská práva tak omezují pravomoc státu vyhostit nežádoucího cizince jako po materiální stránce, tak i po stránce procesní.

Mezi nejdůležitější lidská práva patří ta, která mají absolutní povahu. Jedná se o práva, která nemohou být předmětem derogace, omezení ani jakékoli jiné výjimky, státy je musí za každou cenu respektovat a přiznávat každému, kdo podléhá jejich jurisdikci. Mezi taková práva se klasicky řadí

⁵¹ Toto vnímání převažovalo i při debatě k tématu v 6. Výboru OSN v roce 2008. Více viz. Topical summary of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-third session, prepared by the Secretariat, A/CN.4/606, Organizace spojených národů, s. 15, bod 73

právo na život či zákaz mučení a jiného krutého nebo nelidského zacházení nebo trestu. Úmluvy, které garantují ochranu těchto základních lidských práv, proto poskytují nepřímou ochranu cizinci před vyhoštěním.⁵² Stát totiž nesmí deportovat cizince na hranice státu, ve kterém mu hrozí, že bude podroben zacházení, které je dle mezinárodního práva absolutně zakázáno. Může jej ovšem vyhostit do nějaké třetí země, nicméně jen za předpokladu, neexistuje-li zde riziko, že cizinec bude vyhoštěn odtud dále do státu, kde by již hrozilo, že bude podroben takovému špatnému zacházení.⁵³

V rozsudku ve věci Soering proti Velké Británii ze 7. července 1989 EÚLP konstatoval, že článek 3 Úmluvy zakazuje i extradici jedinců, pokud hrozí, že dotyčná osoba bude podrobena mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.⁵⁴ O pár let později rozšířil svoji judikaturou možnost aplikace tohoto článku i na vyhoštění.⁵⁵

Kontrolní orgán tedy vždy musí vzít zřetel na veškeré okolnosti případu dříve, než rozhodne o cizincově vyhoštění, a zvážit rizika, která jsou s výkonem tohoto opatření spojena. V okamžiku, kdy by byly vážné důvody se domnívat, že cizinec bude podroben zacházení, které je dle mezinárodního práva absolutně zakázáno, stát se nemůže dovolávat nutnosti chránit své zájmy a zájmy svého obyvatelstva.⁵⁶

Kromě těchto nederogovatelných lidských práv se suverénní moc státu

⁵² Například článek 7 MPOPP, článek 3 EÚLP, článek 3 Úmluvy proti mučení.

⁵³ ALLEWELDT, Ralf: Protection Against Expulsion Under Article 3 of the European Convention on Human Rights, in: EJIL 4 (1993), s. 373

⁵⁴ ESLP, Soering v. The United Kingdom, Application no. 14038/88, rozsudek z 7. července 1989, bod 88

⁵⁵ ESLP, Cruz Varaz and others v. Sweden, Application no. 15576/89, rozsudek z 20. března 1991, bod 70

⁵⁶ V nedávné době se stalo vyhoštění, které nerespektovalo tyto požadavky, předmětem zkoumání Výboru pro lidská práva (viz Alzery v. Sweden, Communication No. 1416/2005). Egyptský státní příslušník Ahmed Alzery byl vyhoštěn ze Švédska z důvodu národní bezpečnosti. Švédské úřady zde postupovaly na základě informací tajných služeb, které zjistily, že Alzery byl vůdčí osobností organizace, která byla zapletena do teroristických akcí. Z hlediska důvodů, pro něž byl Alzery vyhoštěn, Výbor neshledal porušení Paktu ze strany Švédska. „Výbor shledává, že posouzení, zda daný případ spadá do výjimky podle článku 13 z hlediska národní bezpečnosti, podléhá široké diskreční pravomoci státu. V tomto případě je pro Výbor dostatečné, že smluvní strana /tj. Švédsko – pozn.Z.V./ měla alespoň přijatelné důvody se v daném okamžiku domnívat, že předmětný případ se dotýká národní bezpečnosti.“ (bod 11.10). Švédské úřady však dostatečně neprověřily, zda vyhoštěný, který mimochodem žádal ve Švédsku o azyl, nebude pro své členství v opoziční islamistické organizaci ve své vlasti podroben mučení, což se tak i následně stalo. Švédsko tedy porušilo podle závěru Výboru článek 7 MPOPP.

rozhodovat o pohybu a přítomnosti cizinců na svém území se střetává s celou řadou dalších lidských práv. Jedná se například o právo na rodinný život, ochranu dítěte, zákaz diskriminace či procesní záruky při vyhošťování. Také tyto práva poskytují cizinci nepřímou ochranu před vyhoštěním.

Pramenem zmiňovaných práv jsou nejrůznější lidskoprávní úmluvy, ať již univerzální či regionální. Důležitou roli hraje především Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který garantuje cizinci nepřímo jak materiální, tak i procesní ochranu. Vyhoštěný cizinec se může za stanovených podmínek⁵⁷ vedle článku 7, který chrání před mučením a jiným nelidským zacházením, jemuž jsem se věnovala výše, dovolávat porušení zákazu diskriminace,⁵⁸ práva na rodinu a ochrany dítěte⁵⁹ či nedostatečné procesní ochrany při vyhoštění.⁶⁰

Obdobnou ochranu cizincům před vyhoštěním zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Vedle procesních záruk zajištěných Protokolem číslo 7, na nějž se zaměřím níže, poskytuje Úmluva ochranu cizincům před vyhoštěním pomocí článků 3, 8 a 13, tedy v rámci zákazu mučení a jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu, s odkazem na právo na ochranu rodinného života a konečně v souvislosti s právem na účinný opravný prostředek.⁶¹ Vyhoštění cizinci, kteří se na Evropský soud pro lidská práva (dále jen Soud nebo ESLP) poměrně často obrací s poslední nadějí na zvrácení daného opatření, se často dožadují vyslovení nezákonnosti rozhodnutí právě v souvislosti s těmito články. To potvrzuje poměrně hojná judikatura tohoto soudu v těchto případech.⁶²

⁵⁷ Cizinec musí být vyhoštěn ze státu, který podepsal MPOPP a zároveň přistoupil k jeho Opčnímu protokolu. Viz dále.

⁵⁸ Článek 2 odstavec 1 a článek 26 MPOPP

⁵⁹ Článek 23 a 24 MPOPP.

⁶⁰ Článek 13 MPOPP.

⁶¹ Procesní ochranu cizince před vyhoštěním podle EÚLP však neposkytuje na první pohled tomu příslušející ustanovení čl. 6 – právo na spravedlivý proces. V rozsudku Maaouia ESLP uvedl, že čl. 6 se týká jen sporů v rámci civilního řízení nebo trestního řízení a nedá se aplikovat na rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců. Viz. Maaouia proti Francii, rozsudek z 5. října 2000, Application no. 39652/98

⁶² K článku 3 například Salah Sheekh v. the Netherlands, 11. ledna 2007, Application no. 1948/04, Saadi v. Italy, 28. února 2008, Application no. 37201/06, Chahal v. UK, 15. listopadu 1996, Application no. 22414/93, H.L.R. v. France, 29. dubna 1997, Application no. 24573/94, k článku 8 Moustaqim v. Belgium, 18. února 1991, Application no. 12313/86, Beldjoudi v. France, 26. března 1992, Application no. 12083/86, k článku 13 C.G. and others v. Bulgaria, 28. dubna 2008, Application no.

Veškerá ustanovení EÚLP ve znění jejích Protokolů tedy poskytují pouze nepřímou ochranu před individuálním vyhoštěním. Žádný její článek totiž nepřiznává cizinci právo nebýt vyhoštěn. Cizinec tak má možnost pouze podat k Soudu stížnost, že stát tímto opatřením porušil nějaké jiné právo, které Úmluva chrání. I tato nepřímá ochrana je však hojně využívána.

Oproti zákazu mučení a jiného nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu nechrání výše zmiňované články cizince absolutně. Stát může takové své závazky k ochraně určitých lidských práv odsunout stranou v případě, že by vyhoštění v daném případě bylo přiměřeným opatřením z hlediska důvodů, které jej k takovému rozhodnutí přiměly a konečně také proto, že stát může od takových závazků ustoupit v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence.⁶³

I přes výše uvedené však lidskoprávní limity představují zásadní prostředek ochrany cizince, jehož přítomnost je v hostitelském státě považována za nežádoucí.

3.3.2 Tradiční limity mezinárodního práva

Další podstatné omezení vyhošťovací pravomoci státu vedle lidských práv představují tradiční limity pro výkon práv podle mezinárodního práva. Tato omezení existují nezávisle na jiných restrikcích typických pro zvláštní odvětví mezinárodního práva jako je například uprchlické právo či právo osob bez státní příslušnosti a tvoří neodmyslitelnou součást mezinárodního práva.⁶⁴

V první řadě určitý limit představuje způsob, jakým je právo aplikováno. Subjekty mezinárodního práva musí jednat v souladu se zákonem.⁶⁵ Tento požadavek má několik úrovní.⁶⁶ Nejprve musí být zkoumáno, zda jednání daného subjektu má oporu ve vnitrostátním právním řádu daného státu. Dále se zjišťuje, jestli dané opatření dosahuje určitého standardu týkající se dostupnosti a předvídatelnosti, tak aby případně mohli jedinci řídit své

1365/07

⁶³ Srov. článek 15 EÚLP.

⁶⁴ A/CN.4/581, s. 9, bod 20

⁶⁵ V angličtině se vyvinulo pojmenování této doktríny jako „*the quality of law*“.

⁶⁶ BOELES, Pieter – den HEIJER, Maarten – LODDER, Gerrie – WOUTERS, Kees: *European Migration Law*, Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia 2009, s. 377

chování. Evropský soud pro lidská práva řešil požadavek na soulad se zákonem v případě C.G. a ostatní proti Bulharsku.⁶⁷ Soud zde dospěl k závěru, že požadavek souladu se zákonem se netýká pouze zakotvení určitého opatření v národním právu, ale vztahuje se rovněž ke kvalitě předmětného práva, které musí být slučitelné s vládou práva (rule of law).⁶⁸ Požadavek na soulad se zákonem lze pak nalézt v ustanoveních mezinárodních smluv, které zakotvují procesní ochranu cizince před vyhoštěním.⁶⁹

Soulad se zákonem má úzkou spojitost se zákazem zneužití práva.⁷⁰ Oppenheim ke zneužití institutu vyhoštění poznamenává, že ačkoli státy mohou vykonávat právo na vyhoštění podle svého uvážení, nesmějí tohoto práva v řízení zneužít svévolným způsobem.⁷¹ Stát tedy sice sám rozhoduje o tom, zda vyhostí nežádoucího cizince, nebo zda jej na svém teritoriu bude trpět, nicméně jeho diskreční pravomoc je omezena tím, že nesmí docházet ke svévolným vyhošťováním. Svévolné vyhoštění je takové, které není ospravedlnitelné svým účelem a funkcí a takové, které nebylo vykonáno v dobré víře.⁷² Takové vyhoštění by pak bylo protiprávní. Jako příklad svévolného rozhodnutí uvedu vyhoštění za účelem rasové diskriminace, konfiskace majetku, či vyhoštění jakožto odplata.⁷³

Právo na vyhoštění cizinců spadá do suverénní pravomoci jednotlivých států. Jedná se o právo, které je nerozlučně spjato s právem rozhodovat o přítomnosti cizinců v rámci státního území. Tohoto práva však jednotlivé státy nemůžou užívat v neomezené míře vůči komukoli, jehož přítomnost je z nějakého důvodu nežádoucí. Státy vždy musí sledovat, zda tímto opatřením neporušují své závazky z oblasti lidských práv a zda jejich jednání bude ospravedlnitelné z hlediska tradičních limitů podle mezinárodního práva, tedy zákazu zneužití práva a dobré víry.

⁶⁷ C.G. and others v. Bulgaria, rozsudek z 28. dubna 2008, Application no. 1365/07

⁶⁸ Tamtéž, bod 39

⁶⁹ Např. čl. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP, čl. 13 MPOPP

⁷⁰ V angličtině se pro zneužití práva používá výraz „*abuse of rights*“.

⁷¹ OPPENHEIM, L.: International law..., s. 632

⁷² GOODWIN-GILL, Guy S.: International law ..., s. 209

⁷³ Tamtéž, s. 308

4. Část druhá - Odlišení vyhoštění od příbuzných právních institutů

Vyhoštění cizinců se v mnohých bodech stýká s příbuznými právními instituty mezinárodního práva. V souvislosti s přeshraničním pohybem cizinců se mluví o extradici, odepření vstupu, navrácení, násilném vyvedení, deportaci, atd. Cílem této kapitoly je provést terminologické odlišení pojmu vyhoštění od takových souvisejících pojmů a provést jejich zařazení do systému mezinárodního a vnitrostátního práva.

4.1 Extradice

Extradice neboli vydání představuje důležitý prvek mezinárodní pomoci v trestních věcech. Stejně jako vyhoštění spočívá v tom, že cizinec je nucen opustit území státu, na němž se nachází. Toto však je jediným styčným bodem obou pojmů. Extradice a vyhoštění se rozcházejí v samotném účelu a podstatě, podmínkách realizace a konečně právním základu, o nějž se opírají.

Na prvním místě je nutno zmínit účel obou institutů. Toto hledisko totiž činí vyhoštění a extradici na první pohled zásadně odlišnými. Extradice je realizována s ohledem na zájmy žádajícího státu a jakožto akt mezinárodní právní pomoci přispívá k dosažení účelu trestního stíhání v žádajícím státě. Cílem vydání je zabránit tomu, aby pachatel konkrétního trestného činu unikl spravedlnosti tím, že opustí stát, na jehož území čin spáchal.⁷⁴ Extradice totiž běžně směřuje proti uprchlému nebo podezřelému provinilci, který se nachází na území dožádaného státu a na jehož potrestání má zájem žádající stát.

Vyhoštění tento cíl nemá. Stát vyhoštěním cizince ze svého území nechce pomoci druhému státu k ochraně jeho zájmů a společenských hodnot, naopak chránit zájmy vlastní, především svoji bezpečnost a veřejný pořádek. Vyhoštění směřuje proti osobě, která nemá být ve státu, kam je vyhošťována potrestána, ale samotné vyhoštění zde funguje jako sankce za

⁷⁴ CÍSAŘOVÁ, Dagmar a kol.: Trestní právo procesní, Praha: Linde Praha a.s. 2006, s. 779

protiprávní chování jedince a zároveň jako opatření k ochraně zájmů státu.

Materiální podmínky, za nichž se extradice realizuje, jsou většinou upraveny mezinárodními smlouvami, dvoustrannými či mnohostrannými.⁷⁵ V případě absence takové smlouvy se extradice může uskutečnit na podkladě vzájemnosti. O splnění podmínek pro vyhoštění rozhoduje stát sám. Jeho diskreční pravomoc je však omezena tím, že toto své právo nesmí zneužít, respektive aplikovat svévolně, a musí respektovat základní lidská práva.

Další rozdíl mezi těmito právními instituty spočívá v tom, že vyhoštění je jednostranným aktem státu, pokud pomineme povinnost přijímajícího státu přijmout své vlastní občany, zatímco extradice vyžaduje ke svému uskutečnění mezinárodní spolupráci alespoň dvou států.

4.2 Předání

Předání je stejně jako extradice termínem používaným v rámci mezinárodní pomoci v trestních věcech. Na rozdíl od vydání ale nespočívá ve spolupráci dvou suverénních států, ale v součinnosti státu s některou mezinárodní soudní instancí za účelem odevzdání jednotlivce odpovědného podle mezinárodního práva. Dotyčná osoba je dodána soudu za účelem vyšetření viny a případného potrestání. Další rozdíl spočívá v tom, že předat může stát jak vlastního státního příslušníka, tak cizince pobývající na jeho území, oproti tomu vyhostit lze pouze cizince. V anglickém jazyce se pro předání neujala jednotná terminologie, jak plyne ze statutů mezinárodních trestních tribunálů. Zatímco Římský statut Mezinárodního trestního soudu používá pro předání zločinců výraz *surrender*,⁷⁶ Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii⁷⁷ a Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu⁷⁸ mluví ve stejném smyslu o *surrender* nebo *transfer*.

⁷⁵ Například Evropská úmluva o vydávání (1957), Evropská úmluva o potlačování terorismu (1977), Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (1977), Úmluva o potírání penězokazectví (1929), Úmluva proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (1988), Mezinárodní úmluva o potírání obchodu s ženami a dětmi (1921) atd.

⁷⁶ Článek 89

⁷⁷ Článek 29, odst. 2, písm. e)

⁷⁸ Článek 28, odst. 2, písm. e)

V souvislosti s termínem předání je nutné zmínit i mezinárodní trestní spolupráci členských států Evropské unie, neboť pro odevzdání zločinců mezi těmito státy na podkladě eurozatykače se užívá rovněž termín předání.⁷⁹ V anglickém jazyce se užívá pro tento postup výraz *surrender*.

4.3 Deportace

Pojem deportace můžeme chápat ve více rozměrech. Tento výraz se často objevuje ve vztahu k válečnému právu. Mluví se o násilných deportacích civilního obyvatelstva z obsazeného území na území okupační mocnosti⁸⁰ či o deportaci za účelem otrocké práce.⁸¹ Deportace proto často evokuje reminiscence na nejrůznější historické válečné konflikty. Kromě tohoto historického významu se s pojmem deportace setkáváme při samotném vyhošťování cizinců. Deportace zde představuje faktický výkon vyhošťovacího příkazu, kdy cizinec je za asistence složek státní moci dopraven na státní hranice.⁸² Vedle toho může být deportaci přisuzován stejný význam jako vyhoštění, tyto pojmy se stávají zaměnitelnými a používají se jako synonyma, jak vyplývá z anglo-americké praxe a literatury.⁸³ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pojem deportace nemá v mezinárodním právu jednoznačný význam a je nutno zkoumat jeho smysl v každém jednotlivém případě. Já budu tento pojem používat pro faktický výkon vyhoštění, tedy cizincovo dopravení na hranice.

4.4 Násilné vyvedení⁸⁴

Násilné vyvedení na hranice může být stejně tak jako deportace vnímána jako faktický výkon vyhošťovacího příkazu.⁸⁵ Například Oppenheim pojímá

⁷⁹ Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání osob mezi členskými státy 2002/584/SVV, srov. zákon č. 141/1961, trestní řád, § 403 a násl.

⁸⁰ Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války ze dne 12. srpna 1949, čl. 49, in: 65/1954 Sb., Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 15. prosince 1954 o Ženevských úmluvách ze dne 12. srpna 1949 na ochranu obětí války

⁸¹ Statut Mezinárodního vojenského soudního dvora, čl. 6, in: 164/1947 Sb., Dohoda o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců Evropské Osy

⁸² DOEHRING, Karl: Aliens, Expulsion..., s. 109

⁸³ Second report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/573 (dále jen A/CN.4/573), ALEINIKOFF, Alexandr, CHETAIL, Vincent (eds.): Migration and international legal norms, The Hague: T.M.C. Asser Press 2003, s. 34 a n., též PELLONPÄÄ, Matti: Expulsion in international law..., s. 5

⁸⁴ Termín „násilné vyvedení“ používám pro anglický výraz *reconduction*.

⁸⁵ ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní právo veřejné, Praha: Eurolex

násilné vyvedení jakožto násilný převoz cizince pryč ze státu zatímco vyhoštění jako příkaz k opuštění země.⁸⁶ V tomto pojetí násilné vyvedení označuje prostředek používaný pro docílení vyhoštění cizince. Nicméně jednotný konsensus ohledně významu tohoto pojmu mezi státy opět neexistuje. Může mu být přisuzován smysl odlišný. Například Francie používá termínu násilného vyvedení pro vykázání cizinců, kteří pobývají na francouzském území neoprávněně, zatímco vyhoštění pro vykázání cizinců bez ohledu na jejich právní či protiprávní pobyt z důvodu jejich hrozby pro veřejný pořádek.⁸⁷ Vyhoštění a násilné vyvedení mohou být vnímána také jako synonyma.⁸⁸

4.5 Refoulement⁸⁹

Výraz *refoulement* vychází z francouzského *refouler*, který znamená zahnat zpět nebo odmítnout. Termín *refoulement* v mezinárodním právu veřejném klasicky evokuje uprchlické právo a pro něj příznačnou obyčejovou normu zakazující navrácení nebo vyhoštění osob z důvodů hrozby specifické újmy, tedy princip *non-refoulement*.⁹⁰ V uprchlickém právu se tedy oba instituty stýkají. Zákaz navrácení a vyhoštění uprchlíků představují klíčový prvek ochrany této kategorie migrantů. Navrácení a vyhoštění se ale od sebe odlišují ve způsobu provedení. Zatímco při vyhoštění je nutno ve smyslu mezinárodně právních norem postupovat formálním způsobem, u navrácení se takový předepsaný postup nevyžaduje.⁹¹ Práva *non-refoulement* se ale nemůže dovolávat uprchlík považovaný za hrozbu pro bezpečnost státu. Takového uprchlíka by tedy bylo možno i vyhostit.

Bohemia, 2003, s. 343

⁸⁶ OPPENHEIM, L.: *International law: a treatise*. Vol. I, Peace, London: Longmans, Green and Co. 1948, s. 634

⁸⁷ A/CN.4/573, s. 51-52

⁸⁸ *Tantéž*, s. 54

⁸⁹ Termín *refoulement* používám jako synonymum navrácení.

⁹⁰ Zásada *non-refoulement* byla kodifikována v Úmluvě o právním postavení uprchlíků (1951) v článku 33: „*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice území, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“

⁹¹ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006, s. 39

4.6 Odepření vstupu⁹²

Každý stát může zásadně svým vnitrostátním právem určit, zda cizinci povolí vstup na své území či uloží podmínky, které za tímto účelem cizinec musí splnit. Důvodem pro odmítnutí vstupu může být veřejný pořádek, mravnost, zdraví či bezpečnost.⁹³ Odepření vstupu do země je stejně jako vyhoštění jednostranným aktem státu, kterým se brání přítomnosti cizince na svém území. V obou případech stát uplatňuje svoji suverenitu ve vztahu k osobám, které se mají pohybovat na jeho území. Zatímco vyhoštění v tradičním pojetí však postihuje osoby, jejichž vstup do země popřípadě pobyt byl původně povolen, odepření vstupu se vztahuje na případy, kdy je cizinci již v počátcích zabráněno, aby na území daného státu vstoupil. Dělicím kritériem mezi těmito instituty je proto překročení státní hranice.

5. Část třetí - Zařazení vyhoštění do právního systému České republiky

Poté, co jsem přiblížila podstatu práva na vyhoštění a jeho základní znaky, stejně tak jeho rozdílnou povahu oproti příbuzným právním institutům, považuji za nutné se věnovat vyhoštění z hlediska jeho postavení a funkce v jednotlivých právních oblastech, do nichž zasahuje.

Vyhoštění je právním institutem, který se dotýká více právních oborů, nelze jej zařadit pouze do jediného právního odvětví. V první řadě se s vyhoštěním setkáváme jak ve vnitrostátních právních řádech jednotlivých států, tak i v kontextu práva mezinárodního a evropského. Šíři tohoto institutu budu demonstrovat na právním řádu České republiky.

Český právní řád upravuje vyhoštění v trestním právu hmotném i procesním, správním i ústavním. Vzhledem k rozsahu rigorózní práce však není možné zde studovat význam a funkci vyhoštění ve všech těchto oborech, soustředila jsem se pouze na postavení tohoto institutu

⁹² Pojem „odepření vstupu“ používám pro anglický výraz *non-admission*.

⁹³ BROWNLIE, Ian: Principles of public international law, 6th ed., Oxford : Oxford University Press 2003, s.

v rámci mezinárodního a evropského práva. Pro správné pochopení podstaty a významu vyhoštění je ale nutné se okrajově zmínit o roli, kterou vyhoštění hraje v těchto dalších právních odvětvích.

Listina základních práv a svobod vytváří ústavní základ pro vyhošťování cizinců z České republiky.⁹⁴ Článek 14 odst. 5 říká, že: „*cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem.*“ Listina tedy vyžaduje, aby materiální podmínky pro přijetí rozhodnutí o vyhoštění cizince byly upraveny zákonem, nikoli právním předpisem nižší právní síly, byť by tento předpis byl vydán k provedení zákona, v jeho mezích nebo i na základě zmocnění v zákoně.⁹⁵ Těmito zákony jsou jednak trestní zákon, jednak zákon o pobytu cizinců na území České republiky.⁹⁶

Vyhoštění tedy představuje v první řadě podle českého právního řádu jeden z trestů, který lze uložit v případě, že je obžalovaný uznán vinným ze spáchání některého trestného činu podle trestního zákona.⁹⁷ Trest vyhoštění lze uložit ve výměře od jednoho do deseti let nebo na dobu neurčitou. Vyhoštění však může být uloženo toliko vyžaduje-li to bezpečnost lidí nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Vedle toho trestní zákon stanoví i omezení z hlediska okruhu osob, které mohou být vyhoštěním sankcionovány. Zásadně nelze tento trest uložit občanu České republiky nebo osobě, u níž se nepodařilo zjistit státní občanství. Kromě toho vyhoštěním nemůže být potrestán uprchlík, resp. osoba, které byl poskytnut azyl, či osoba, která této formy mezinárodní ochrany nepožívá, hrozí-li však, že ve státě, do kterého má být vyhoštěna, bude vystavena mučení či nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. V případě dlouhodobých rezidentů, kteří se již v České republice adaptovali a mají zde sociální a pracovní zázemí, je možné vyhoštění jen v případě, že by nebylo v rozporu se zájmem na spojování rodin. V případě, že by obviněný prožil v České republice převážnou část života, měl zde rodinu a osobní

⁹⁴ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

⁹⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 2. díl, Práva a svobody, Praha: Linde Praha a.s. 2002, s. 161

⁹⁶ Viz dále.

⁹⁷ Srov. § 57 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona a § 26 odst. 3 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

vazby k určitému místu, takové osobní poměry obviněného by mohly vylučovat, aby mu byl trest vyhoštění uložen.⁹⁸ V tomto případě, kdyby byl cizinci trest vyhoštění uložen, bylo by nutno zkoumat, zda byl přiměřeným vzhledem k veřejnému zájmu, který má být tímto opatřením chráněn.⁹⁹ Specifickou kategorií pachatelů tvoří občané členských států Evropské unie, o těch se ale zmíním blíže až v souvislosti s rolí vyhoštěním v evropském právu.

Trestní právo procesní upravuje postup při výkonu vyhoštění.¹⁰⁰ Tento trest se vykonává za součinnosti soudu s Policií České republiky. Jakmile se stane rozsudek ukládající trest vyhoštění pravomocným, vyzve předseda senátu odsouzeného, aby z České republiky neprodleně odcestoval. V případě, že hrozí obava, že odsouzený nesplní trest dobrovolně, může být krátkodobě zajištěn pomocí takzvané vyhošťovací vazby.

Vedle vyhoštění jakožto trestu zná český právní řád správní vyhoštění cizince podle zákona č. 326/1999 o pobytu cizinců na území České republiky.¹⁰¹ Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, přičemž v rozhodnutí o vyhoštění musí být stanovena i lhůta, ve které je cizinec nucen území České republiky opustit a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území našeho státu.

Správní vyhoštění je sankcí, kterou ukládá cizinecká policie za porušení některých pobytových pravidel. Důvody pro takové opatření bývají v nejzávažnějším případě možnost ohrožení bezpečnosti státu, veřejného zdraví, veřejného pořádku či opakované a úmyslné porušování právních předpisů, maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí. Vedle toho lze ale vyhoštěním potrestat i cizince z daleko marginálnějších důvodů, jako například pokud je cizinec zaměstnán bez pracovního povolení, nemá platný cestovní doklad nebo vízum nebo pokud překročil státní hranice mimo značený hraniční přechod. V závislosti na závažnosti provinění cizince se stanoví i doba, na kterou může být cizinec vyhoštěn, maximálně je možné uložit vyhoštění na období deseti let. Správní vyhoštění nelze

⁹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu 2T 60/97

⁹⁹ PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústava..., s. 161 cituje judikaturu ESLP

¹⁰⁰ Srov. § 350b a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu

¹⁰¹ Srov. § 118 a násl.

oproti trestu vyhoštění uložit na dobu neurčitou.

Rozsah institutu vyhoštění je tedy velice široký. Vyhoštěním jsou sankcionována nejrůznější chování cizinců, ať už více či méně závažná. Společným znakem vyhoštění ve všech těchto právních odvětvích a systémech je ale to, že se jedná o prostředek využívaný státem k ochraně bezpečnosti a veřejného pořádku.

6. Část čtvrtá – Vyhoštění cizinců podle práva Evropské unie

Vysoký standard ochrany cizince před vyhoštěním s sebou přináší evropské právo. Ačkoli evropské právo tvoří vlastní právní systém a nelze jej pro odlišnou povahu právních norem považovat za mezinárodní právo v tradičním smyslu, jedná se o právní odvětví, které je mezinárodnímu právu poměrně blízké. Pozornost si zaslouží rovněž vzhledem k tomu, že míra státní suverenity a s ní spojená pravomoc státu rozhodovat o pohybu osob přes svoje území je zde do značné míry omezena. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že žijeme v právním prostředí, ve kterém se střetávají různé zdroje práva, tj. vnitrostátní, mezinárodní a evropské. Opomenutí jednoho z nich by znemožnilo vytvoření komplexnějšího obrazu právních norem týkající se vyhoštění v této lokalitě. Pro tyto důvody jsem se rozhodla zahrnout rovněž evropské právo do mé rigorózní práce.

Vyhoštění, o kterých rozhodne členský stát Evropské unie, je třeba rozlišovat podle kategorie osob, vůči nimž směřuje. Základním dělícím kritériem je to, zda se jedná o občana některého členského státu nebo třetí země. Za státního příslušníka třetí země se označuje osoba, která pobývá na území hostitelského státu EU, avšak nemá jeho občanství ani občanství jiného členského státu. Vedle tohoto kritéria jsou například důležité ukazatele jako je právoplatnost pobytu či motiv migrace. V následujících podkapitolách se budu zabývat materiálními podmínkami pro vyhoštění, které platí na jedné straně pro cizince z členských států a na druhé straně pro státní příslušníky třetích zemí.

6.1 Vyhoštění občanů EU

Klíčovým pojmem pro migrační právo EU je volný pohyb osob. Volný pohyb osob je jedním ze základních komunitárních práv a pilířů celé evropské integrace. Spolu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu totiž přispívá k vytvoření vnitřního trhu.¹⁰² Evropská legislativa proto ve velké míře migraci obyvatelstva v rámci zemí Evropské unie podporuje.

Volný pohyb osob je zakotven v primárním právu a rozveden v sekundárních právních předpisech. Podle článku 21 Smlouvy o fungování EU (SFEU) má každý občan EU právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě, Smlouvě o EU a v opatřeních přijatých k jejich provedení.¹⁰³ Evropský soudní dvůr pak svým výkladem právo dotvází, neboť přikládá daným normám účel a význam.

K omezení pohybu mezi členskými státy dochází jen ze závažných důvodů. Evropská legislativa vychází z toho, že vyhoštění by pro osoby, které využily svého práva zaručeného zakladatelskými smlouvami, a skutečně se integrovaly do prostředí hostitelského státu, mohlo představovat vážné ohrožení.¹⁰⁴ Vyhoštění, které představuje jen jeden z řady způsobů omezení migrace mezi státy EU, je tudíž rovněž ve světle judikatury Evropského soudního dvora (dále také jen ESD) považováno za krajní opatření a jeho oprávněnost uznává jen pokud jsou splněna velice přísná kritéria.¹⁰⁵

Klíčovou normou vztahující se na občany Unie je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

¹⁰² Článek 26 Smlouvy o fungování Evropské Unie (SFEU), bývalý článek 14 Smlouvy o Evropském společenství (SES)

¹⁰³ Bývalý článek 18 SES. S postupem času došlo k rozšíření aplikace volného pohybu osob z původní úzké skupiny ekonomicky aktivních státních příslušníků členských zemí ES. V současnosti dle čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob) zahrnuje nejen občany Unie ale i některé státní příslušníky třetích zemí.

¹⁰⁴ Srov. preambule Směrnice 2004/38/ES, bod 23

¹⁰⁵ Srov. Např. 157/79, Regina v Stanislaus Pieck, bod 18, kde ESD dospěl k závěru, že vyhoštění jakožto sankce pro občana členského státu ES za nesplnění formalit nutných pro zvláštní povolení k pobytu je neslučitelná se smlouvou o ES.

(dále jen Směrnice nebo Směrnice 2004/38/ES).¹⁰⁶ Směrnice se zabývá celým okruhem problémů a její význam je daleko širší než její pouhé využití na vyhoštění. Pro účely této rigorózní práce není ale žádoucí zevrubně popisovat rozsah a smysl celé Směrnice, a proto se zaměřím pouze na její ustanovení o vyhoštění.

Vyhoštění je zde jednou z forem omezení práva na pobyt vedle jiných institutů, jako je neudělení povolení k pobytu či odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu.¹⁰⁷ Vyhostit občana EU či jeho rodinného příslušníka z území jiného unijního státu lze pouze ve výjimečných případech.

Ve smyslu výše zmiňované směrnice je to možné v první řadě pokud dotyčný ztratí právo na pobyt.¹⁰⁸ Právo pobytu zakotvené v zakladatelských smlouvách si občan EU nemůže nárokovat, pokud nesplňuje podmínky uložené hostitelským státem. Mezi ně se řadí v první řadě ekonomická aktivita, účast na zdravotním pojištění, studium či odborná příprava.¹⁰⁹ Vyhoštění při ztrátě práva na pobyt je ale dále rozsáhle limitováno dalšími podmínkami. Vyhoštění nesmí být například důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského státu dotyčnými osobami či pokud dotyční prokáží, že si hledají zaměstnání a mají reálnou šanci si zaměstnání nalézt.

Směrnice dále uvádí, že vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka je možné provést z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Při vyhoštění z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se navíc bere zřetel na osobní chování jedince, které musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některých ze zájmů společnosti.¹¹⁰

¹⁰⁶ Před vstupem směrnice 2004/38/ES v platnost existovalo několik směrnic a nařízení v oblasti volného pohybu osob a práva pobytu evropských státních příslušníků. Předně se jednalo o směrnici č. 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Směrnice 2004/38/ES, která z principů směrnice 64/221/EHS vychází a rozvíjí ji, soustředila a zjednodušila právní předpisy Unie v této oblasti.

¹⁰⁷ Podrobněji k těmto formám omezení svobody volného pohybu osob viz: KARLOVÁ, Hana: Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt občanů Unie z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, in: Právník 2007, č. 8, s. 922 - 939

¹⁰⁸ Článek 14 Směrnice 2004/38/ES

¹⁰⁹ Čl. 7 Směrnice 2004/38/ES

¹¹⁰ Článek 27, odstavec 2 ,3

Článek 27 uvedené směrnice, který přejímá kritéria vytyčená Soudním dvorem, mimo jiné stanoví, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti. Tento princip je důležitý např. při rozhodování o délce zákazu pobytu pro dotyčnou osobu. Vyhoštění na doživotí by mohlo být až na výjimečné případy nepřiměřené a rovněž vzhledem ke svobodě volného pohybu osob nepřípustné.¹¹¹

Rozhodnutí o vyhoštění musí být založené výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Směrnice upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Z hlediska přijímání opatření ve formě vyhoštění je rovněž důležitý ohled na řadu skutečností jako je délka pobytu cizince na území hostitelského státu, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace a v neposlední řadě intenzita vazeb na zemi původu.

Směrnice vedle toho přiznává i speciální ochranu před vyhoštěním, která náleží jedincům s trvalým pobytem na území daného státu a dále pak dlouhodobým rezidentům a nezletilým osobám. Osoby s trvalým pobytem v hostitelském státě mohou být vyhoštěni pouze ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Osoby, které pobývají na území hostitelského státu posledních deset let a nezletilé osoby, krom případů, kdy je vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte, je možno vyhostit pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti. Ochrana před vyhoštěním tak stoupá současně s mírou integrace cizince v hostitelském státě.

K problematice vyhoštění občanů EU zároveň existuje poměrně bohatá judikatura Evropského soudního dvora.¹¹² Tato judikatura vychází vesměs ze starších předpisů, zejména směrnice č. 64/221/EHS, která byla předchůdkyní aktuálně platné směrnice č. 2004/38/ES. Tato starší judikatura ESD nicméně sehrála významnou roli při vzniku nových předpisů. Soudní interpretace starších pravidel vážících se k vyhoštění občanů členských zemí

¹¹¹ C-348/96, *Calfa*, bod 29

¹¹² Např. C - 348/96 *Calfa*, C - 482/01 a 493/01 *Orfanopoulos a Oliveri*, C - 184/99 *Grzelczyk*, C - 292/89 *Antonissen*, 67/74 *Bomsignore*, 131/79 *Santillo*, 30/77 *Bouchereau* atd.

Evropských společenství či Evropské Unie byla totiž v řadě případů podkladem pro evropské zákonodárce při tvorbě nových norem.

6.2 Vyhoštění státních příslušníků třetích zemí

Na území států EU žije vedle unijních občanů z jiných členských zemí i nezanedbatelné procento cizinců, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí. Tradičně byla úprava pobytu těchto osob v kompetenci národních legislativ. S postupem doby však evropské právo začalo zasahovat i do této oblasti. Podle čl. 5 Schengenské prováděcí úmluvy z roku 1990 členské státy odepřou vstup státnímu příslušníku třetí země, pokud nesplňuje předepsané podmínky. Podle čl. 23 potom mohou státy podle svých vnitrostátních právních předpisů dotýčnou osobu, která nesplňuje dané podmínky pro pobyt, vyhostit.

Podobně jako u občanů EU, i u státních příslušníků třetích zemí došlo k diferenciaci jejich postavení na základě vazeb, které mají k hostitelskému členskému státu. Rozdílné postavení tak mají na jedné straně rezidenti, jež pobývají na území státu legálně a na druhé straně ti s nelegálním pobytem.

Takové rozlišování však není dostatečné, neboť s ohledem na motiv migrace se státní příslušníci třetích zemí dále diferencují na řadu podskupin. Již v úvodu jsem ale naznačila, že mým cílem není se detailně věnovat všem těmto skupinám, neboť pro to není v rámci mé rigorózní práce prostor. Ponechám tak stranou specifické kategorie přistěhovalců ze třetích zemí jako jsou žadatelé o azyl, držitelé modré karty či studenti a budu se věnovat jen těm státním příslušníkům třetích zemí bez specifického motivu migrace a právního postavení, což odpovídá obecné linii mé práce.

Po vyloučení uvedených kategorií se tak evropské právo blíže dotýká pouze dvou skupin cizinců z neunijních států, a to dlouhodobých rezidentů a nelegálních přistěhovalců. V prvním případě byl vznik evropské legislativy vyvolán snahou postavení těchto osob posílit, v druhém případě naopak podrobit dotýčné vyšší kontrole a usnadnit jejich navrácení do země původu.

6.2.1 Dlouhodobí rezidenti

V poslední době se v zemích EU výrazně zlepšilo postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými rezidenty. Tato změna byla započata v roce 1999 na zasedání Evropské rady v Tampere. Tehdy Evropská Rada rozhodla, že za účelem hlubší integrace příslušníků třetích zemí, kteří pobývají na území členských států dlouhodobě, je vhodné přijmout pravidla, kterými by se jejich právní postavení přiblížilo statusu unijních občanů.¹¹³ Oproti minulým desetiletím se tak postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými rezidenty, razantně posílilo a v lecčems se jejich status velmi podobá statusu privilegovaných unijních občanů.

Jako výsledek tamperské iniciativy byla roce 2003 přijata Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Lhůta pro transpozici do národních právních řádů uplynula v lednu 2006, je tedy aplikovatelná od přibližně stejného časového okamžiku jako směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta náleží jedincům, kteří bezprostředně před podáním žádosti o přiznání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta pobývali oprávněně a nepřetržitě na území hostitelského státu po dobu pěti let.¹¹⁴ Směrnice se nevztahuje na kategorie osob, jejichž postavení je upraveno zvláštními předpisy. Do takových privilegovaných skupin náleží například studenti, uprchlíci, sezónní pracovníci či diplomaté. Směrnice není rovněž aplikovatelná ve Spojeném království, Irsku a Dánsku.¹¹⁵

Tato směrnice upravuje mj. problematiku vyhoštění dlouhodobě pobývajících cizinců, kteří jsou příslušníky třetích zemí. Podle této Směrnice mohou unijní státy učinit rozhodnutí o vyhoštění dotyčné osoby pouze tehdy, představuje-li uvedená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, přičemž takové rozhodnutí

¹¹³ Bod 2 Preambule k Směrnici 2003/109/ES

¹¹⁴ Článek 4 Směrnice 2003/109/ES

¹¹⁵ Bod 25 a 26 Preambule k Směrnici 2003/109/ES

nesmí být založeno na ekonomických důvodech.¹¹⁶ Dotyčná osoba může být vyhoštěna rovněž z důvodu veřejného zdraví.¹¹⁷

Důvody pro vyhoštění podle této směrnice tedy odpovídají standardní ochraně unijních občanů pobývajících na území jiného členského státu podle Směrnice 2004/38/ES. Postavení státních příslušníků třetích zemí je tudíž podobné jako postavení občanů Unie, kteří nemají právo trvalého pobytu nebo nejsou dlouhodobými rezidenty. Ve Směrnici 2003/109/ES však nenalezneme žádnou formu zvýšené ochrany určité kategorie rezidentů, tak jak je tomu ve Směrnici 2004/38/ES.

Obdobně jako u unijních občanů i v případě dlouhodobých rezidentů musí hostitelský stát při řízení o vyhoštění vzít v úvahu řadu faktorů jako je délka pobytu, věk dotyčného, předpokládané následky pro vyhošťovaného a jeho rodinu, vazby na hostitelský stát nebo neexistence vazeb na zemi původu.¹¹⁸

6.2.2 Cizinci s nelegálním pobytem

Země EU lákají svým bohatstvím a životním standardem obrovské rovněž množství ilegálních přistěhovalců z třetích zemí. Státy EU 27 se vzhledem k zátěži, kterou tyto masy pro ně představují, těmto nekontrolovaným přistěhovaleckým proudům snaží bránit. Vzrůstající poptávka po společné strategii vůči těmto imigrantům a jednotných evropských pravidlech se zhmotnila na sklonku roku 2008, kdy byla po dlouhém vyjednávání schválena Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.¹¹⁹ Od této normy si členské státy především slibují usnadnění navrácení nelegálních imigrantů z třetích zemí a zlepšení spolupráce mezi státy EU pomocí opatření, které směrnice zakotvuje. Zároveň je však nutné dodat, že aplikovatelnost Směrnice je místně ohraničená vzhledem ke skutečnosti, že se k ní nepřipojilo Spojené království, Irsko a Dánsko.

¹¹⁶ Článek 12 Směrnice 2003/109/ES

¹¹⁷ Článek 18 Směrnice 2003/109/ES

¹¹⁸ Článek 12 odst. 3 Směrnice 2003/109/ES

¹¹⁹ Lhůta pro transpozici uplynula 24.12.2010 s výjimkou čl. 13 odst. 4, který musí být transponován do 24.12.2011.

Právní rámec výše uvedené směrnice určuje článek 1, který uvádí, že východiskem společných norem a postupů jsou základní práva jakožto obecné zásady Společenství a mezinárodní právo včetně závazků z oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv. V preambuli jsou pak vyzdvížena práva na rodinný život, zákaz diskriminace a práva uprchlíků.

Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Neoprávněným pobytem je v souladu s čl. 3 označena přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu¹²⁰ nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.

Směrnice nepoužívá termín vyhoštění („expulsion“), který nahrazuje pojmem navrácení. Navrácení zahrnuje jak dobrovolný tak nucený odchod nelegálně pobývajících cizince mimo území EU. V anglickém znění směrnice se uvádí pojem „return“, pro faktický výkon navrácení se užívá pojem „removal“. V českém znění však termín vyhoštění figuruje a to v překladu pojmu „removal“, označuje tedy v podstatě cizincovu deportaci z členské země.¹²¹

Klíčovým ustanovením směrnice je článek 6 odst. 1, který uvádí, že členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území. Z tohoto pravidla však existuje řada výjimek.¹²² Kromě toho si státy mohou rozhodnout, že na některé kategorie ilegálních přistěhovalců se směrnice nebude vztahovat.¹²³ Týká se to např. osob, které byly zadrženy příslušnými bezpečnostními

¹²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob

¹²¹ Termín vyhoštění pro faktický výkon tohoto opatření zachovává i italská verze („allontamento“), verze německá užívá namísto klasického označení pro vyhoštění „die Ausweisung“ termín „die Abschiebung“, tj. spíše odsunutí.

¹²² 1) Pokud cizinec je držitelem oprávnění pobývat v jiném členském státě EU, bude vyzván, aby tam odešel. To však neplatí pokud neuposlechne nebo pokud ohrožuje veřejný pořádek nebo národní bezpečnost. V takovém případě se použije čl. 6 odst. 1. 2) Pokud je cizinec převzat na základě nějaké bilaterální dohody existující ke dni vstupu této směrnice v platnost. 3) Pokud hostitelský stát vydá cizinci autonomní povolení k pobytu ze solidárních, humanitárních a jiných důvodů. 4) Členský stát může upustit od vydání rozhodnutí o navrácení pokud je dotyčná osoba subjektem probíhajícího řízení o udělení povolení k pobytu.

¹²³ Článek 2 odst. 2 Směrnice 2008/115/ES

orgány v souvislosti s překročením hranice státu. Dotyční pak nebudou požívat práv, která jim směrnice zaručuje.

Řízení o navrácení má jednu nebo dvě fáze. Prvním krokem je vydání rozhodnutí o navrácení. Dalším případným postupem je řízení o vydání rozhodnutí o vyhoštění (removal). K vyhoštění, respektive k faktickému opuštění území členského státu nelegálně pobývajících cizinců tedy dochází, pokud dotyčná osoba neopustí stát ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o navrácení dobrovolně nebo jestliže taková lhůta nebyla ani stanovena.¹²⁴ Obě fáze řízení totiž mohou být spojeny a výsledkem řízení je pouze rozhodnutí o vyhoštění. Stát se k takovému postupu může uchýlit např. z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.¹²⁵

Pokud dotyčná osoba klade odpor, musí být donucovací opatření použita při výkonu tohoto opatření přiměřená a použitá síla nesmí překročit únosnou míru. Výkon opatření se děje na základě vnitrostátních právních předpisů v souladu se základními právy a musí být při tom náležitě respektována důstojnost a tělesná integrita dotčeného cizince.¹²⁶

I přes všechna garantovaná práva se tato směrnice nezdá být pro ilegální přistěhovalce příliš příznivá. Odbornými kruhy bývá kritizována především pro její represivní opatření týkající se zajištění či následného zákazu pobytu.¹²⁷ Kromě toho směrnice dovoluje vyloučit z její osobní působnosti celou řadu ilegálních přistěhovalců, což v praxi znamená, že tito lidé nebudou požívat ani minimálních záruk poskytovaných směrnicí.

To ale nic nemění na tom, že osoby, na které se směrnice vztahuje, mohou využít pro ně výhodnějších právních předpisů. Motiv pro migraci totiž může být vícery, takže dotyční se mohou dovolávat ochrany např. jakožto rodinní příslušníci občanů EU či uprchlíci. Kromě toho se jich může dotýkat

¹²⁴ Článek 8 odst. 1 Směrnice 2008/115/ES

¹²⁵ Článek 7 odst. 4 Směrnice 2008/115/ES

¹²⁶ Článek 8 odst. 4 Směrnice 2008/115/ES

¹²⁷ Viz např. BALDACCINI, Anneliese: The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, in: *European Journal of Migration and Law* 11 (2009), CANETTA, Emanuela: The EU Policy on Return of Illegally Staying Third-Country Nationals, in: *European Journal of Migration and Law* 9 (2007), s. 435 – 450, PHUONG, Catherine: Minimum Standards for Return Procedures and International Human Rights Law, in *European Journal of Migration and Law* 9 (2007), s. 105 - 125

nějaká dvou nebo vícestranná mezinárodní smlouva uzavřená mezi členským státem a zemí původu.

6.2.3 Spolupráce unijních států

Vyhoštění státních příslušníků třetích zemí se dotýká rovněž Směrnice Rady 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí. Tato směrnice má široké využití, neboť ji lze aplikovat na více kategorií státních příslušníků třetích zemí.¹²⁸

Výše uvedená směrnice má pomoci členským státům usnadnit výkon jejich migrační politiky i na místech, která nespádají pod jejich územní svrchovanost. Tato norma totiž stanoví podmínky, za nichž jeden stát EU může vyhostit státního příslušníka třetí země na základě rozhodnutí, které vydal druhý členský stát a to za předpokladu, že se dotyčná osoba nachází na území prvního státu.

Provést rozhodnutí o vyhoštění, které vydal jiný stát, lze pouze při splnění úzce vymezených podmínek. K takovému postupu má dojít jen ve výjimečných případech především v zájmu ochrany společnosti. Vyhošťovaný v takových případech musí představovat závažnou a skutečnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo ochranu a bezpečnost státu. Konkrétně se jedná o případy, kdy byl dotyčný odsouzen za trestný čin, za který lze udělit trest odnětí svobody v délce alespoň jednoho roku. Dále lze cizí rozhodnutí vykonat při splnění podmínky, že existuje důvodné podezření, že dotyčný spáchal závažné trestné činy, nebo existují konkrétní důkazy, že je chce spáchat v některém členském státě. Kromě toho lze vykonat vyhoštění státního příslušníka třetí země, který byl předmětem rozhodnutí o vyhoštění z důvodu, že nedodrží právní předpisy pro vstup a pobyt cizinců.

Výkon cizích rozhodnutí o vyhoštění se tedy netýká veškerých rozhodnutí, které jeden stát vydal, ale jen těch, které spadají pod výše uvedená kritéria.

¹²⁸ Např. na dlouhodobé rezidenty, držitele modré karty, zelené karty...

6.2.4 Shrnutí

Obecně lze říci, že míra ochrany příslušníků třetích zemí, kteří pobývají na území členských států EU se v poslední době velmi posílila. Zvláště to lze říci o státních příslušnících třetích zemí, kteří jsou dlouhodobými rezidenty. Jejich ochrana se velmi podobá té, jakou požívají unijní občané a jejich rodinní příslušníci. Chybí však zde celá řada procesních záruk a rovněž vyšší ochrana více integrovaných osob. Pro všechny výše jmenované směrnice je ale příznačné, že jsou relativně nové a že teprve judikatura ESD dá jednotlivým ustanovením náplň a smysl.

Evropské právo se dále věnuje i dalším kategoriím státním příslušníků třetích zemí, pro které jsou příznačná specifická pravidla pro pobyt s ohledem na jejich motiv migrace a různorodé právní postavení. Tuto rozličnou skupinu, kam se řadí např. rodinní příslušníci občanů EU, studenti, výzkumní pracovníci¹²⁹, držitelé modré karty¹³⁰ či žadatelé o azyl¹³¹ ponechám ve své rigorózní práci stranou.

7. Část pátá - národní bezpečnost a procesní ochrana cizince před vyhoštěním

Ve své rigorózní práci jsem se zaměřila na případy, kdy cizinec musí opustit území hostitelského státu z důvodu, že jeho osoba a aktivity představují hrozbu pro národní bezpečnost. Ačkoli naplnění těchto kritérií hodnotí každý stát sám ze svého vlastního úhlu pohledu, mezinárodní i evropské právo nenechávají ani tuto oblast naprosto bez povšimnutí.

¹²⁹ Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

¹³⁰ Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

¹³¹ Postavení těchto osob je upraveno celou sérií sekundárních právních předpisů, Např. Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany či Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o priznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Existují určité kontrolní mechanismy, které sledují, zda stát těchto důvodů nezneužívá na úkor lidských práv cizinců. Ve středu mého zájmu byla procesní ochrana cizince před vyhoštěním, jakožto právo, které stát musí cizinci poskytnout s ohledem na evropské právo či své mezinárodněprávní závazky. Dříve než se ale budu věnovat konkrétním případům, kdy se stát neprávem odvolával na důvody národní bezpečnosti na úkor poskytnutí procesních záruk, zaměřím svoji pozornost krátce na pojem národní bezpečnosti a dále na procesní ochranu cizince před vyhoštěním podle platného mezinárodního a evropského práva.

7.1 Národní bezpečnost

Ohrožení národní bezpečnosti dozajista vysvítá jako nejzávažnější důvod pro vyhoštění cizince. Národní bezpečnost je jednou z nejvyšších hodnot státu. Dohled nad ní patří mezi jeho klíčové úkoly, neboť ohrožení národní bezpečnosti znemožňuje ochranu dalších zájmů a společenských hodnot.¹³² Hrozba pro národní bezpečnost je uznávána jako právoplatný důvod ospravedlňující vyhoštění cizince v mezinárodních smlouvách i související judikatuře, vnitrostátní praxi států stejně tak jako v odborné literatuře.

Národní bezpečnost je důvodem, který v mezinárodním právu obecně představuje výjimky z aplikace nejrůznějších práv. Jak trefně poznamenali dva autoři: „... *národní bezpečnost je Achillovou patou mezinárodního práva; kdykoli se vytvoří mezinárodní právo, otázka národní bezpečnosti dá vzniknout určitému druhu zadních vrátek, často ve formě výslovné výjimky národní bezpečnosti.*“¹³³ Ohrožení národní bezpečnosti státu tak může mít za následek přijetí opatření limitující smluvní závazky daného státu či jejich úplnou derogaci. Může se jednat například o oblast lidských práv, přičemž je dotčena zejména ochrana soukromí, svoboda projevu, právo na

¹³² CAMERON, Iain: National security and the European convention on human rights, The Hague: Martinus Nijhoff Publisher 2000, s. 62

¹³³ SCHLOEMANN, H.L., OHLHOFF, S.: Constitutionalization and dispute settlement in the WTO: National security as an issue of competence, 93 American Journal of International Law (1999), s. 424, cituje FISCHER, David, MARTIN, Susan, SCHOENHOLTZ, Andrew: Migration and security in international law, in: ALLEINIKOFF, T. Alexander, CHETAIL, V. (eds.): Migration..., s. 87

informace či svoboda shromažďování. V jiných případech může mít hrozba pro národní bezpečnost dopad na závazky státu z oblasti uprchlického práva, práv osob bez státní příslušnosti, mezinárodního obchodního práva či humanitárního práva.¹³⁴

Národní bezpečnost je v současném světě velmi frekventovaným pojmem. Média jej často skloňují především vzhledem k moderním hrozbám pramenícím z rozšířeného terorismu. Ačkoli se však s tímto pojmem setkáváme téměř denně, je velmi obtížné jej definovat. Pod ohrožením národní bezpečnosti si lze totiž představit celou řadu situací.

Definici národní bezpečnosti v pozitivním mezinárodním právu nenalezneme. Právo na posouzení, zda se hrozba pro národní bezpečnost naplnila, totiž náleží každému státu. Každý stát ohrožení své bezpečnosti může vnímat odlišným způsobem, a tudíž i shoda ohledně jejího pozitivního vymezení v rámci mezinárodního práva by byla velmi obtížným úkolem. Národní bezpečnost je tedy pojmem velice relativním, každý stát jej může vnímat z jiného úhlu na základě hrozeb, se kterými se setkal v minulosti, nebo potýká v reálném čase. Také proto například Evropská komise pro lidská práva, která fungovala jako kontrolní orgán v rámci Rady Evropy, shledala, že národní bezpečnost nemůže být definována vyčerpávajícím způsobem.¹³⁵

Vodítkem pro vnímání národní bezpečnosti mohou být Syrakuské zásady pro omezení a derogaci ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech přijaté jako výkladová pomůcka k dané smlouvě.¹³⁶ Tento pakt totiž na řadě míst používá neurčitých pojmů jako je národní bezpečnost, veřejný pořádek či veřejná morálka, které samotné nedefinuje. Zásada číslo 29 vysvětluje národní bezpečnost z hlediska funkčního pojetí a zní takto: *„Národní bezpečnosti se nelze dovolávat za účelem ospravedlnění opatření omezující určitá práva, pouze pokud jsou přijímána*

¹³⁴ FISCHER, David, MARTIN, Susan, SCHOENHOLTZ, Andrew: Migration and security in international law, in: ALLEINIKOFF, T. Alexander, CHETAIL, V. (eds.): Migration..., s. 97

¹³⁵ Esbester v. the United Kingdom, Application no. 18601/91, rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z 2. dubna 1993

¹³⁶ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, Organizace spojených národů, E/CN.4/1984/4

za účelem ochrany existence státu nebo jeho územní celistvosti nebo politické nezávislosti vůči síle nebo hrozbě silou.“ Kromě toho tyto zásady říkají, že národní bezpečnosti se nelze dovolávat pouze v případě místní nebo relativně izolované hrozby pro právo nebo pořádek a že ji nelze zneužít jako záminky k uložení svévolného omezení práv zajištěných Paktem.¹³⁷ Národní bezpečnost by konečně nesměla být zneužita jako ospravedlnění pro opatření, které má za cíl potlačit opozici, která brojí proti systematickému porušování lidských práv ze strany státu.¹³⁸ Národní bezpečnost se zde tedy vymezuje v první řadě svým účelem.¹³⁹

Ve vnitrostátní právní úpravě konkrétní zákonné definice národní bezpečnosti běžně chybí.¹⁴⁰ Vnitrostátní právní řády států vykládají pojem ohrožení národní bezpečnosti poměrně široce tak, aby bylo možno do tohoto rámce zahrnout co nejširší spektrum jednání nebo hrozeb směřujících proti existenci státu, jeho zřízení, územní integritě či bezpečnosti obyvatelstva. Mezinárodní právo navíc neklade na vnitrostátní právní normy požadavek, aby byl pojem národní bezpečnosti a jejího ohrožení nějak konkrétně definován. Taková striktní úprava by totiž znemožnila státu včas reagovat na zcela nové formy ohrožení. Pojem národní bezpečnosti tedy musí být pojmem dostatečně dynamickým.

Ačkoli tedy nelze národní bezpečnost definovat konkrétně a vyčerpávajícím způsobem, určité obecné pojetí tohoto pojmu existuje. Národní bezpečnost lze označit jako stav bez hrozeb územní integritě státu a kvalitě života jeho občanů.¹⁴¹ Jejím účelem je tradičně zachování státu a

¹³⁷ Zásada číslo 30 a 31.

¹³⁸ Zásada číslo 32.

¹³⁹ Ve vztahu ke snaze o pozitivní definici národní bezpečnosti lze uvést též Johannesburgská pravidla o národní bezpečnosti, svobodě projevu a přístupu k informacím (The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39), vypracovaná uznávanými odborníky a přijatá zvláštním zpravodajem OSN v roce 1996. Tento právně nezávazný dokument se pokusil vymezit pojem legitimního zájmu národní bezpečnosti ve vztahu k omezení svobody projevu a práva na informace v pravidle č. 2 (a) takto: „*Omezení, která mají být ospravedlnitelná z důvodu národní bezpečnosti, nejsou legitimní, pokud jejich opravdovým účelem a zjevným účinkem není ochrana země nebo její územní celistvosti proti použití nebo hrozbě síly, nebo její schopnosti čelit hrozbě nebo použití síly, ať už z vnějšího zdroje jako je vojenské ohrožení nebo z vnitřního zdroje jako je podněcování k násilnému svržení vlády.*“

¹⁴⁰ CAMERON, Iain: National security..., s. 68

¹⁴¹ HARRIGAN, Brenda L., KARASIK, Theodor - Security studies, in : Encyclopedia of

jeho vnitřního uspořádání.¹⁴²

Pokud chápeme národní bezpečnost z hlediska vnějšího ohrožení, v rámci mezinárodních vztahů, pak ji lze definovat jako „*stav absence vojenského ohrožení nebo stav, v němž je zajištěna spolehlivá ochrana dlouhodobě pěstovaných hodnot jako přežití a perspektiva státu, jeho nezávislost, trvalý rozvoj a životy občanů nebo jen jako stav klidu, v němž nehrozí žádné nebezpečí.*“¹⁴³

Z hlediska vnitřních vztahů ve státě však má národní bezpečnost zcela odlišný rozměr. Stát má v těchto vztazích jiné postavení než ve vztazích mezinárodních. Zatímco mezinárodní společenství je tvořeno po teoretické stránce rovnými subjekty, tedy státy, ve vnitrostátním právu je stát tím, kdo určuje pravidla a tím, kdo na respektování těchto pravidel ze strany jedinců dohlíží.¹⁴⁴ Iain Cameron píše, že národní bezpečnost v systému vnitrostátního práva obvykle znamená ústavní či zákonné ospravedlnění pro uplatňování práva vůči jedincům.¹⁴⁵

V kontextu vyhoštění je tedy hrozba pro národní bezpečnost vnímána jako ohrožení pramenící z vnitřních vztahů státu. Jeho zdrojem je cizinec, který se nachází na území státu a podléhá jeho jurisdikci. Mezi jednání ohrožující národní bezpečnost tak mohou spadat předně aktivity spojené s terorismem, například členství v teroristické organizaci, podpora terorismu či jeho obhajování. Dále sem státy řadí špionáž, sabotáž, podvrtnou činnost, násilí či jinou formu agrese směřující vůči vládě a dalším státním institucím či vůči demokratickému zřízení.¹⁴⁶ Kromě toho by se sem dala zařadit například nelegální výroba a pašování zbraní, separatistické organizování¹⁴⁷ či podněcování k neloajlnosti vojenského personálu.¹⁴⁸

violence, peace and conflict, San Diego, Academic press 1999, s. 272

¹⁴² FOÀ, Sergio: Sicurezza pubblica, in: Digesto delle discipline pubblicistiche, Vol. XIV, Torino: UTET 1999, s. 128

¹⁴³ GAVLAS, Pavel: Mezinárodní a národní bezpečnost, Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů 2007, s. 142

¹⁴⁴ Srov. CAMERON, Iain: National security..., s. 45

¹⁴⁵ Srov. Tamtéž

¹⁴⁶ A/CN.4/565, s. 244 - 245

¹⁴⁷ ESLP, United communist party of Turkey and others v. Turkey, (133/1996/752/951), rozsudek z 30. ledna 1998, bod 41

¹⁴⁸ Evropská komise pro lidská práva, Arrowsmith v. UK, Application no. 7075/75

7.2 Veřejná bezpečnost

Zatímco v pramenech mezinárodního práva se setkáváme spíše s pojmem národní bezpečnost, v kontextu evropské legislativy se mnohem častěji objevuje podobný termín veřejná bezpečnost. V této podkapitole se budu věnovat tomuto neurčitému pojmu jak se objevuje v judikatuře Evropského soudního dvora. Primární ani sekundární právo EU totiž obsah pojmu veřejné bezpečnosti v žádné normě neprecizuje.

V článku 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států se uvádí, že opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být založena na chování osoby, jenž představuje „*skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.*“ Také zde je tedy ponechán určitý prostor členským státům pro uvážení, jaké chování lze označit jako hrozbu pro jejich veřejnou bezpečnost a následně jak budou státy svůj zásah legitimizovat. Vždy záleží na konkrétní situaci, ve které se stát nachází.

ESD se k obsahu pojmu veřejné bezpečnosti již mnohokrát vyjádřil. Nebylo to však v souvislosti s volným pohybem osob, ale vzhledem k tomu, že v 80. a 90. letech musel tento soudní orgán přezkoumávat, zda členský stát může ospravedlnit překážku volnému pohybu zboží důvody veřejné bezpečnosti.¹⁴⁹ Evropský soudní dvůr však nikdy nevyslovil konkrétně v čem veřejná bezpečnost spočívá, tj. co je obsahem tohoto neurčitého pojmu. Uvedl pouze, že zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost členského státu.¹⁵⁰

V případě Richardt a Les Accessoires Scientifiques ESD shledal, že zboží určené pro strategické účely může ohrozit veřejnou bezpečnost členského státu.¹⁵¹ Podobně se ESD vyjádřil v rozsudku Leifer a další, v němž se jednalo o prodej chemického zboží dvojího užití do Iráku. Evropský soudní dvůr uvedl, že bezpečnost členského státu může být dotčena rizikem vážného narušení zahraničních vztahů nebo mírového

¹⁴⁹ Článek 36 SFEU (bývalý článek 30 SES)

¹⁵⁰ Např. Leifer a další, C-83/94, bod 26

¹⁵¹ Richardt a Les Accessoires Scientifiques SNC, C-367/89, bod 22

soužití národů.¹⁵² V případě Campus Oil zase rozhodl, že přerušení dodávek ropných produktů, na nichž je de facto závislý chod celého státu, může vážně ohrozit jeho veřejnou bezpečnost.¹⁵³

Veřejná bezpečnost vedle své role coby výjimka ze svobody volného pohybu zboží vystupovala v judikatuře ESD rovněž jako důvod pro vnitrostátní opatření diskriminující ženy.¹⁵⁴ Rovné zacházení s muži a ženami vychází z primárního práva a je rozvedeno v právu sekundárním.¹⁵⁵ V dotyčných soudních kauzách se jednalo například o omezení přístupu žen k vojenským funkcím v armádě, u policie či námořnictva. Evropský soudní dvůr i v této souvislosti připustil, že veřejná bezpečnost může v takových případech představovat výjimku pro povinnost rovného zacházení s muži a ženami.

O vnější bezpečnost se jedná, pokud se mluví o bezpečnosti státu ve vztahu k jiným státům. Vnitřní bezpečnost se pak podle evropské judikatury vztahuje k zachování existence státu, jeho institucí, důležitých funkcí, stejně jako přežití jeho obyvatel.¹⁵⁶

Pojem veřejná bezpečnost doposud nehrál ve vztahu k omezením volného pohybu osob velkou roli. To dokládá i malý počet judikátů v oblasti. Proto není možné dát tomuto pojmu příliš reálný rozsah, nelze s jistotou říci, které chování jedince by mohlo vést k vyhoštění z důvodu veřejné bezpečnosti.

Vyhoštění bývá mnohem častěji motivováno narušením veřejného pořádku, což je ovšem další neurčitý pojem, který má však relativně blízko k vnitřní bezpečnosti. Jak vyplývá z judikatury ESD, hranice mezi těmito pojmy se často stírá.¹⁵⁷ Oba zájmy mohou například chránit stejné společenské hodnoty avšak s rozdílnou intenzitou. Držení a užívání drog pro vlastní potřebu může být označeno za hrozbu pro veřejný pořádek,

¹⁵² Leifer a další, C-83/94, bod 28

¹⁵³ Campus Oil Limited a další, 72/83, bod 34

¹⁵⁴ Johnston, 222/84, Sirdar, C-273/97, Kreil, C-285/98

¹⁵⁵ Např. Směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky

¹⁵⁶ Campus Oil Limited a další, 72/83, bod 7

¹⁵⁷ Viz např. Bonsignore, 67/74, Royer, 48/75,

organizovaný obchod s narkotiky spojený s působením pouličních gangů za ohrožení vnitřní bezpečnosti státu.

Pojem veřejná bezpečnost se ve Směrnici 2004/38/ES opakuje v různých souvislostech a podle navazujících slovních spojení upozorňuje na větší či menší intenzitu ochrany základních zájmů společnosti. V tomto smyslu se někdy hovoří o tzv. „třístupeňové ochraně“.¹⁵⁸ První nejnižší stupeň ochrany se vztahuje na občany EU a jejich rodinné příslušníky, kteří mohou být dle čl. 27 odst. 1 Směrnice vyhoštěni *inter alia* z důvodu veřejné bezpečnosti.

Druhý, tj. střední stupeň ochrany, požívají podle čl. 28 odst. 2 Směrnice občané EU a jejich rodinní příslušníci, kteří mají na území hostitelského státu právo trvalého pobytu.¹⁵⁹ Jmenovaní mohou být vyhoštěni pouze ze „závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“.¹⁶⁰ Směrnice takové závažné důvody na žádném místě nedefinuje, lze však dovodit, že tyto důvody tedy představují z pohledu hostitelského státu ještě větší omezení jeho suverénní pravomoci rozhodovat o přítomnosti cizinců na svém území, z opačného hlediska tedy ještě vyšší ochranu před vyhoštěním.

Nejvyšší, to jest třetí stupeň ochrany, se vztahuje pouze na úzkou kategorii cizinců, která se již silně integrovala do nové společnosti, v hostitelské zemi prožila velkou část svého života či se zde narodila.¹⁶¹ Směrnice je definuje tak, že se jedná o osoby, které posledních 10 let měly pobyt v hostitelském státě. Proti těmto osobám by mělo směřovat vyhoštění pouze za výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností. Pod stejným úhlem by mělo být pohlíženo i na nezletilé osoby, tak aby byly respektovány jejich rodinné vazby.¹⁶² Tyto dvě kategorie osob lze podle čl. 28 odst. 3 vyhostit jen z „naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti“

¹⁵⁸ GROSS, Helene: Die Umsetzung der EU-Freizügigkeitsrichtlinie im deutschen Recht, In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2006, č. 2, s. 64, cituje: KARLOVÁ, Hana: Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt občanů Unie z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, in: Právník 2007, č. 8, s. 931

¹⁵⁹ Podle čl. 16 Směrnice mají právo trvalého pobytu občané EU, kteří pobývají na území hostitelského státu nepřetržitě legálně po dobu 5 let.

¹⁶⁰ Příslušné osoby s trvalým pobytem by tedy nemohly být vyhoštěny z důvodu ochrany veřejného zdraví.

¹⁶¹ Srov. preambule Směrnice, bod 24

¹⁶² Zajímavé je, že ani u osob dlouhodobě pobývajících ani nezletilých se nevyžaduje, aby jejich pobyt na území hostitelského státu byl legální.

vymezených členskými státy. Ochrana podle tohoto ustanovení se tedy proti předešlým případům nevztahuje na rodinné příslušníky občanů EU.¹⁶³

Výklad naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti byl jedním z témat řízení o předběžné otázce před ESD v roce 2010 ve věci řeckého občana trvale žijícího v Německu P. Tsakouridise. Německý soud, který řízení o vyhoštění dotyčného přerušil a obrátil se na ESD, se tázal, zda má být pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ použitý v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 [...] vykládán tak, že důvodem pro vyhoštění mohou být pouze neodvratná ohrožení vnější nebo vnitřní bezpečnosti členského státu a že tato vnější a vnitřní bezpečnost zahrnuje pouze existenci státu spolu s jeho podstatnými institucemi, jejich funkčnost, přežití obyvatelstva, jakož i vnější vztahy a mírové soužití národů?“¹⁶⁴ Dotyčný, jenž měl být vyhoštěn, se totiž účastnil „pouze“ nedovoleného obchodu s omamnými látkami.

Naléhavé důvody veřejné bezpečnosti lze ve smyslu dvacátého čtvrtého bodu odůvodnění Směrnice označit za výjimečné okolnosti. Jedná se o termín užší nejen jak je pojem veřejná bezpečnost, ale jeho naplnění je nutné posuzovat ještě striktněji než „závažné důvody veřejné bezpečnosti“, které jsou kritériem pro vyhoštění občana EU s trvalým pobytem. Vyhoštění z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti by tak přicházelo v úvahu pouze v případě, že cíle, které takové opatření motivuje, by nebylo možné dosáhnout jinými, méně striktními prostředky.¹⁶⁵

V případě Tsakouridis ESD nevyslovil jasný závěr, zda trestná činnost dotyčného má být posuzována natolik přísně, aby legitimizovala jeho vyhoštění podle článku 28 odst. 3. Ten povoluje vyhoštění občana EU, který pobývá v hostitelském státě více nad 10 let, z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti, které však musí být zakotveny v právu členských států. Navíc pokud by cizincovo eventuální vyhoštění bylo odůvodněno naléhavými důvody národní bezpečnosti, rozhodnutí by bylo vykonatelné před

¹⁶³ Na okraj upozorňuji na chybný jazykový překlad ustanovení č. 28 odst. 3 do českého jazyka, kde je uvedeno, že příslušné kategorie osob je možné vyhostit z naléhavých důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Správná verze však zní, že je možné je vyhostit pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti. (imperative grounds of public security)

¹⁶⁴ Tsakouridis, C-145/09, bod 21

¹⁶⁵ Tsakouridis, C-145/09, bod 49

případným rozhodnutím o opravném prostředku a bez ohledu na jeho případný návrh na pozastavení výkonu vyhoštění.

Německý soud však před předložením předběžné otázky ESD nerozhodl, zda se na Tsakouridise skutečně vztahuje tento nejvyšší stupeň ochrany před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 vzhledem k tomu, že pobyt dotyčného v Německu v posledních 10 letech nebyl kontinuální. Kdyby tomu tak nebylo, bylo by jej možné vyhostit jakožto občana EU jenom ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti dle čl. 28 odst. 2 Směrnice.

Soudní dvůr proto poskytl příslušnému národnímu soudu vodítka, aby nejprve určil, jaký stupeň ochrany se na dotyčného vztahuje v souvislosti s jeho nepřítomností v hostitelském státu či na jeho rodinné, profesní a osobní vazby. Poté s ohledem na přiměřenost zamýšleného vyhoštění měl národní soud vzít v úvahu zejména charakter a závažnost spáchaného trestného činu, dobu pobytu dotyčného v hostitelském členském státě, dobu, která uplynula od spáchání trestného činu, a chování dotyčného během této doby, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb k hostitelskému členskému státu.¹⁶⁶

Soudní dvůr pak dospěl s ohledem na předešlou judikaturu k přesvědčení, že kriminalita spojená s nelegálním organizovaným obchodem s omamnými látkami jako taková spíše představuje hrozbu pro veřejný pořádek.¹⁶⁷ Věcí příslušného národního soudu by však bylo, zda by činnost dotyčného skutečně tak posoudil.

Teprve budoucí judikáty ESD tedy mohou dát veřejné bezpečnosti konkrétnější rozměr. Do té doby mají členské státy poměrně volný prostor pro určení, jaké chování pro ně může představovat natolik závažné ohrožení, že sáhnou i k takovým krajním opatřením, které naruší svobodu volného pohybu v zemích EU.

¹⁶⁶ Tsakouridis, C-145/09, bod 53

¹⁶⁷ Tsakouridis, C-145/09, bod 54

7.3 Procesní ochrana

Poté, co jsem nastínila, jaké mohou existovat druhy hrozeb pro národní či veřejnou bezpečnost a jak státy tento pojem vnímají, zacílím svoji pozornost na procesní ochranu cizinců podle platného mezinárodního a evropského práva. Poslední kapitolu poté věnuji novým pravidlům, která vznikají v Komisi OSN pro mezinárodní právo.

7.3.1 Procesní ochrana cizince v mezinárodním právu obecně

Vedle mezinárodních smluvních norem, které explicitně uvádějí procesní práva vyhoštěných cizinců, existuje ve smlouvách i řada dalších ustanovení, která se řízení o vyhoštění dotýkají jen nepřímo. Tato práva se mohou vztahovat na specifickou kategorii osob jako jsou cizinci nebo na situaci, ve které se může ocitnout každý jedinec.

Jedinečným právem cizince je tak jeho právo na konzulární ochranu podle Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích. Jiný druh procesní ochrany se vztahuje k právům, kterými disponuje jedinec v souvislosti se zadržením a omezením osobní svobody. V neposlední řadě vyhoštěný cizinec disponuje i ochranou při samotné deportaci do přijímajícího státu.

V mé rigorózní práci však není prostor pro podrobný rozbor veškerých práv vyhošťovaných jedinců, a tak jsem se zaměřila na samotné řízení, při kterém se o vyhoštění rozhodne. Vybírám proto takové mezinárodní smlouvy a v nich taková ustanovení, které se přímo týkají procesních záruk vyhošťovaných.

Úmluvami zaručujícími cizinci určitý standard postupu při vyhoštění je například Americká úmluva o ochraně lidských práv. Její článek 22 odstavec 6 zní: „*Cizinec pobývající právoplatně na území smluvní strany této Úmluvy může být vyhoštěn pouze na základě rozhodnutí dosaženého v souladu se zákonem.*“ Obdobné ustanovené lze dohledat i v Africké chartě o lidských právech a právech národů: „*Jedinec, který není státním příslušníkem a jemuž byl umožněn vstup na území smluvní strany této Charty, z ní může být vyhoštěn pouze na základě rozhodnutí přijatého*

v souladu se zákonem.¹⁶⁸ Obě tyto regionální mnohostranné úmluvy tedy zajišťují procesní ochranu cizince ve smyslu zákazu rozhodnout o vyhoštění, aniž by takový postup měl oporu v zákonu.¹⁶⁹ Jiné prostředky procesní ochrany cizince, jako například právo na přezkum rozhodnutí o vyhoštění, tyto dva nástroje neupravují.

Větší procesní ochranu poskytuje tentokrát jiná regionální úmluva, tedy již výše zmiňovaná Evropská úmluva o usazování z roku 1955. Podle jejího článku 3, odstavce 2 může cizinec, který pobývá legálně na území jiného smluvního státu více než 2 roky, vznést před vyhoštěním námitky proti tomuto rozhodnutí, nechat jej přezkoumat a být za tímto účelem zastoupen.¹⁷⁰ Výjimku z této procesní ochrany představují závažné důvody národní bezpečnosti. Cizinec pobývající na území smluvní strany alespoň 10 let pak nemůže být ve smyslu třetího odstavce téhož článku vyhoštěn z jiných důvodů než z důvodů národní bezpečnosti, nebo pokud ohrožuje veřejný pořádek státu nebo morálku zvláště závažným způsobem.

Stálý výbor Evropské úmluvy o usazování (dále jen Stálý výbor) zřízený podle článku 24 odstavce 1 má za úkol monitorovat dodržování ustanovení této úmluvy v signatářských státech a vydávat v této souvislosti periodické zprávy. V první periodické zprávě z roku 1971 Stálý výbor dospěl k závěru, že většina států umožňuje uplatnit námitky před jistým druhem dozorcího orgánu a navíc je zde i otevřená možnost zvrátit toto rozhodnutí při soudním řízení.¹⁷¹

Jak již bylo zmiňováno výše, v případě sporu ohledně správnosti aplikace ustanovení předmětné úmluvy se její strana může obrátit na Evropský soudní dvůr v Haagu. Do dnešního data¹⁷² však žádná strana této možnosti

¹⁶⁸ Článek 12 odstavec 4 Africké charty o lidských právech a právech národů.

¹⁶⁹ Výraz „soulad se zákonem“ byl interpretován Výborem pro lidská práva ve věci Marafidou v. Sweden, Communication No. R.13/58 z 9. dubna 1981 v bodu 9.3 tak, že je v tomto ohledu vyžadován soulad jak s procesními, tak i hmotněprávními podmínkami danými zákonem.

¹⁷⁰ Podle Evropské úmluvy o usazování je věcí vnitrostátního práva určit podmínky legálního pobytu cizince. Podle článku II Protokolu k ní „*Ustanovení upravující vstup, pobyt a pohyb cizinců ... nejsou dotčena touto úmluvou, pokud s ní nejsou v nesouladu.*“

¹⁷¹ First periodical report by the standing committee on the European convention on establishment (Individuals), Council of Evropě, s. 21 - 30, cituje GOODWIN-GILL, Guy S.: International law ..., s. 294

¹⁷² 1.10.2011

nevyužila, což také svědčí o tom, že tato úmluva nehraje příliš podstatnou roli, alespoň co se procesních záruk vyhošťování týče.

Nejnovější mezinárodní úmluvou upravující postup při vyhoštění cizinců je Arabská charta lidských práv přijatá v rámci Ligy arabských států v roce 1994,¹⁷³ která vstoupila v platnost 15. března roku 2008. Podle článku 26 odstavce 2 žádná smluvní strana této charty nesmí vyhostit jedince, který nemá příslušnost hostujícího státu a pobývá na jeho území právoplatně jinak než na základě zákona. Současně mu musí být umožněno uplatnit stížnost¹⁷⁴ před příslušným orgánem, pokud to nevyklučují naléhavé důvody národní bezpečnosti.

Mezinárodní právo se k procesním právům vyhoštěných cizinců nestaví příliš vstřícně. Stále zde převládá pohled, že otázka úpravy pohybu cizinců se týká více práva vnitrostátního. Na úrovni mezinárodních smluv tak nenalezneme příliš detailní normy, které by zakotvovaly závazná pravidla pro postup při vyhoštění.

Obdobně to platí i pro obyčejce. Ačkoli řada států zakotvuje právo na procesní ochranu cizince v souvislosti s vyhoštěním ve svém vnitrostátním právním řádu a jejich vyhošťovací praxe procesní záruky jen potvrzuje, nelze z toho vyvodit takový závěr, že by právo na procesní ochranu bylo součástí obyčejového mezinárodního práva.¹⁷⁵ Do budoucnosti však vznik nějaké obyčejové normy nelze vyloučit.

7.3.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

V předchozí kapitole jsem uváděla celou řadu mezinárodních smluv, které z hlediska ochrany jedinců v našem právním prostředí nejsou tolik významné. Mnohem důležitější úmluvou z hlediska postavení cizinců je totiž Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který je univerzálním nástrojem v oblasti ochrany lidských práv. Počet jeho smluvních stran k dnešnímu datu je stošedesátsedm.¹⁷⁶

¹⁷³ Revidované znění této úmluvy pochází z roku 2004.

¹⁷⁴ Anglické znění charty používá výraz „*petition*“.

¹⁷⁵ Srov. PELLONPÄÄ, Matti: *Expulsion in international law...* s. 382

¹⁷⁶ 5.10.2011

Vyhoštění cizinců se MPOPP dotýká v článku 13. Ten zní: „*Cizinec nacházející se právoplatně na území státu, který je smluvní stranou Paktu, může být z něho vyhoštěn pouze na základě rozhodnutí, k němuž se dospělo v souladu se zákonem, a má možnost, kromě případů, kdy naléhavé důvody národní bezpečnosti vyžadují jiný postup, předložit námitky proti svému vyhoštění a dát svůj případ přezkoumat příslušným orgánem nebo osobou nebo osobami příslušným orgánem zvláště označenými a být před nimi za tímto účelem zastoupen.*“¹⁷⁷

Článek 13 Paktu tedy poskytuje cizincům nacházejícím se v jurisdikci smluvních stran Paktu vyšší standard ochrany než výše zmiňovaná africká a americká úmluva. Předmětné ustanovení zavazuje signatářské státy zajistit vyhošťovanému větší procesní záruky. Povínuje státy, aby každé vyhoštění proběhlo v souladu se zákonem a aby měl cizinec právo uplatnit námitky proti svému vyhoštění.¹⁷⁸ Kromě toho článek zaručuje právo na přezkoumání daného rozhodnutí a právo na zastoupení. Forma přezkumného řízení není obligatorně stanovena, záleží vždy na vnitrostátní úpravě, zda se rozhodnutí přezkoumává před správním orgánem či soudem.¹⁷⁹ Cílem článku 13 je tedy ve shodě s „obecnými připomínkami“ k MPOPP č. 15 (27) jasně zabránit svévolným vyhoštěním.¹⁸⁰

Výjimku z pravidla procesních záruk ale představují naléhavé důvody národní bezpečnosti. Naléhavé důvody národní bezpečnosti lze interpretovat tak, že se jedná ještě o užší výjimku, respektive vyšší stupeň ochrany cizince, než samotný důvod národní bezpečnosti či zájem na národní bezpečnosti, jež představují výjimky ze smluvních závazků státu na

¹⁷⁷ Téměř identické ustanovení obsahují i článek 7 nezávazné Deklarace lidských práv jedinců, kteří nejsou státními příslušníky země, v níž žijí a článek 3 odstavec 2 Evropské úmluvy o usazování. Těmto instrumentům jsem však vzhledem k jejich menší relevanci nevěnovala prostor.

¹⁷⁸ V souvislosti s výrazem „soulad se zákonem“ je důležitý závěr, který Výbor vyvodil v případě vyhoštění řecké občanky Anny Marafidou ze Švédska z bezpečnostních důvodů. Výbor shledal, že nemá právo ani povinnost se vyslovit, jestli příslušné úřady smluvních stran vyložily nebo aplikovaly národní právo správným způsobem v případě, který posuzuje, ledaže se prokáže, že stát nevykládal nebo neaplikoval právo v dobré víře, nebo pokud svého práva zneužil. Srov. Marafidou v. Sweden, Communication No. R.13/58, 9. dubna 1981, bod 10.1

¹⁷⁹ JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa: The international covenant on civil and political rights: Cases, materials and commentary, Oxford: Oxford University Press 2004, s. 381, bod 13.10

¹⁸⁰ Compilation of the general comments or general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Organizace spojených národů, HRI/GEN/1/Rev.7, s. 142, bod 10

jiných místech Paktu.¹⁸¹ Důvody národní bezpečnosti tedy vyvazují smluvní stranu z povinnosti umožnit cizinci procesní ochranu před faktickým výkonem vyhoštění, nicméně stát tyto záruky musí poskytnout zpětně. Je to důležité proto, že rozhodnutí o vyhoštění se může zakládat na neúplných a nepřesných informacích či pomstychtivých tvrzeních. Navíc takové opatření může mít nevratný dopad na jedincův život.

Předmětný článek 13 však nezaručuje žádnou materiální ochranu cizinců před vyhoštěním ve smyslu taxativních důvodů pro jeho možnou aplikaci, jak je to například v Evropské úmluvě o usazování, která připouští za tyto důvody pouze národní bezpečnost, veřejný pořádek a mravnost.¹⁸² Při tvorbě Paktu se totiž zohledňovala především snaha zajistit cizincům určitou ochranu před svévolným vyhoštěním, aniž by byla brána v potaz suverénní moc státu rozhodovat o přípustnosti pobytů cizinců na území států.¹⁸³ Všeobecně se ale uznává, že stát nemá naprosto volnou ruku při vyhošťování cizinců a Výbor pro lidská práva, který je dozorčím orgánem nad plněním ustanovení Paktu, je oprávněn při zjevně svévolném vyhoštění přezkoumat po obsahové stránce jak zákonnost národních předpisů, tak i konkrétní rozhodnutí, na základě něhož bylo předmětné vyhoštění vykonáno.¹⁸⁴ Za nezákonné národní předpisy by bylo nutné označit právní normy signatářského státu, které stojí v rozporu s Paktem.¹⁸⁵

Z hlediska *ratione personae* chrání článek 13 pouze cizince pobývající legálně na území státu ve smyslu vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky pro vstup a pobyt cizinců.¹⁸⁶ Ilegální imigranti a cizinci, jimž vypršela doba, po kterou jim byl na území státu povolen pobyt, nejsou tímto článkem dotčeni. Takoví jedinci by se tedy nemohli dovolávat porušení tohoto článku ze strany státu, odkud byli vyhoštěni.

Pakt je velmi důležitým nástrojem ochrany cizinců též proto, že

¹⁸¹ PELLONPÄÄ, Matti: *Expulsion in international law...*, s. 391

¹⁸² Srov. *Compilation of the general comments or general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Organizace spojených národů, HRI/GEN/1/Rev.7* (dále jen *HRI/GEN/1/Rev.7*), s. 142, bod 10

¹⁸³ NOWAK, Manfred: *UNO-Pakt...*, s. 234, bod 4

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 238, bod 12, 13

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 238, bod 13

¹⁸⁶ Cizincem se míní i osoba bez státní příslušnosti. Srov. NOWAK, Manfred: *UNO-Pakt...*, s. 235, bod 6

předpokládá účinnou formu kontroly smluvních závazků státu. Vedle povinnosti států předkládat zprávy monitorující stav dodržování smluvních závazků má Pakt i další kontrolní mechanismus.¹⁸⁷ Na základě článku 28 Paktu byl ustaven dozorčí orgán Výbor pro lidská práva (dále jen Výbor). Tento výbor na podkladě oznámení jednotlivců posuzuje, zda některá smluvní strana MPOPP porušila závazky, které pro ní vyplývají z výše zmiňované smlouvy. Výbor je tvořen státními příslušníky smluvních stran Paktu, na něž jsou kladeny vysoké morální a výkonnostní nároky, stejně tak jako právní zkušenosti.¹⁸⁸

Na Výbor se může obrátit pouze jedinec, který podléhá jurisdikci státu, jenž příslušnost Výboru k posuzování oznámení přijal na základě Opčního protokolu k Paktu. Stát, vůči němuž oznámení směřuje, tedy musí být signatářem jak Paktu, tak i Opčního protokolu. Dalším předpokladem přípustnosti je rovněž fakt, že jedinec vyčerpal všechny dostupné vnitrostátní opravné prostředky.¹⁸⁹

Po rozhodnutí o přípustnosti oznámení Výbor podle článku 4 odstavce 2 vyzve stát, který se údajného porušení Paktu dopustil, aby se k oznámení do šesti měsíců vyjádřil. Následně Výbor posoudí informace poskytnuté oběma stranami a vysloví názor, který sdělí státu i jednotlivci. Tento názor sice nemá formu právně závazného rozsudku, nicméně spočívá na autoritativním zjištění, které konstatuje povinnosti státu jak vůči konkrétnímu oznamovateli, tak obecného rázu, například přijetí vhodného opatření k zamezení protiprávního chování.¹⁹⁰ Ačkoli Výbor nedisponuje žádným prostředkem k vynucení svého stanoviska, v případě, že by stát pokynů Výboru nedbal, znamenalo by to další porušení mezinárodního práva s možnými důsledky.¹⁹¹

Výbor pro lidská práva tedy může kontaktovat vyhoštěný cizinec, který je toho názoru, že stát, který jej vyhostil, porušil závazky pro něj plynoucí z článku 13 výše zmiňovaného Paktu. Může to být jednak proto, že cizinec

¹⁸⁷ Článek 40 Paktu.

¹⁸⁸ Článek 28 odstavec 2 MPOPP.

¹⁸⁹ Srov. článek 2 Opčního protokolu k MPOPP.

¹⁹⁰ ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, Praha: C. H. Beck 1999, s. 10

¹⁹¹ PELLONPÄÄ, Matti: Expulsion in international law..., s. 478

neměl možnost zvrátit rozhodnutí o vyhoštění formou procesní nápravy. Dalším důvodem oznámení vyhoštěného může být to, že mu opravné prostředky byly upřeny před faktickým výkonem vyhoštění vzhledem k naléhavým důvodům národní bezpečnosti, ačkoli se domnívá, že takové materiální podmínky nebyly dány. Konečně by se na Výbor mohl obrátit cizinec, kterému nebyla státem přiznána předmětná ochrana podle článku 13, protože stát měl za to, že cizinec nepobývá na území státu legálně, ačkoli by tomu tak nebylo. Podle „obecných připomínek“ k Paktu však kdykoli, kdy se řeší otázka legálnosti pobytu cizince, stát musí k článku 13 přihlídnout.¹⁹²

7.3.3 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Velký význam z hlediska procesních záruk cizinců před vyhoštěním hraje též Evropský soud pro lidská práva sídlící ve Štrasburku (dále jen ESLP či Soud). Ten dohlíží na to, zda smluvní strany Evropské úmluvy o ochraně lidských práv poskytují ochranu práv jedincům nacházejícím se v jejich jurisdikci, ke které se svým podpisem zavázaly. ESLP je tvořen soudci, jejichž počet odpovídá počtu smluvních strany Úmluvy.¹⁹³

Soud může přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní.¹⁹⁴ Kromě toho Soud ve své judikatuře přiznal právo domáhat se práv zaručovaných Úmluvou též různým sdružením a odborům, politickým stranám, náboženským společnostem a podobně.¹⁹⁵

Po rozhodnutí o přijatelnosti Soud koná vyšetřování a pokusí se o smír mezi stranami.¹⁹⁶ V případě, že smíru nedosáhne, posoudí po právní stránce případ a vydá rozsudek, ve kterém konstatuje, zda došlo nebo nedošlo k porušení práv garantovaných Úmluvou a jejími protokoly. Pokud Soud zjistí nedodržení závazků ze strany státu, přizná podle článku 41

¹⁹² HRI/GEN/1/Rev.7, s. 141, bod 9

¹⁹³ Článek 20 EÚLP.

¹⁹⁴ Článek 34 EÚLP.

¹⁹⁵ ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, Praha: C. H. Beck 1999, s. 26

¹⁹⁶ Přijatelnost stížnosti je podmíněna vyčerpáním vnitrostátních opravných prostředků a dodržáním lhůty šesti měsíců od konečného vnitrostátního rozhodnutí.

v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění ve formě finanční kompenzace.

Ochranu cizincům před individuálním vyhoštěním v rámci smluvního systému Rady Evropy zaručuje v první řadě Protokol č. 7 z roku 1984 (dále jen Protokol). Tento protokol vstoupil v platnost v roce 1988 a do dnešního data¹⁹⁷ jej ratifikovalo 42 členských států Rady Evropy, tedy drtivá většina. Zatím posledním v pořadí se stalo Španělsko, které jej ratifikovalo 1.1.2009. Prozatím však stále chybí podpis či ratifikace 5 převážně západoevropských států, tj. Velké Británie, Německa, Belgie, Nizozemí a Turecka, které Protokolem nechtějí být vázáni z různých důvodů, většinou však nikoli kvůli článku 1 týkajícího se vyhoštění.¹⁹⁸ Pouze Švýcarsko ze všech přistoupičích států pak uplatnilo výhradu k článku 1 V případě, že tedy Švýcarsko vyhostí cizince z důvodů národní bezpečnosti, dotyčný nebude mít právo na žádné procesní záruky ani po výkonu vyhošťovacího příkazu.¹⁹⁹

Jak plyne z vysvětlujícího memoranda k Protokolu, jeho cílem bylo implementovat do Úmluvy co nejvíce podstatných ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.²⁰⁰ Není proto divu, že procesní ochrana cizince v obou těchto nástrojích vykazuje velmi podobné znaky.

Protokol stanoví obdobně jako článek 13 MPOPP procesní pravidla, na která musí stát při vyhošťovacím řízení dbát.²⁰¹ Pojem vyhoštění je zde

¹⁹⁷ 1.10.2011

¹⁹⁸ BOELES, Pieter – den HEIJER, Maarten – LODDER, Gerrie – WOUTERS, Kees: European Migration Law, Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia 2009, s. 381, pozn.pod čarou 863

¹⁹⁹ V této výhradě se píše, že pokud bude vyhoštění uskutečněno na základě rozhodnutí federální rady v souladu s článkem 70 Ústavy z důvodu hrozby pro vnitřní nebo vnější bezpečnost Švýcarska, dotyčný jedinec nemá nárok na uplatnění práv vyjmenovaných v odstavci 1 ani po vykonání vyhoštění. Viz <http://conventions.coe.int/>

²⁰⁰ Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 117), Explanatory report. Viz. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/117.htm> (dále jen Explanatory report to Protocol no. 7), s. 2

²⁰¹ Článek 1

Procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců

1. Cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost:

- a) uplatnit námitky proti svému vyhoštění;*
- b) dát přezkoumat svůj případ;*

míněn ve všeobecně používaném smyslu označující násilný odchod cizince z území vyjma extradice a navrácení osob, které vstoupily na území státu nelegálně.²⁰² Ve shodě s Paktem se tedy tato ustanovení aplikují pouze na cizince, kteří pobývají v hostitelském státě legálně.²⁰³ Požadavek na legálnost pobytu však nesmí stát obejit tím, že nejprve ukončí právoplatný pobyt cizince a posléze jej vyhostí. Kdyby tomu tak bylo, tak jedinec je takto zbaven ochrany, kterou mu čl. 1 Protokolu č. 7 poskytuje.²⁰⁴ Cizincem jsou ve smyslu Úmluvy „*všichni, kteří nemají faktické právo na státní příslušnost ve státu, kterým pouze projíždějí, pobývají zde nebo jsou tu usazeni, ať už se jedná o uprchlíky, nebo ty, jež vstoupili do státu z vlastní vůle, nebo se jedná o osoby bez státní příslušnosti nebo ty, které mají jinou státní příslušnost.*“²⁰⁵

První článek Protokolu zavazuje státy, aby každé vyhoštění proběhlo v souladu se zákonem a aby měl cizinec právo uplatnit námitky proti svému vyhoštění. Tyto námitky musí mít právo cizinec vznést již v první fázi řízení, nikoli až při případném přezkoumání, jak lze ostatně dovodit i ze znění dalšího písmene článku.²⁰⁶ Článek 1 zaručuje též tedy právo na přezkoumání daného rozhodnutí a právo na zastoupení. S odkazem na vysvětlující zprávu ale nelze dovozovat, že řízení o vyhoštění musí vždy přezkoumávat jiný orgán, než který napadené rozhodnutí vydal, může to být i ten samý.²⁰⁷ Tato procesní ochrana může být cizinci ve smyslu EÚLP upřena jen pokud je to nutné v zájmu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Na rozdíl od Paktu se tedy nevyžadují naléhavé důvody

c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem nebo před osobou nebo osobami za tímto účelem určenými.

2. Cizinec může být vyhoštěn před výkonem práv uvedených v odstavci 1 a), b) a c) tohoto článku, je-li takové vyhoštění nutné v zájmu veřejného pořádku nebo je odůvodněno zájmy národní bezpečnosti.

²⁰² Explanatory report to Protocol no. 7, bod 10 a 11

²⁰³ Vysvětlující zpráva k Protokolu č. 7, bod 9 odkazuje v tomto ohledu na vnitrostátní právní řády dotyčných států. „*Je úkolem vnitrostátního práva určit podmínky, které musí být splněny, aby přítomnost cizince byla považována za právoplatnou.*“

²⁰⁴ Nolan and K. v. Russia,, rozsudek z 12. února 2009, Application no. 2512/04

²⁰⁵ DH/Exp./Misc.(62) 11, 9. března 1962, s. 550, cituje VAN DIJK, P.: Protection of „integrated“ aliens against expulsion under the European convention on human rights, s. 23, pozn. 1, in: GUILD, Elspeth, MINDERHOUD Paul E.(eds.): Security of residence and expulsion: Protection of aliens in Europe, The Hague: Kluwer Law International 2001

²⁰⁶ Explanatory report to Protocol no. 7, bod 13.1

²⁰⁷ Explanatory report to Protocol no. 7, bod 13.2

národní bezpečnosti, pouze zájem národní bezpečnosti bez užší specifikace.

Stejně tak jako MPOPP ani Protokol neukládá státu konkrétní formu řízení, v němž má být o vyhoštění rozhodnuto. Záleží tedy opět na jednotlivých státech, jakou podobu vyhošťovací řízení má, respektive zda o tom rozhodne soud nebo správní orgán.

Na rozdíl od čl. 6 EÚLP zajišťující jedincům právo na spravedlivý proces Protokol č. 7 neuvádí specifické požadavky na soudní přezkumné řízení jako je např. nezávislost a nestrannost soudu, veřejné vyhlášení rozsudku, bezplatná právní pomoc, tlumočení či výslech svědků.

Podle vysvětlující zprávy k Protokolu č. 7 je v pořádku, pokud stát nejprve vyhostí cizince a pak mu umožní nechat předmětné rozhodnutí revidovat, jsou-li dány důvody národní bezpečnosti a veřejného pořádku. V případě vyhoštění z důvodu veřejného pořádku však stát musí prokázat, že toto výjimečné opatření bylo nutné v konkrétním případě. Na druhou stranu v okamžiku, kdy stát vyhošťuje kvůli národní bezpečnosti, podle vysvětlující zprávy k Protokolu toto ospravedlnění postačí samo o sobě a stát nutnost opatření prokazovat nemusí.²⁰⁸ Tento rozdíl plyne patrně z toho, že státy se při přípravě textu Protokolu nechtěly vzdát absolutní diskreční pravomoci v souvislosti s posouzením, zda cizinec představuje pro národní bezpečnost hrozbu.²⁰⁹ Tento oficiální výklad se však zdá být v rozporu se smyslem a účelem Protokolu. Také proto je v odborných kruzích kritizován.²¹⁰ V takovém případě by totiž státy měly neomezený prostor využívat argumentu národní bezpečnosti pro vyhoštění nežádoucích osob ze svého území bez obavy, že mohou být za tento akt mezinárodním společenstvím sankcionovány. Jak však plyne z celkové judikatury ESLP, nejen tedy ke článku 1 Protokolu 7, otázku, zda byl důvod národní bezpečnosti skutečný, Soud ve velké míře nezkoumá. Zřídkakdy se stane, že se Soud vysloví ve smyslu, že důvody národní bezpečnosti nebyly dány.

²⁰⁸ Explanatory report to Protocol no. 7, bod 15

²⁰⁹ Srov. CAMERON, Iain: National security and the European convention on human rights, The Hague: Kluwer Law International 2000, s. 430

²¹⁰ VAN DIJK, P., VAN HOOFF, G.J.H.: Theory and practice of the European Convention on Human Rights, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers 1990, s. 507, bod 6

²¹¹ Srov. CAMERON, Iain: National security and the European convention on human

Nicméně i z tohoto pravidla se naleznou výjimky, jak bude uvedeno dále.

Jediným podstatnějším rozdílem v ochraně podle tohoto Protokolu oproti MPOPP je tedy širší výjimka z povinnosti státu poskytnout procesní záruky, která se ve smyslu evropské regionální úpravy týká nejen národní bezpečnosti, ale i veřejného pořádku.²¹²

Smyslem ochrany prostřednictvím Protokolu č. 7 je mimo jiné to, aby se minimalizovalo riziko možného zneužití institutu vyhoštění ze strany hostujícího státu. Důvody národní bezpečnosti jsou totiž pojmem velmi nejasným a neurčitým, záleží vždy na jejich interpretaci v konkrétní situaci smluvním státem. Cílem procesní ochrany je snaha zabránit takové svévolné aplikaci, kdy by cizinec musel nedobrovolně opustit území státu, ačkoli by vyhoštění v daném případě nemělo své opodstatnění ve funkci, kterou má primárně plnit. Za tímto účelem tedy EÚLP garantuje prostředky procesní obrany, které poskytují vyhošťovanému možnost rozhodnutí o nuceném ukončení pobytu zvrátit. Samotná možnost nápravy rozhodnutí před vnitrostátními orgány samozřejmě cizince před vyhoštěním neochrání, nicméně jak plyne z judikatury Evropského soudního dvora pro lidská práva, i po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků existuje šance, že cizinec může dosáhnout spravedlnosti a zvrátit neblahé rozhodnutí o vyhoštění díky této mezinárodní soudní instanci.

Může tedy nastat situace, že dojde k porušení prvního článku Protokolu tím, že stát neposkytne takové záruky, ke kterým se svým podpisem zavázal. Cizinec tedy nemá například právo na to, aby rozhodnutí o vyhoštění bylo zvráceno, neboť podle vnitrostátního právního řádu je vyhošťovací řízení vždy jednoinstanční.

K porušení Protokolu č. 7 by dále došlo i v případě, že řízení je sice dvouinstanční, nicméně možnost přezkumu je pouze formální. V případě C.G. a ostatní proti Bulharsku Soud shledal, že pouhá formální možnost soudního přezkumu rozhodnutí o vyhoštění neposkytuje minimální ochranu

rights, The Hague: Kluwer Law International 2000, s. 54

²¹² Výjimku veřejného pořádku s ohledem na upření procesní ochrany Soud interpretoval v souladu s Vysvětlující zprávou k Protokolu č. 7 (Explanatory report to Protocol no. 7) tak, že se jedná o výjimečné opatření, o kterém musí stát dokázat, že bylo nutné v daném případě při současném zvážení zásady přiměřenosti. Viz. C.G. and others v. Bulgaria, rozsudek z 28. dubna 2008, Application no. 1365/07, bod 78

jedince před svévolností ze strany rozhodujících orgánů. „... i když je v sázce národní bezpečnost, koncepce zákonnosti a vlády práva v demokratické společnosti vyžadují, aby vyhošťovací opatření zasahující základní lidská práva podléhalo určité formě kontradiktorního řízení před nezávislým orgánem nebo soudem schopným přezkoumat jeho důvody a posoudit podstatné důkazy... Jedinec musí být schopen napadnout tvrzení výkonné moci, že je v sázce národní bezpečnost.“²¹³

Procesní ochrana cizinců před vyhoštěním podle mezinárodního práva s ohledem na MPOPP a EÚLP tedy sice dosahuje určité úrovně, nelze však říci, že by nebylo možno její rozsah rozšířit. V určitém smyslu nedosahuje požadavků, které jsou v demokratickém právním státě kladeny na spravedlivý proces. Mám na mysli zejména okolnost, že vnitrostátní právní řády mnoha států poskytují daleko větší garance, že se cizinec bude moci účinně bránit, pokud je cizinec vyhošťován v rámci trestního řízení, například formou předkládání vlastních důkazů na podporu svých tvrzení, vyjadřováním se k důkazům protistrany či právem na řízení před nezávislým a nestranným soudem.²¹⁴

7.3.4 Procesní ochrana občanů EU

Následující dvě podkapitoly zkoumají procesní práva, která náleží cizincům pobývajícím ve členských státech EU bez ohledu na to, že všechny členské státy EU jsou zároveň členy Rady Evropy a smluvními stranami MPOPP. Tyto podkapitoly mají tedy především vyzdvihnout, v čem je úroveň procesní ochrany v těchto evropských státech vyšší oproti právům cizinců v zemích, které podepsaly pouze EÚLP či Pakt.

Obdobně jako u materiálních podmínek vyhoštění, i v otázce procesní ochrany je nutné klasifikovat jednotlivé kategorie cizinců, na něž se bude evropská legislativa aplikovat. Jak již bylo výše řečeno, evropské právo

²¹³ C.G. and others v. Bulgaria, rozsudek z 28. dubna 2008, Application no. 1365/07, bod 40

²¹⁴ Při vytváření textu MPOPP se britská strana snažila do textu článku 13 vstřípnout právo cizinců na předložení osvobozujících důkazů svědčících proti cizincovu vyhoštění, tento návrh však nakonec nebyl realizován a v platném znění Paktu je cizinci místo toho přiznáno pouze právo uplatnit námitky. Viz E/CN.4/L. 141, cituje BOSSUYT, Marc L.: Guide to the “travaux preparatoires” of the International covenant on civil and political rights, Dordrecht, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers 1987, s. 269

přísně rozděluje cizince podle řady kritérií jako je občanství jiného členského státu či třetí země, právoplatnost pobytu či mezinárodní ochrana. Podle přiřazené klasifikace pak určuje míru jejich ochrany.

Nejprve se budu zabývat poměrně privilegovanou skupinou cizinců, kam se řadí občané členských států EU. Úroveň procesní ochrany vyhošťovaného cizince v tomto případě je velmi vysoká a v mnohém přesahuje úroveň kodifikovanou v pramenech mezinárodního práva. Procesní práva těchto osob jsou zakotvena ve Směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, tedy ve stejném právním předpisu, ve kterém jsou uvedeny i materiální podmínky pro vyhoštění.

Směrnice upravuje předně nároky na formu a další náležitosti rozhodnutí. S rozhodnutím je cizinec obeznámen písemně a takový akt musí být pro osobu, jež se týká, dostatečně srozumitelný, aby dotyčný pochopil obsah a důsledky pro svoji osobu.²¹⁵ Směrnice však neukládá přeložit rozhodnutí do mateřského jazyka adresáta, zde tedy bude záležet na posouzení příslušných úřadů, zda dotyčný ovládá úřední řeč hostitelského státu.

Odůvodnění takového opatření musí vycházet výlučně z osobního jednání určitého jedince.²¹⁶ Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.²¹⁷ Stejně tak předchozí odsouzení dotyčné osoby za trestný čin samo o sobě přijetí takového přísného opatření v podobě vyhoštění neodůvodňuje. Hostitelský stát si sice může vyžádat od země původu či jiných členských států EU policejní záznamy o dotyčné osobě, nesmí však tak činit systematicky.²¹⁸ Navíc je tato možnost úzce ohraničena, takže v případném řízení o vyhoštění tedy již nemusí být dostupná.²¹⁹

²¹⁵ Čl. 30 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES

²¹⁶ Srov. Např. 115 a 116/81 Adoui a Cornuaille

²¹⁷ Článek 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES, dále též C-33/07, Jipa, bod 24

²¹⁸ Článek 27 odst. 3 Směrnice 2004/38/ES

²¹⁹ Hostitelský stát si může vyžádat takové záznamy při vydávání osvědčení o registraci, nebo nemá-li systém registrace do tří měsíců od příjezdu cizince na území hostitelského státu, nebo od ohlášení přítomnosti dané osoby na jeho území ve smyslu čl.5 odst.5 nebo při vystavování pobytové karty.

Již výše bylo uvedeno, že vyhoštění občanů EU je možné, jen pokud jejich chování představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví. Odůvodnění musí být konkrétní, tj. dotýčný se z něj musí dozvědět, jaký zájem společnosti svým jednáním ohrožoval. Je rovněž nutné, aby bylo dostatečně detailní a precizní, aby bylo umožněno cizinci se dostatečně bránit.²²⁰ Zákonomárci však zde stanovili výjimku z pravidla o informování ohledně důvodů opatření. Cizinec je vyrozuměn o odůvodnění daného rozhodnutí, jen pokud tím není ohrožena bezpečnost státu.²²¹

Rozhodnutí musí rovněž obsahovat poučení o opravných prostředcích. Vyhošťovaní totiž mají v hostitelském státu nárok podat opravný prostředek u soudu či správního orgánu. V článku 31 odst. 1 Směrnice se uvádí, že dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. O jaké konkrétní opravné prostředky se má jednat, Směrnice neprecizuje, možnosti vycházejí vždy z právního řádu hostitelského státu. Dotyčný v rozhodnutí tedy nalezne, u jakého soudu nebo správního orgánu může podat opravný prostředek.²²² To dozajista usnadní orientaci cizinci, který se v hostitelském prostředí příliš nevyzná. Dále dotyčný v rozhodnutí nalezne lhůtu k podání opravného prostředku a popřípadě i lhůtu, kterou má dotyčný k opuštění území hostitelského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení. V každém případě však dotčená osoba musí mít možnost podat opravný prostředek ještě před vlastním výkonem vyhoštění, což potvrdil ve své judikatuře ESD.²²³

Povinnost opustit v dané lhůtě území hostitelského státu však cizinec nemusí splnit a to v případě, že podle čl. 31 odst. 2 Směrnice podá spolu s opravným prostředkem žádost o předběžné opatření pozastavující výkon vyhoštění. Tato možnost představuje na jedné straně posílení právního postavení cizince, na druhou stranu však neznamená, že vyhoštění na něm

²²⁰ 115 a 116/81 Adoui a Cornuaille

²²¹ Čl. 30 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES

²²² Čl. 30 odst. 3 Směrnice 2004/38/ES

²²³ Srov. např. 48/75 Royer, C-175/94 Gallagher

nebude vykonáno. Cizinec ale takto může získat jistý čas potřebný pro svoji obhajobu, respektive čas nutný ke shromáždění důkazních prostředků v jeho prospěch. Ke skutečnému vyhoštění pak nesmí dojít dříve než je o tomto předběžném opatření rozhodnuto.

I z tohoto pravidla ale existuje několik výjimek, mezi nimiž figurují naléhavé důvody veřejné bezpečnosti. Pokud totiž má být dotčený vyhoštěn z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti podle článku 28 odst. 3 Směrnice, tzn. na cizince se nevztahuje ani ten nejvyšší stupeň ochrany, který požívají jen dlouhodobí rezidenti a nezletilí, dotčený bude vyhoštěn ve stanovené lhůtě bez ohledu na jeho případný návrh na pozastavení výkonu vyhoštění. V každém případě však musí být cizinci umožněno alespoň podat opravný prostředek.

Naléhavé důvody veřejné bezpečnosti zde tedy stejně jako u MPOPP s sebou přinášejí limitující ustanovení ve vztahu k povinnosti státu poskytnout vyhošťovanému cizinci standardní procesní ochranu a představují důvod pro cizincovo okamžité vyhoštění před konáním případného opravného řízení.²²⁴ EÚLP, která se v Paktu inspirovala, navíc oproti evropské úpravě a MPOPP uvádí výjimku veřejného pořádku.

Procesní záruky vyhošťovaného cizince jsou dále precizovány v článku 31 odst. 3, článku 32 a 33 Směrnice. Výše bylo řečeno, že cizinci mají právo na přezkum předmětného rozhodnutí. V přezkumném řízení se zkoumá nejen zákonnost rozhodnutí, ale i skutečnosti a okolnosti, které k vyhoštění vedly. V případě, že přezkumné řízení žádosti o zrušení rozhodnutí o vyhoštění zamítne a cizinec musí z hostitelského státu vycestovat, nejpozději do 3 let se dotčený může pokusit o zrušení zákazu pobytu. Musí však dokázat podstatnou změnu okolností, které k rozhodnutí o vyhoštění vedly. Dotčený stát pak rozhodne ve lhůtě 6 měsíců od data podání.

Pokud nastane jiný případ, a to že vyhoštění cizince má být fakticky vykonáno více než 2 roky od vydání předmětného rozhodnutí, musí hostitelský stát prověřit sám z vlastní iniciativy, zda nedošlo k podstatné

²²⁴ Zatímco MPOPP užívá v čl. 13 pojem „naléhavé důvody národní bezpečnosti“, čl. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP mluví pouze o „důvodech národní bezpečnosti“. Směrnice má proto blíže k MPOPP, který výjimku z povinnosti státu poskytnout procesní ochranu cizinci vymezuje úžeji, tedy poskytuje cizincům vyšší garance.

změně okolností, respektive zda dotyčná osoba představuje stále hrozbu pro veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost.

V právní úpravě vyhoštění občanů EU z jiného členského státu nalezneme velmi vysoký stupeň procesních záruk, které vychází vstříc přirozeně vyšší migraci mezi unijními státy. Stejně jako u mezinárodních smluv, jimž jsem se blíže věnovala výše, tedy u MPOPP a EÚLP, i v evropském právu se nachází ustanovení, která mohou výrazně omezit závazky členských států ve směru procesní ochrany cizince před vyhoštěním. Velkou roli zde hraje právě bezpečnost státu či naléhavé důvody veřejné bezpečnosti.

K procesním zárukám a jejich omezením z důvodů zahrnující bezpečnost státu podle nové směrnice však prozatím bohužel neexistuje žádná judikatura. Procesních práv se jen lehce dotýká pouze případ Tsakouridis proti Německu, který je detailně rozebrán v kapitole 7.2 Veřejná bezpečnost. Je tedy otázka času, kdy ESD bude moci dát procesním právům cizinců nějaký konkrétní rozměr.²²⁵

Absence příslušné judikatury souvisí s odlišným postavením jednotlivce před ESD oproti jeho roli ve výše zmiňovaných mezinárodněprávních mechanismech v oblasti lidských práv. ESD nevznikl primárně jako lidskoprávní soud, ale jako orgán kontrolující dodržování práva při výkladu a provádění zakládacích smluv Evropských společenství. Lidskoprávní dimenze ESD se vyvinula až subsidiárně. Právo jednotlivce iniciovat řízení před ESD a být jeho subjektem je tak výrazně omezena.

Jedinec není aktivně legitimován k žalobě na porušení povinnosti ze strany členského státu podle článků 258 a 259 SFEU (bývalé články 226 a 227 SES). Jeho legitimace k žalobám na neplatnost podle článku 263 (bývalý čl. 230 SES) a nečinnost podle čl. 265 (bývalý článek 232 SES) je omezena jen vůči těm aktům, které jsou mu určeny nebo se ho bezprostředně a osobně dotýkají.

²²⁵ K procesní ochraně cizince ve vztahu k opravným prostředkům viz např. starší judikáty, které interpretují Směrnici Rady č. 64/221/ES o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví – C 175/94 Gallagher, C 111/95 a C 65/65 Radiom a Shinghara.

O právech jednotlivců může ESD rozhodnout rovněž při řízení o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU (bývalý článek 234 SES). Tento proces se však významně liší od kontradiktorního řízení jako je tomu u stížností jednotlivců podaných před ESLP či Výbor OSN pro lidská práva. Při řízení o předběžné otázce má Soudní dvůr za cíl zajistit jednotný výklad evropských norem. Na vlastním národním soudu již ale je, jakým způsobem bude tento výklad aplikovat. ESD tedy již nemá vliv na rozhodnutí vnitrostátního soudu v konkrétním případě a toto rozhodnutí navíc není Soudním dvorem přezkoumatelné ex post, jako je tomu při následné kontrole u ESLP. Méně výhodné postavení jednotlivce při kontrole dodržování lidských práv před ESD je tedy zřejmé.

Větší soudní ochranu lidských práv v členských státech EU předpokládá však přístup Evropské Unie k EÚLP. To je povinnost, se kterou počítá čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské Unii ve znění Lisabonské smlouvy. Rada Evropy nejprve musela toto přistoupení právně umožnit, což se stalo díky 14. Protokolu k EÚLP, který vstoupil platnost dne 1. června 2010. Pro přistoupení EU k EÚLP je ale rovněž potřeba dohoda mezi EU a Radou Evropy, jejíž text však členské státy s touto mezinárodní organizací prozatím vyjednávají. Tato dohoda totiž musí vyřešit řadu problematických okruhů.²²⁶ Navíc bude muset být dohoda následně ratifikována všemi stávajícími smluvními stranami EÚLP (47 států), jakož i EU, její vstup v platnost se proto může protáhnout i na několik let.

ESLP tedy nakonec získá pravomoc přezkoumávat právní akty EU, včetně rozsudků Evropského soudního dvora, z hlediska jejich souladu s EÚLP. Tím se zajistí harmonický vývoj judikatury těchto dvou evropských soudních orgánů. Za akty přijaté institucemi Evropské unie pak bude před ESLP odpovídat přímo EU, nikoliv pouze její členské státy, jako je tomu v současnosti. Přistoupení k EÚLP rovněž přinese jednotlivcům novou možnost bránit se proti porušení svých práv a svobod ze strany Unie. Poté, co vyčerpají všechny právní prostředky nápravy ve svém státě, budou moci podat stížnost proti Evropské Unii do Štrasburku.

²²⁶ Více viz ZBÍRAL, Robert: Jednání o přistoupení Evropské Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu?, in: Právní rozhledy 24 (2010), s. 876 - 882

7.3.5 Procesní ochrana státních příslušníků třetích zemí

Oproti občanům EU jsou procesní pravidla chránící státní příslušníky třetích zemí před vyhoštěním významně stručnější. Zde je však rovněž potřeba rozlišovat tyto cizince s ohledem na skutečnost, zda pobývají na území členského státu legálně či nikoli.

Procesní záruky legálně pobývajících cizinců zakotvuje Směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Připomínám, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta náleží jedincům, kteří bezprostředně před podáním žádosti o přiznání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta pobývali oprávněně a nepřetržitě na území hostitelského státu po dobu pěti let. Tato norma však zmiňuje pouze právo vyhoštěného obrátit se na soud a právo na právní pomoc v případě, že cizinec nemá dostatek prostředků.²²⁷

Zatímco tedy materiální podmínky pro vyhoštění jsou u unijních občanů a dlouhodobých rezidentů z třetích zemí v mnohém shodné, úroveň procesní ochrany zdaleka sjednocena není. Dlouhodobým rezidentům nenáleží mnohé procesní záruky, kterými disponují unijní občané, jako jsou např. požadavky na formu rozhodnutí, informování dotyčného, možnost podat návrh na pozastavení výkonu vyhoštění apod. To ale samozřejmě nebrání hostitelským státům zakotvit do národního právního řádu ustanovení, která budou pro dotyčné osoby příznivější.

Na nelegálně pobývajících příslušníky třetích zemí se nově aplikuje Směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. O materiálním rozměru této směrnice jsem již psala výše v kapitole 6.2.2 zabývající se podmínkami vyhoštění nelegálně pobývajících cizinců.

Tato směrnice zakotvuje některé základní prvky procesní ochrany vyhošťované osoby. Předně se tak děje pomocí požadavků na formu rozhodnutí. To musí být vyhotoveno písemně a obsahovat věcné a právní odůvodnění tohoto opatření. Právo na informovanost o věcných důvodech však může být omezena např. vzhledem k ochraně národní či veřejné

²²⁷ Článek 12 odst. 4 a 5 Směrnice 2003/109/ES

bezpečnosti. Rozhodnutí musí být rovněž pro dotyčnou osobu srozumitelné, v praxi to znamená, že orgány členských států musí zajistit státnímu příslušníku třetí země písemný nebo ústní překlad stěžejních bodů rozhodnutí do jazyka, který dotyčný ovládá, nebo se předpokládá, že ovládá.

Dotčený státní příslušník třetí země má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o navrácení příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.²²⁸ Opravný prostředek však automaticky nepřináší suspenzivní účinek rozhodnutí. Relativně vysoký standard právní ochrany pak představuje povinnost státu zajistit vyhošťovanému právní poradenství, právní zastoupení, které na žádost poskytnou zdarma a případně jazyková pomoc.²²⁹

Směrnice dále zavádí možnost odkladu vyhoštění. Stát tak musí učinit, pokud by vyhoštěním porušil zásadu non-refoulement nebo pokud cizinec podal opravný prostředek, který má dle národního práva suspenzivní účinek.²³⁰ Nikoliv povinnost, pouze oprávnění vyhoštění odložit se pak dotýká individuálního posouzení konkrétních případů s ohledem na zdravotní stav či technické důvody znemožňující okamžitý výkon.²³¹ Je-li vyhoštění odloženo, můžou být cizinci uloženy povinnosti jejichž cílem je předcházet nebezpečí skrývání se, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě.²³²

Procesní práva nelegálně pobývajících cizinců se tak zdají na první pohled širší, než jak je tomu u dlouhodobých rezidentů. Svoji roli zde sehrála pravděpodobně pozdější doba vzniku. To, že evropská legislativa ukládá

²²⁸ Článek 13 Směrnice 2008/115/ES

²²⁹ Bezplatné právní poradenství bylo jedno z nejproblematictějších bodů v návrhu směrnice. Rada přijala tento závazek až poté, co Komise navrhla, že 75% nákladů půjde ze zvláštního fondu EU – Community Return Fund. Více viz BALDACCINI, Anneliese: The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, in: *European Journal of Migration and Law* 11 (2009), s. 13

²³⁰ BALDACCINI, Anneliese: The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, in: *European Journal of Migration and Law* 11 (2009), s. 9

²³¹ Státy si však mohou rozhodnout, že na některé kategorie ilegálních přistěhovalců se směrnice nebude vztahovat. Dotyční pak nebudou požívat práv, která jim směrnice zaručuje.

²³² Článek 9 odst. 3 Směrnice 2008/115/ES

členským státům poskytnou nelegálním přistěhovalcům z třetích zemí širší procesní práva než dlouhodobým rezidentům ale neznámá, že tito cizinci mají lepší právní postavení. Každý členský stát v rámci vnitrostátních právních předpisů může zakotvit pro určité kategorie osob příznivější právní úpravu. Navíc jsou nelegální přistěhovalci v mnohém znevýhodněni oproti legálním rezidentům, což se týká například délky zákazu pobytu a možnosti opakovaného vstupu na území unijního státu.

7.3.6 Návrhy Komise OSN pro mezinárodní právo

Vzhledem k tomu, že tato rigorózní práce si klade za cíl zmapovat práva vyhošťovaných cizinců v současném mezinárodním a evropském právu, je nevyhnutelné, abych se zde zmínila i o nejnovějším vývoji práva v této oblasti, tedy činnosti Komise pro mezinárodní právo.

Komise pro mezinárodní právo (dále jen Komise) byla ustavena Valným shromážděním OSN v roce 1947 s cílem zasazovat se o progresivní rozvoj a kodifikaci mezinárodního práva. Její hlavní náplň práce spočívá v přípravě návrhů mezinárodních instrumentů k určitému aktuálnímu tématu mezinárodního práva. Schází se každoročně primárně k projednání zprávy zvláštního zpravodaje, pracovních skupin, přípravného či plánovacího výboru. Je složená z 34 členů volených na 5 let, přičemž tito členové jsou nezávislí a jednají pouze na základě své odbornosti, nikoli z pověření vlád.

Poté, co Komise dokončí práci na určitém tématu, předloží výsledek svého úsilí před Valné shromáždění OSN tvořené zástupci všech členských států. To pak s přihlédnutím k doporučení Komise rozhodne, jakou formu návrhy článků k danému tématu dostanou. Komise může na základě svého Statutu doporučit několik postupů. Z nich nejčastější je svolání diplomatické konference za účelem sjednání mezinárodní úmluvy nebo vzetí návrhů článků na vědomí ve formě právně nezávazné rezoluce.

Od roku 2004 se Komise systematicky věnuje tématu vyhoštění cizinců. Zvláštní zpravodaj pro toto téma, kterým byl jmenován kamerunský profesor Maurice Kamto, doposud (do roku 2011) představil sedm zpráv zabývajících se nejrůznějšími aspekty vyhoštění cizinců. První návrhy článků případné mezinárodní smlouvy tak pojmají rozsah úpravy a definici vyhoštění, další

se zabývají obecnými zásadami určujícími právoplatnost vyhoštění, zákazy vyhoštění či lidskými právy.

Poslední sedmá zpráva zvláštního zpravodaje nově články strukturuje do 5 částí. První část obsahuje obecná ustanovení,²³³ druhá se váže k zákazu či podmíněnému vyhoštění,²³⁴ třetí se zabývá základními právy vyhošťovaných osob,²³⁵ čtvrtá pojímá jejich procesní práva²³⁶ a konečně pátá se týká právních dopadů vyhoštění včetně ochrany vlastnictví a diplomatické ochrany.²³⁷ Nový návrh pracovního programu k tomuto tématu z roku 2009 se tak vyčerpává.²³⁸ Všechny návrhy článků byly tedy tímto narýsovány. Nyní sice může ještě dojít ke změně znění článků, nicméně se předpokládá, že základní obrysy úpravy již nebudou dotčeny. Od následujících zasedání Komise se tedy očekává, že bude vypracován komentář k navrhovanému textu, a že se členové Komise shodnou na

²³³ Návrh článku 1: *Rozsah úpravy*

Návrh článku 2: *Definice*

Návrh článku 3: *Právo na vyhoštění*

Návrh článku 4: *Důvody pro vyhoštění*

²³⁴ Návrh článku 5: *Zákaz vyhoštění vlastních občanů*

Návrh článku 6: *Zákaz vyhoštění uprchlíků*

Návrh článku 7: *Zákaz vyhoštění osob bez státní příslušnosti*

Návrh článku 8: *Zákaz hromadného vyhoštění*

Návrh článku 9: *Zákaz předstíraného vyhoštění*

Návrh článku 10: *Vyhoštění ve spojení s vydáním*

²³⁵ *Obecná ustanovení*

Návrh článku 11: *Respektování důstojnosti a lidských práv vyhošťovaných cizinců*

Návrh článku 12: *Zákaz diskriminace*

Návrh článku 13: *Zranitelné osoby*

Ochrana vyžadovaná ve vyhošťujícím státu

Návrh článku 14: *Ochrana života vyhošťovaných cizinců*

Návrh článku 15: *Respektování práva na rodinný život*

Ochrana ve vztahu k přijímajícímu státu

Návrh článku 16: *Návrat vyhoštěného cizince do přijímajícího státu*

Návrh článku 17: *Stát destinace vyhoštěných cizinců*

Návrh článku 18: *Zajištění respektování práva na rodinný život a osobní svobody vyhoštěných cizinců v přijímajícím státě*

Návrh článku 19: *Ochrana vyhoštěných cizinců před mučením a nelidským nebo ponižujícím zacházením v přijímajícím státě*

Ochrana ve státě průjezdu

Návrh článku 20: *Ochrana lidských práv vyhoštěných cizinců ve státě průjezdu*

²³⁶ Návrh článku 21: *Procesní záruky při vyhoštění nelegálně pobývajících cizinců na území vyhošťujícího státu*

Návrh článku 22: *Soulad se zákonem*

Návrh článku 23: *Procesní práva vyhošťovaného cizince*

²³⁷ Návrh článku 24: *Právo na návrat protiprávně vyhoštěných cizinců*

Návrh článku 25: *Ochrana majetku vyhošťovaných cizinců*

Návrh článku 26: *Odpovědnost vyhošťujícího státu*

Návrh článku 27: *Diplomatická ochrana*

²³⁸ A/CN.4/618

doporučení, které předloží spolu s návrhy článků Valnému shromáždění.

V šesté zprávě zvláštního zpravodaje představené roku 2010 na 62. zasedání Komise, respektive v jejích dodatcích, přišla na program rovněž procesní práva vyhošťovaných osob.²³⁹ Vzhledem k tomu, že tato část rigorózní práce mapuje aktuální procesní ochranu vyhošťovaných cizinců, v následujícím textu přiblížím okruh otázek, kterými se zpráva zabývala, a jaký rozsah by podle zvláštního zpravodaje měly mít jejich procesní záruky.

V prvé řadě se zpráva věnovala osobní příslušnosti navrhovaných článků. Mezi vyhošťovanými cizinci se totiž profilují dvě kategorie a to ti, jež pobývají na území vyhošťujícího státu legálně a ti, jež zde jsou nelegálně. Tyto skupiny cizinců přísně odlišuje stávající mezinárodní smluvní právo a judikatura, jakož i národní právní řády a soudnictví. Rovněž vzhledem k výrazné nejednotnosti vnitrostátních pravidel, která se aplikují na nelegální přistěhovalce, zvláštní zpravodaj Kamto navrhl, aby se vznikající procesní normy aplikovaly pouze na cizince pobývající na území hostitelského státu právoplatně.²⁴⁰ Za takového jedince se považuje cizinec, který splňuje podmínky pro vstup a pobyt dané národním právním řádem přijímajícího státu.²⁴¹

Během projednávání zprávy na zasedání Komise však někteří její členové vyjádřili přání, aby rovněž cizinci, jejichž pobyt je nelegální, disponovali určitými procesními právy. Kamto jejich návrh akceptoval, přičemž skupinu nelegálních přistěhovalců ještě rozdělil a to na základě délky jejich nelegálního pobytu v zemi. Mezníkem se tak stala doba šesti měsíců, podle které se má určit, zda cizinec má požívat více či méně procesních práv. Cizinci žijící na území přijímajícího státu takto po delší dobu tak podle navrhovaných článků mají získat řadu procesních práv,

²³⁹ A/CN.4/625/Add.1 a Add.2

²⁴⁰ Původní návrh článku A1 zněl:

Rozsah /těchto/ procesních práv

1. Návrhy článků této části se budou uplatňovat v případě vyhoštění cizince pobývajícího právoplatně na území vyhošťujícího státu.

2. Nicméně stát může uplatnit tyto pravidla na vyhoštění cizince, který vstoupil na území jeho státu nelegálně, obzvláště pokud dotyčný cizinec má zvláštní právní status v zemi nebo pokud cizinec pobýval v zemi určitou dobu.

²⁴¹ A/CN.4/625/Add.1, s. 6, bod 15 c

která jsou podle platného mezinárodního práva vyhrazena jen cizincům, jejichž pobyt je právoplatný. V tomto směru se tedy nejedná o kodifikaci platných pravidel, ale o progresivní vývoj mezinárodního práva. Toto rozlišování legálních a nelegálních přistěhovalců včetně délky jejich pobytu se však týká pouze této části, ve které budou uvedena procesní práva cizinců. Ostatní návrhy článků se mají týkat všech cizinců bez ohledu na právoplatnost jejich pobytu či jeho délku.²⁴²

Zvláštní zpravodaj si v 6. zprávě dal za úkol zmapovat primárně mezinárodní normy vážící se k procedurálním otázkám vyhoštění. Jako podpůrný pramen sledoval i vnitrostátní praxi států, které obeslal dotazníkem.²⁴³

O tom, zda vyhoštění proběhlo řádně, rozhoduje nejen splnění materiálních podmínek, jako je například patřičný důvod, ale i okolnosti procesu, při kterém bylo o vyhoštění rozhodnuto, a dále pak způsob, jakým bylo rozhodnutí vykonáno.

Obecně lze konstatovat, že základní procedurální požadavky na vyhoštění jsou uvedeny v mezinárodních smlouvách a příslušné judikatuře. S více specifickými procedurálními požadavky se pak lze setkat ve vnitrostátní praxi států.²⁴⁴ I když je zřejmé, že takové postupy a s nimi spojená procesní práva se stát od státu podstatně liší, zvláštní zpravodaj našel určité společné prvky či dominantní trendy, které vtělil do návrhů několika článků.

Na předním místě uvádí zvláštní zpravodaj požadavek na soulad se zákonem. Toto pravidlo, které říká, že vyhostit lze cizince toliko na základě rozhodnutí vydaného v souladu se zákonem (in conformity with law), nalezneme v řadě univerzálních i regionálních lidskoprávních pramenech. V první řadě se jedná o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 13), dále o Mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků (čl. 22 odst. 2) či Úmluvu o právním postavení uprchlíků (čl. 32 odst. 2). Z regionálních

²⁴² Srov. návrh článku 1, A/62/10, s. 151

²⁴³ Např. A/CN.4/628, Expulsion of aliens: Comments and information received from Governments

²⁴⁴ A/CN.4/625/Add.1, s. 19, bod 48

instrumentů se jedná především o Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 1 Protokolu č. 7), Africkou chartu o lidských právech a právech národů (čl. 12 odst. 4) a Americkou úmluvu o lidských právech (čl. 22 odst. 6).

Vedle mezinárodních úmluv toto pravidlo nalezneme i v řadě vnitrostátních právních řádů. Zvláštní zpravodaj zmiňuje např. Českou republiku a její Listinu základních práv a svobod (čl. 14 odst. 5), podle které: „*Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem.*“

Povinnost rozhodnout o vyhoštění v souladu se zákonem se však týká i států, kterým takový požadavek v právním řádu chybí. Požadavek na soulad se zákonem je totiž založen na implicitní povinnosti státu zajistit, aby jeho příslušná procedurální pravidla byla v souladu s mezinárodními normami.²⁴⁵ Stát totiž nemůže aplikovat vlastní pravidla, která by byla v rozporu s těmi mezinárodními. Návrh čl. B1 tedy zní: „*Cizinec pobývající /právoplatně/ na území státu, který je smluvní stranou, může být odtud vyhoštěn pouze na základě rozhodnutí dosaženého v souladu se zákonem.*“

Požadavek na soulad rozhodnutí o vyhoštění se zákonem je u některých mezinárodních smluv jediným explicitním procesním právem vyhošťovaného cizince.²⁴⁶ I tyto mezinárodní smlouvy však jedincům přiznávají některá další procesní práva bez ohledu na to, jakého druhu řízení jsou dotyční subjektem, tedy jestli je jedinec vyhošťován, nebo s ním probíhá řízení jiného druhu.

Zvláštní zpravodaj uvádí nejprve právo být obeznámen s rozhodnutím o vyhoštění. Toto právo je totiž důležité z hlediska možnosti využít další formy procesní ochrany. Americká úmluva o lidských právech uvádí právo být informován o důvodech a obvinění v souvislosti se zadržením (čl. 7 odst. 4), obdobně rovněž činí EÚLP (čl. 5 odst. 2). Nejvyspělejší úprava, kterou poskytuje právo EU, ukládá informovat vyhošťovaného občana EU nebo jeho rodinného příslušníka o důvodech vyhoštění, pokud to není v

²⁴⁵ A/CN.4/625/Add.1, s. 24, bod 63

²⁴⁶ např. dle Africké charty o lidských právech a právech národů a Americké úmluvy o lidských právech

rozporu s národní bezpečností.²⁴⁷ Toto právo nalezneme rovněž v řadě vnitrostátních právních řádů.²⁴⁸

Další právo, které se zvláště zpravodaj rozhodl vtělit do připravované mezinárodní úpravy, je právo cizince uplatnit námitky proti svému vyhoštění. Toto právo nalezneme předně v MPOPP (čl. 13), dále v Protokolu č. 7 k EÚLP (čl. 1 písm. a), Deklaraci o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí (čl.7), Evropské úmluvě o usazování (čl. 3 odst. 2) a samozřejmě v řadě národních norem.²⁴⁹

Právo uplatnit námitky může být vykonáno různými prostředky včetně práva na projednání věci (right to hearing). To je právo, které však nalezneme spíše ve vnitrostátních legislativách, ačkoli o jeho přítomnosti na úrovni mezinárodního práva panuje rovněž shoda.²⁵⁰

Jedno z nejdůležitějších procesních práv spočívá v možnosti jedince využít účinné opravné prostředky. Všeobecná deklarace lidských práv přiznává každému právo aby mu příslušné vnitrostátní soudy poskytly účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, která jsou mu přiznána ústavou nebo zákonem (čl. 8). Ve stejném smyslu zní i čl. 13 EÚLP, která říká, že každý, jehož práva a svobody přiznané Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem. MPOPP rovněž nespécifikuje přezkumný orgán, uvádí pouze, že cizinec má právo svůj případ přezkoumat. Obdobně zní i Protokol č. 7 k EÚLP, který tedy také neurčuje, kam se má cizinec obrátit. Právo na přezkum přiznává i nezávazná Deklarace o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí (čl.7).

Z výše uvedeného lze dovodit, že mezinárodní smlouvy neukládají specifickou formu opravného prostředku, jen přiznávají dotyčným osobám právo na přezkum v obecné rovině. Podle Kamta právo na odvolání není součástí obecného mezinárodního práva.²⁵¹ Mezinárodní smlouvy neurčují ani případné náležitosti předmětného řízení, zejména to, zda podání má

²⁴⁷ Směrnice 2004/38/ES, čl. 30 odst. 2

²⁴⁸ Srov. A/CN.4/625/Add.1, s. 29, bod 78

²⁴⁹ Srov. A/CN.4/625/Add.1, s. 32, bod 85

²⁵⁰ Srov. A/CN.4/625/Add.1, s. 32, bod 86 a násl.

²⁵¹ Srov. Report of the International Law Commission 2010, A/65/10, s. 288, bod 182

odkladný účinek. Odkladný účinek je spíše právem navíc, které závisí na úrovni procesní ochrany cizince v národních legislativách.

Zvláštní zpravodaj dále pojednává o konzulární ochraně, která má oporu ve Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích a rovněž v Deklaraci o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí (čl. 10). Oba dokumenty hovoří o konzulární ochraně pouze obecně, nikoli ve vztahu ke specifickým případům jako je v tomto případě vyhoštění. To však nebrání jejich aplikaci pro tyto účely. Právo na konzulární ochranu v souvislosti s vyhoštěním cizince zmiňují jen některé národní právní řády.²⁵²

Podle Kamta je příhodné začlenit do návrhů článků i právo být v řízení o vyhoštění zastoupen (right to counsel). Zvláštní zpravodaj opakuje již mnohokrát zmiňované mezinárodní smlouvy, které toto právo zaručují, a to MPOPP a Protokol č. 7 k EÚLP. K tomu doplňuje ještě méně významné regionální smlouvy a to Evropskou úmluvu o usazování (čl. 3 odst. 2) a Úmluvu o aplikaci článků 55 a 56 Smlouvy zakládající hospodářskou unii Benelux (čl. 7).²⁵³

V neposlední řadě zvláštní zpravodaj považuje za důležité uvést rovněž právo na právní pomoc (right to legal aid). Toto právo nenalezneme v žádné z výše uváděných mezinárodních smluv, jen v národních legislativách. I přesto se Kamto domnívá, že by v rámci progresivního vývoje mezinárodního práva mělo být zařazeno do návrhů článků.

Obdobný případ představuje i právo na překlad a tlumočení, kterým Kamto výčet navrhovaných procesních práv uzavírá. Toto právo se objevuje rovněž jen ve vnitrostátních pravidlech vybraných států. Kamto jej však na rozdíl od práva na právní pomoc označuje za obecnou zásadu právní.

Návrhy tří článků Komise k procesní ochraně cizince tak prozatím zní takto:

²⁵² Srov. A/CN.4/625/Add.1, s. 38, bod 102

²⁵³ „Státní občan jakékoli smluvní strany, který je oprávněn usadit se na území jiné smluvní strany může být vyhoštěn pouze poté, ... co může využít prostředky obrany a dát se zastoupit nebo mu může být nápomocen právní zástupce podle vlastního výběru.“

A1: Procesní záruky při vyhoštění nelegálně pobývajících cizinců na území vyhošťujícího státu

1. *K vyhoštění cizince, který vstoupil /v poslední době/ nelegálně na území vyhošťujícího státu /nebo v období kratším než 6 měsíců/ dochází v souladu se zákonem.*
2. *K vyhoštění nelegálního cizince, jenž má zvláštní právní status v zemi nebo pobývá v zemi jistou dobu /nejméně 6 měsíců/, dochází v souladu s rozhodnutím učiněným v souladu se zákonem a následujícími procesními právy:*
 - a) *Právem obdržet oznámení o rozhodnutí o vyhoštění.*
 - b) *Právem napadnout rozhodnutí o vyhoštění.*
 - c) *Právem na projednání věci.*
 - d) *Právem na přístup k účinným opravným prostředkům za účelem napadení rozhodnutí o vyhoštění.*
 - e) *Právem na konzulární ochranu.*

B1: Soulad se zákonem

Cizinec pobývající /právoplatně/ na území státu, který je smluvní stranou, odtud může být vyhoštěn jen na základě rozhodnutí dosaženého v souladu se zákonem.

C1: Procesní práva vyhošťovaného cizince

1. *Vyhošťovaný cizinec požívá těchto procesních práv:*
 - a) *Právo obdržet oznámení o rozhodnutí o vyhoštění.*
 - b) *Právo napadnout rozhodnutí o vyhoštění.*
 - c) *Právo na projednání věci.*
 - d) *Právo na přístup k účinným opravným prostředkům za účelem napadení rozhodnutí o vyhoštění bez diskriminace.*
 - e) *Právo na konzulární ochranu.*
 - f) *Právo být zastoupen.*
 - g) *Právo na právní pomoc.*

h) Právo na tlumočení a překlad do jazyka, kterému rozumí.

2. Práva vyjmenovaná v prvním odstavci nejsou na újmu jiným právům poskytovaným zákonem.

Komise pro mezinárodní právo se tak v návrzích článků na jednu stranu snaží kodifikovat řadu všeobecně uznávaných pravidel, které mají oporu především v univerzálních mezinárodních smlouvách, na stranu druhou v rámci progresivního vývoje mezinárodního práva neváhala do připravované úpravy začlenit i práva, která nemají oporu ve smluvním právu, obyčeji ani judikatuře. Na následujících zasedání bude muset Komise učinit rozhodnutí, jak s návrhy článků naložit.

Podle mého názoru zde není vysoká šance, že by delegáti států na Valném shromáždění se vyslovili jednoznačně pro svolání diplomatické konference za účelem sjednání mezinárodní úmluvy. To by totiž znamenalo, že státy napříč kontinenty souhlasí s navrhovanými články a jsou odhodláni se jimi bezvýhradně řídit. V některých vyspělých západních státech nelze očekávat veliký odpor, jelikož jejich legislativa jde ještě dále za navrhovanou úpravu. Nicméně to se jedná pouze o zlomek států světa. Jsou kouty na naší zemi, kde ochrana cizinců není na tak vysoké úrovni a přijetí těchto pravidel by znamenalo velký průlom do stávající praxe.

Proto se domnívám, že je více reálné, že návrhy článků vezme Valné shromáždění OSN na vědomí ve formě nezávazné rezoluce. Bezprostřední svolání diplomatické konference by navíc mohlo ohrozit celou práci Komise. Toto setkání delegátů by mohlo skončit neúspěchem například tak, že se sejde jen zlomek zástupců vlád, nebo podpis na úmluvě připojí jen nepatrné množství delegátů.

Po určité době, co praxe států prověří širokou akceptaci těchto pravidel, je možné rozhodnout o dalším postupu, který by mohl spočívat ve svolání konference. Na toto je ale v tomto okamžiku podle mého názoru velmi brzy. Rozhodovat o přítomnosti cizinců stále patří, až na výjimky v evropském právu, převážně do výhradní domény každého státu. Proto se nezdá příliš

pravděpodobné, že by většina ostatních států toto vnímání pozměnila a chtěla cizincům jejich procesní postavení příliš zvýhodnit.

7.4 Národní bezpečnost jakožto důvod pro upření procesní ochrany vyhoštěnému

Jak již bylo uvedeno výše, národní bezpečnost je velice pružným a subjektivním pojmem, který s sebou nese veliké riziko zneužití.²⁵⁴ Orgány, které o naplnění tohoto kritéria rozhodují, mají obvykle velký prostor pro posouzení, zda lze daný případ pod tento pojem subsumovat. Případný soudní přezkum v dané záležitosti pak vzhledem k vágním definicím národní bezpečnosti nemusí být zcela účinný.

V této části budu sledovat, zda státy nezneužívají výjimky hrozby pro národní bezpečnost k upření procesních práv, které vyhoštěvanému cizinci podle mezinárodního práva náleží. Jak již bylo výše řečeno, mezinárodní orgán primárně nezkontroluje, zda cizinec byl skutečně pro stát nebezpečný, neboť o tom si rozhoduje každý stát sám. Mezinárodní orgán sleduje jen to, zda je stát schopen náležitě odůvodnit, proč cizinci procesní ochranu upřel. Výbor pro lidská práva sám již o pravidlo nesčetněkrát zopakoval.²⁵⁵

Budu se věnovat konkrétním oznámením, která posuzoval Výbor pro lidská práva z hlediska porušení článku 13 MPOPP a stížnostem předloženým Evropskému soudu pro lidská práva na chování států, které mělo být v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 7 k EÚLP. Samostatnou kategorií pak představuje průlomový rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci vyhoštění. Předmětem mého zkoumání bude, zda byla hrozba pro národní bezpečnost státem ve zkoumaných případech ospravedlnitelná, respektive jaké důvody vedly stát k tomu, že přítomnost cizince byla natolik nežádoucí, že vyhošťovací příkaz musel být vykonán bez možnosti nechat dané rozhodnutí nejprve přezkoumat. Kromě toho se zaměřím na to, zda pojmu národní bezpečnosti nezneužívají státy ve vyhošťovacím řízení nějakým jiným způsobem k upření práv, které podle

²⁵⁴ CAMERON, Iain: National security and the European convention on human rights, The Hague: Kluwer Law International 2000, s. 62- 63

²⁵⁵ Viz. např. V.M.R.B. v. Canada, Communication No. 236/1987, bod 6.3

těchto mezinárodních nástrojů ochrany lidských práv státy cizincům musí zaručit.

Aby bylo možno zabránit případné svévoli státu, mezinárodní kontrolní orgán zkoumá zpětně veškeré relevantní okolnosti případu a postup při vyhošťovacím procesu od jeho počátku. V první řadě je tedy nutné sledovat, na jakých podkladech stát své rozhodnutí založil. Tyto podklady jsou totiž důležitým průkazným materiálem pro státy, které tvrdí, že jednaly v souladu se zákonem a že oznámení Výboru či stížnost k ESLP jsou neopodstatněné.

7.4.1 Neprokazatelné důvody národní bezpečnosti

Pokud stát může náležitě prokázat, že v době vyhoštění existovaly závažné důvody se domnívat, že přítomnost cizince znamená hrozbu pro národní bezpečnost, takové opatření obstojí i při zkoumání jeho zákonnosti před mezinárodními kontrolními orgány. Řádné zdůvodnění opírající se o zákonné podklady totiž podstatně snižuje případné riziko, že se stát v tomto smyslu dopustil zneužití práva.

Na druhou stranu vysvítá otázka, jak pohlížet na vyhoštění, u něhož stát neunes tvzení, že bylo determinováno naléhavými důvody národní bezpečnosti. Obecné mezinárodní právo sice žádnou povinnost státu vykázat se průkaznými podklady o stupni cizincovy nebezpečnosti neukládá, její nesplnění ale může mít v některých případech vliv na určení nezákonnosti daného vyhoštění.

Stát má sice široký prostor pro zhodnocení, zda cizinec představuje hrozbu pro národní bezpečnost, jeho diskreční pravomoc však nelze pojímat absolutně. Stát se nemůže odvolávat na národní bezpečnost, kde jí žádné ohrožení evidentně nehrozí. Nemůže zkrátka hrozbu národní bezpečnosti rozšiřovat i na situace, které neodpovídají jejímu přirozenému významu. Ačkoli tedy nejsou mezinárodním právem na vnitrostátní právní řády států kladeny nároky na konkrétní vymezení okolností, které mohou zapříčinit vyhoštění cizince z důvodů hrozby pro národní bezpečnost, koncepce demokratického právního státu vyžaduje, aby vyhoštění s ohledem na zájmy národní bezpečnosti podléhalo určitým pravidlům.

Výbor pro lidská práva sice často opakuje, že mu nepřísluší hodnotit cizince z hlediska stupně jeho nebezpečnosti pro stát, stejně tak Soud podle vysvětlující zprávy k Protokolu č. 7 k EÚLP důvody národní bezpečnosti nepřezkoumává, vyskytly se však již takové extrémní případy, kdy tyto orgány odmítly uznat, že za daných okolností naléhavé důvody národní bezpečnosti reálně existovaly. Pokud by totiž tyto orgány skutečně odmítaly posuzovat jakkoli důvody národní bezpečnosti, které vedly k rozhodnutí o vyhoštění, státy by mohly beztestně aplikovat toto kritérium kdykoli by nechtěly cizinci poskytnout předem procesní záruky a měly by zcela volnou ruku pro svévolné jednání. Soud i Výbor tedy na kontrolu těchto důvodů nerezignoval, nicméně vyslovení porušení práva z tohoto hlediska je velice vzácné také proto, že se jedná o velice citlivou otázku a zásah do státní suverenity. Právě proto, že se jedná o případy naprosto výjimečné, zaslouží si pozornost. Proto se jim v následující pasáži budu blíže věnovat.

7.4.1.1 Hammel proti Madagaskaru

Náležité zdůvodnění vyhoštění se stalo předmětem zkoumání Výboru v souvislosti s oznámením francouzského státního občana M. E. Hammela.²⁵⁶ Hammel byl v únoru 1982 po devatenáctiletém pobytu na Madagaskaru vyhoštěn ze země na základě rozhodnutí ministra vnitra, neboť byl označen za mezinárodního špióna.

Mezinárodní špionáž ve prospěch nějakého cizího státu nebo organizace lze dozajista považovat za hrozbu pro národní bezpečnost. Takové nelegální získávání informací totiž může mít nedozírné následky jak pro bezpečnost jedinců, tak i celé společnosti a státu. Podezření ze špionáže koneckonců opravňuje vyhostit cizince podle právních řádů mnoha států, například Spojených států amerických, Švédska, či Kanady.²⁵⁷

Podezření Hammela ze špionáže se však opíralo o jeho kontakty s představiteli mezinárodní organizace pro ochranu lidských práv Amnesty International a ženevského Výboru pro lidská práva //, které upozorňoval na nehumánní podmínky v jednom táboru pro politické vězně na

²⁵⁶ Hammel v. Madagaskar, Communication No. 155/1983

²⁵⁷ Srov. A/CN.4/565, s. 244, pozn. 800

Madagaskaru. Hammel však nikdy nebyl souzen pro špionáž, ani vůči němu nebylo vzneseno žádné obvinění.

Vedle toho, že Hammel brojil za ochranu lidských práv na Madagaskaru, současně zde též provozoval advokátní praxi a zastupoval přední představitele opozice vládnoucího politického režimu, stejně tak jako další politické vězně a to i před Výborem pro lidská práva.²⁵⁸ Pro tyto jeho aktivity mu bylo dříve šéfem politické policie vyhrožováno možným vyhoštěním ze země.

Pro madagaskarský režim se tudíž velmi pravděpodobně stal nepohodlným a bez jakékoli možnosti procesní obrany byl na Hammelovi vykonán vyhošťovací příkaz. Měl k dispozici pouze dvě hodiny na sbalení těch nejnnutnějších věcí a poté byl za doprovodu ozbrojených složek moci deportován do Francie. Bylo mu pouze sděleno, že se tak děje vzhledem k tomu, že je podezírán z mezinárodní špionáže.

Hammel podal v srpnu 1983 oznámení k Výboru, ve kterém si mimo jiné stěžoval, že Madagaskar mu neumožnil uplatnit námitky ani nechat rozhodnutí o jeho vyhoštění přezkoumat před jeho faktickým výkonem, aniž by zde byla dána výjimka důvodů národní bezpečnosti podle článku 13 Paktu.

Madagaskar, který jakékoli porušování lidských práv na svém území ze strany svých orgánů odmítal, měl prostor reagovat na skutečnosti uváděné Hammelem v jeho oznámení. V odpovědi státu bylo vyzdviženo rozhodnutí Nejvyššího soudu Madagaskaru, který rozhodnutí ministra o vyhoštění potvrdil s odkazem na následující zdůvodnění: *„Z šetření je zřejmé, že pan Eric Hammel, využívaje jak svého postavení korespondenčního člena Amnesty International a Výboru pro lidská práva v Ženevě, tak postavení advokáta, si dovolil ze své vlastní vůle diskreditovat Madagaskar činěním tvrzení takové závažnosti, že samy o sobě jsou nezvratitelným důkazem ... Jelikož chování tohoto typu bylo samo o sobě neslučitelné s postavením cizince a vyvolávalo největší podezření, co se týče oznamovatelových pravých záměrů ... ministr vnitra*

²⁵⁸ Srov. např. Wight v. Madagaskar, Communication No. 115/1982, Jaona v. Madagaskar, Communication No. 132/1982

*měl pravdu, když rozhodl o povinnosti přejít k vyhoštění pana Erica Hammela vzhledem k tomu, že jeho další přítomnost na Madagaskaru by porušila veřejný pořádek a bezpečnost.*²⁵⁹

Výbor pro lidská práva v tomto případě dospěl k závěru, že vyhoštění bylo protiprávní a že byl porušen článek 13 MPOPP, neboť Madagaskar dostatečně neprokázal, že by Hammel svými aktivitami představoval hrozbu pro národní bezpečnost. *„Výbor shledává, že v tomto případě původci oznámení /tj. Hammelovi – pozn. Z.V./ nebyl umožněn prostředek nápravy, aby napadl rozhodnutí o svém vyhoštění a stát neprokázal, že zde byly přesvědčivé důvody upřít mu takový prostředek.*²⁶⁰

Výbor tedy primárně nezkoumal po materiální stránce, zda zde důvody pro hrozbu pro národní bezpečnost Madagaskaru existovaly či nikoliv. V daném případě však Madagaskar vyhoštění francouzského občana náležitě neospravedlnil. Výbor se neuspokojil s tvrzením, že uváděná fakta o Hammelově činnosti se mohly stát dostatečně podloženým důkazem o jeho nebezpečnosti pro stát. Výbor tak projevil názor, že postup madagaskarských orgánů, které francouzského občana bezodkladně vyhostily, aniž by byly schopny nebezpečnost Hammela pro stát prokázat, nebyl v souladu s článkem 13 Paktu.

Výbor dále vyslovil ohledně důvodů, které Madagaskar vedly k Hammelovovu vyhoštění i silné znepokojení: *„ ... rozhodnutí vyhostit Erica Hammela se zdá být svázáno se skutečností, že zastupoval osoby před Výborem pro lidská práva. Kdyby to byl ten případ, Výbor je toho názoru, že by bylo jak neobhajitelné tak neslučitelné s duchem Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a k tomu s Opčním protokolem, kdyby smluvní strany těchto instrumentů měly činit námítky vůči komukoli, kdo jedná jako právní zástupce osob podávajících oznámení Výboru...*²⁶¹

Kontakt s mezinárodními organizacemi chránící lidská práva tedy nejde s největší pravděpodobností uznat za hrozbu pro národní bezpečnost státu,

²⁵⁹ Hammel v. Madagaskar, Communication No. 155/1983, bod 15

²⁶⁰ Tamtéž, bod 19.2

²⁶¹ Tamtéž, bod 19.3

a tudíž důvod pro vyhoštění cizince, byť touto cestou sdělované informace by mohly daný stát zdiskreditovat v rámci mezinárodního společenství.

7.4.1.2 Giry proti Dominikánské republice

Dalším případem, kdy stát podle Výboru neunesl důkazní břemeno ohledně cizincovy hrozby pro národní bezpečnost, bylo vyhoštění francouzského občana P. Giryho z Dominikánské republiky v únoru 1982. Důvodem tohoto opatření v daném případě bylo pašování drog. Giry byl při odletu z Dominikánské republiky na letišti podroben důkladné osobní prohlídce a následně byl obviněn ze spiknutí a pokusu pašování drog do Spojených států amerických. V Portoriku, kam byl záhy dopraven, a které je přidruženým státem USA, byl odsouzen k 28 letům vězení a peněžitému trestu 250.000 \$.

Ačkoli byla na panu Giryho de facto vykonána extradice na základě bilaterální smlouvy mezi Dominikánskou republikou a USA, nikoli vyhoštění, Výbor pro lidská práva dospěl k závěru, že toto není překážkou posuzování oznámení: *„...bez ohledu na to, zda čin vykonaný na původci oznámení se nazývá vyhoštění nebo vydání, ... , vyhoštění v kontextu článku 13 musí být chápáno široce a vydání spadá do účelu /tohoto/ článku...“²⁶²*

V daném případě Výbor opět posuzoval, zda byl Dominikánskou republikou dodržen článek 13 MPOPP. Dominikánská republika tvrdila, že zde existovaly naléhavé důvody národní bezpečnosti, které ji opravňovaly upřít Giryho právo na možnost procesní nápravy. Výbor však ke stejnému závěru nedospěl vzhledem k tomu, že se Giry chystal na základě své vlastní vůle z Dominikánské republiky odletět a bezpečnostní orgány jej zadržely v okamžiku, kdy si šel koupit letenku pryč ze země. *„... státy mají plné právo na to chránit svá území před hrozbou drog sjednáváním extradičních smluv s jinými státy. Ale praxe ve smyslu těchto smluv musí být ve shodě s článkem 13 Paktu...“²⁶³*

Výbor v tomto případě nehodnotil samotnou otázku, zda drogová kriminalita může představovat hrozbu pro národní bezpečnost, ale případ,

²⁶² Giry v. Dominican Republic, Communication No. 193/1985, bod 5.5

²⁶³ Tamtéž

kdy se cizinec ze své vlastní vůle rozhodne opustit území státu. V takovém případě vyhoštění z naléhavých důvodů národní bezpečnosti bez práva na procesní obranu není v souladu s článkem 13 Paktu.

7.4.1.3 C.G. a ostatní proti Bulharsku

Nebezpečnost drogové kriminality jako takové však byla předmětem hodnocení Evropského soudu pro lidská práva na jaře roku 2008.²⁶⁴ Vyhoštěný turecký občan tvrdil, že hostující stát Bulharsko jej vyhostil bez možnosti procesní obrany ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 aniž by byly dány zájmy národní bezpečnosti, kterých se vyhošťující orgán dovolával. Podle bulharského práva bylo nutno cizince vyhostit, pokud byl zapojen do nelegálního obchodu s narkotiky.²⁶⁵ Bulharské bezpečnostní orgány tuto okolnost zjistily a ministři vnitra navrhly, aby z tohoto důvodu nařídil stěžovatelovo vyhoštění.

Ačkoli podle vysvětlující zprávy k Protokolu stát v případě vyhoštění z důvodu národní bezpečnosti nenese důkazní břemeno, že okamžité vyhoštění bylo nutné v konkrétním případě jako u vyhoštění z důvodů veřejného pořádku, v této kauze se Soud nespokojil s odůvodněním ze strany Bulharska. Podle mínění Soudu Bulharsko o nezbytnosti okamžitého vyhoštění z důvodů národní bezpečnosti nepřesvědčilo, tudíž mělo být stěžovateli umožněno dovolat se procesní ochrany ještě před samotným vyhoštěním.²⁶⁶ Jedná se podle mého názoru o průlomový rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k článku 1 Protokolu č. 7, neboť do této doby Soud do práva státu na zhodnocení nebezpečnosti cizince při jeho vyhoštění nezasahoval.

ESLP v této kauze odmítl, že by zapojení do nelegálního obchodu s drogami mohlo představovat hrozbu pro národní bezpečnost. *„Stěžít lze říci, že ... jednání, které se dává za vinu ... stěžovateli – jakkoli může být závažné s ohledem na devastující účinek, které mají drogy na lidské zdraví, by bylo schopné narazit na národní bezpečnost Bulharska nebo by mohlo posloužit jako platný skutečný základ pro závěr, že v okamžiku,*

²⁶⁴ C.G. and others v. Bulgaria, rozsudek z 28. dubna 2008, Application no. 1365/07

²⁶⁵ Srov. Tamtéž, bod 16

²⁶⁶ Tamtéž, bod 79

*kdyby /stěžovatel/ nebyl vyhoštěn, představoval by riziko pro národní bezpečnost do budoucnosti.*²⁶⁷

Pokud je cizinci upřena procesní ochrana před výkonem vyhoštění z důvodů národní bezpečnosti, avšak takové důvody tu prokazatelně nejsou, takové vyhoštění je nezákonné. Z rozhodovací praxe mezinárodních orgánů ale plyne, že k takovému zjištění se dospěje jen výjimečně. Musí se jednat o na první pohled zřejmé zneužití tohoto práva. Mnohem častěji se kontrolní orgán spokojí s tím, že stát měl alespoň přijatelné důvody se domnívat, že zde hrozba pro národní bezpečnost byla.²⁶⁸

7.4.1.4 Nowak proti Ukrajině

V předešlých případech se státy snažily ospravedlnit svoje rozhodnutí o vyhoštění důvody národní bezpečnosti, které ESLP či Výbor pro lidská práva neuznal. V případě Nowak proti Ukrajině však Ukrajina vyhostila polského státního občana bez ohledu na procesní záruky garantované v článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě aniž by se cizincovy hrozby pro národní bezpečnost dovolávala být zpětně. Příklad je zajímavý rovněž pro povahu celého úkonu, protože postup ukrajinských orgánů spíše připomíná extradici.

Polský státní občan Piotr Nowak byl v Polsku stíhán pro napadení. Za vědomí polských orgánů činných v trestním řízení odcestoval do ukrajinského Lvova, kde začal pracovat a získal povolení k pobytu. Ve Lvově byl v lednu 2005 náhodou zadržen ukrajinskou policií, následně po zjištění jeho totožnosti byl umístěn do cely a vyslýchán. Nebylo mu sděleno z jakého důvodu je zadržen, navíc byl i mučen. tj. byl bit a pálen na ruku pomocí cigaret a zápalek. V rozhodnutí o vyhoštění bylo Nowakovi sděleno, že byl vyžádán polskými bezpečnostními složkami pro obvinění z krádeže. Takto byl s okamžitou platností vyhoštěn a byl dále potrestán zákazem vstupu na ukrajinskou půdu po dobu 3 let. Na hranicích byl předán polské policii, která ho převezla do detenčního centra v Przemysli.

Procesní ochrana cizince podle Protokolu č. 7 vůči Nowakovi jednoznačně nebyla dodržena. Vyhošťovací příkaz byl vyhotoven pouze v ukrajinštině, a tudíž byl pro Nowaka nesrozumitelný. Dále vzhledem k okamžitému

²⁶⁷ Tamtéž, bod 43

²⁶⁸ Srov. např. Alzery v. Sweden, Communication No. 1416/2005

provedení příkazu by Nowak ani nemohl uplatnit námitky, dát svůj případ přezkoumat ani být za tímto účelem zastoupen.

Z hlediska formy ukončení pobytu Nowaka v Ukrajině Soud dospěl k názoru, že se jednalo pouze o předstírané vyhoštění, ve skutečnosti totiž byla provedena extradice.²⁶⁹ Prává podstata provedeného aktu ukončení pobytu však neměla za následek, že by bylo toto jednání ukrajinských orgánů vyloučeno z přezkumu před ESLP. Soud tedy fakticky rozšířil svoje šetření i na jednání, které přímo pod čl. 1 Protokol č. 7 nespadá. Toto chování Soudu ovšem není výjimečné, obdobnou paralelu vytvořil i Výbor OSN pro lidská práva ve výše uvedeném případě Giry proti Dominikánské republice.²⁷⁰ Takový přístup rozhodovacích orgánů je zajisté přínosný především pro cizince, kterým se tak zvyšuje úroveň jejich ochrany.

Nakonec vyvstává otázka, zda v tomto případě byly dány okolnosti hrozby P. Nowaka pro národní bezpečnost. Kvůli nim by ukrajinská vláda mohla procesní záruky cizince před vlastní realizací rozhodnutí o vyhoštění opominout. Ukrajinská vláda se však v řízení před Soudem k této věci nijak nevyjádřila. Proto se ani nemohla dovolávat správnosti postupu jejích výkonných složek. Důvodem pro vyhoštění oficiálně uváděným ve vyhošťovacím příkazu byla krádež. Ačkoli nejsou známy podrobnosti o výše uvedeném obvinění, domnívám se, že tato forma kriminality uskutečněná na polském území by jako reálná hrozba pro národní bezpečnost Ukrajiny před Soudem neobstála.

7.4.1.5 García proti Ekvádoru

Výše zmiňovaný případ polského občana P. Nowaka velmi připomíná o mnoho let starší kauzu Kolumbijce E. A. Cañóna Garcíi proti Ekvádoru, kterou řešil Výbor OSN pro lidská práva.²⁷¹

Cañón García pobýval dlouhodobě ve Spojených státech amerických. V roce 1982 se odstěhoval zpátky do Kolumbie. V roce 1987 při soukromé návštěvě Ekvádoru byl zadržen místními ozbrojenými složkami, které jednaly na žádost Interpolu a americké agentury pro potírání drogových deliktů (U.S.

²⁶⁹ Tamtéž, bod 58

²⁷⁰ Viz výše kap. 6.3.1.2

²⁷¹ García v. Ecuador, Communication No. 319/1988

Drug Enforcement Agency) a byl odvezen na neznámé místo, kde byl podroben mučení.

Další den byl vyrozuměn, že byl zadržen na základě příkazu vlády USA a vyrozuměn o svých právech nevypovídat. Nebylo mu nicméně umožněno kontaktovat svého právního zástupce ani kolumbijského konzula v Ekvádoru. Bezprostředně poté musel nastoupit do letadla směřujícího do Spojených států, kde byl obviněn z obchodování s drogami a umístěn do věznice v Texasu.

García tedy nemohl uplatnit námitky proti rozhodnutí, na základě něhož byl deportován. Jednalo se de facto o velice nestandardní postup, jelikož kdyby na Garcíovi byla právoplatně vykonána extradice, musel by o ní rozhodnout ekvádorský soudce. Stejně tak rozhodnutí o vyhoštění by náleželo vydat nějakému ekvádorskému orgánu. Ani o jeden z uvedených případů se však nejednalo, García byl deportován z ekvádorského území čistě na podkladě rozhodnutí americké administrativy.

Výbor pro lidská práva při následném šetření vyzval Ekvádor k vyjádření. Ten provedl šetření a dospěl k závěru, jeho orgány postupovaly nestandardně. Výbor tedy shledal v tomto případě porušení článku 13 MPOPP a uložil Ekvádoru zjednat nápravu. García však plného zadostiučinění bohužel dosáhnout nemohl, neboť částečně jeho stížnost směřovala vůči USA, které však nejsou stranou Opčního protokolu a v předmětné době nebyly stranou ani MPOPP.

V případě Kolumbijce Garcíi nebyly jednoznačně dodrženy procesní práva garantovaná článkem 13 Paktu a dotýčný byl bezprostředně vyhoštěn. Stalo se však i bez následného odůvodnění hrozby pro národní bezpečnost. I kdyby však motivem byly drogové delikty, které údajně spáchal na území USA, bezpečnost Ekvádoru by tím pravděpodobně nebyla dotčena.

7.4.1.6 Ahmadou Sadio Diallo

Případ guinejského občana A. S. Dialla je v celé judikatuře zabývající se případy nelegálního vyhoštění cizinců jedinečný.²⁷² Tato výjimečnost se týká

²⁷² Ahmadou Sadio Diallo (Guinea proti Demokratické republice Kongo), ICJ, rozsudek z 30.11.2010

šíře právních hledisek a množství mezinárodních smluv, podle kterých byla posuzována legalita vyhoštění. Kromě toho se jedná vůbec o první případ, ve kterém vynesl rozsudek v této oblasti Mezinárodní soudní dvůr.

Mezinárodní soudní dvůr je hlavním soudním orgánem OSN zřízeným Chartou OSN. Jeho kompetence je poměrně široká. Řeší spory mezi státy, které před něj byly předloženy a vydává posudky k právním otázkám vzneseným oprávněnými orgány. Možnost jedince obhájit svá individuální práva před tímto soudním orgánem je však značně ztížena tím, že jedinci nemohou být subjektem řízení. Jedinou možností je proto výkon diplomatické ochrany ze strany státu, jehož má jedinec státní příslušnost.

Rozsudek ve věci A. S. Dialla je relativně nový, byl publikován 30.11.2010, ačkoli pojímá případ starý patnáct let. Řízení před Mezinárodním soudním dvorem bylo iniciováno Guineou, která využívaje oprávnění vykonat diplomatickou ochranu nad svým občanem zažalovala jiný africký stát - Demokratickou republiku Kongo (dále DRC) za to, že postupem jejích orgánů byla porušena Diallova individuální práva.

Proti A. S. Diallovi byl vydán vyhošťovací příkaz v říjnu 1995. Následně byl tento guinejský občan zatčen a omezena jeho osobní svoboda. V lednu následujícího roku bylo vykonáno vyhoštění.

Guinea napadla tento postup s tím, že byl nezákonný. Žaloba zahrnovala celou řadu vytýkaných skutků, od nelegálnosti zadržení a způsobu zacházení v detenci až po porušení majetkových práv Guinejce v DRC. Z hlediska vyhoštění namítala Guinea především porušení článku 13 MPOPP a článku 12 odst. 4 Africké charty, které ukládají provést vyhoštění v souladu se zákonem.

Podle MPOPP měl mít Diallo navíc právo uplatnit svá procesní práva, resp. právo rozhodnutí o vyhoštění napadnout před jeho samotným výkonem, pakliže se nejednalo o případ, že byl vyhoštěn z naléhavých důvodů národní bezpečnosti. DRC však argumentovala právě tím, že se o tento případ jednalo. Nijak však toto své tvrzení nepodložila. Ve vyhošťovacím příkazu bylo pouze uvedeno, že „*přítomnost a chování*

*pana Dialla narušovaly zairský veřejný pořádek, obzvláště v hospodářské, finanční a měnové oblasti“.*²⁷³

DRC ani posléze nedoložila důvody, které by představovaly přesvědčující základ pro Diallovo vyhoštění. DRC obviňovala Dialla například z korupce, avšak toto tvrzení o nic neopřela a ani posléze toto obvinění nevedlo k trestnímu stíhání natož odsouzení. Zato Mezinárodní soudní dvůr nepřehlédl spojitost, která se nabízela mezi Diallovým vyhoštěním a skutečností, že se Diallo pokusil soudně vymáhat dluhy, které vznikly jeho společností ze závazků státu Zair a společností, ve kterých měl Zair výrazný majetkový podíl.²⁷⁴

S odůvodněním DRC se tedy Mezinárodní soudní dvůr nespokojil. Učinil stejně tak jako dříve v minulosti Výbor OSN pro lidská práva či ESLP, kteří se postavily na stranu vyhoštěného cizince a odmítly odůvodnění, které je nedostatečně konkrétní a z kterého se nelze dozvědět, v čem přesně jedincovo chování odporovalo právu. *„V zásadě není pochyb o tom, že vnitrostátní orgány zvažují důvody veřejného pořádku, které mohou ospravedlnit jedno nebo druhé policejní opatření. Avšak pokud toto zahrnuje vyloučení důležitého procedurálního pravidla garantovaného mezinárodní smlouvou, nemůže být jednoduše ponecháno v kompetenci dotyčného státu určit okolnosti, které ve výjimečných okolnostech umožňují vyloučit takovou záruku. Je úkolem státu dokázat, že **závažné důvody** /důraz je v původním textu/ vyžadované Paktem existovaly anebo přinejmenším může být důvodně vyvozeno, že existovaly berouce v úvahu okolnosti, které provázely vyhošťovací opatření.“*²⁷⁵

7.4.2 Národní bezpečnost a státní tajemství

Pojem národní bezpečnosti nemusí být státy využíván k vyhoštění nežádoucích cizinců jen tehdy, kdy jejich prokazatelná hrozba pro stát prakticky neexistuje. Může to být i v případě, kdy sice důvody pro obavy z cizincovy nebezpečnosti jsou evidentně dány, avšak legislativa hostujícího státu znemožňuje kvůli důvodům národní bezpečnosti zaručit, že procesní

²⁷³ Ahmadou Sadio Diallo, bod 72

²⁷⁴ Ahmadou Sadio Diallo, bod 82

²⁷⁵ Ahmadou Sadio Diallo, bod 74

ochrana cizince v rámci přezkumného řízení bude účinná. Může tak tomu být proto, že konkrétní informace vážící se k důvodům vyhoštění jsou utajovány. K takovým údajům může mít přístup například jen bezpečnostní služba, která nebezpečnost cizince vysledovala a dalším orgánům je zákon zakazuje sdělit. Kromě toho může právní řád státu zakázat sdělit konkrétní důvod také cizinci, který je rozhodnutím přímo dotčen. Za takové situace tedy sice může být ospravedlnitelné cizincovo okamžité vyhoštění ze země z důvodů národní bezpečnosti, ale případné následné přezkoumávání rozhodnutí o vyhoštění před vnitrostátními orgány nespĺňuje požadavky, které na tento proces klade mezinárodní právo. V takovém případě se dotyčný cizinec legálními prostředky de facto nemůže dozvědět skutečný důvod svého vyhoštění, a tím je mu i upřena možnost se proti rozhodnutí účinně bránit. Takové kauzy v nedávné době řešil především Evropský soud pro lidská práva.

7.4.2.1 Lupsa proti Rumunsku

V prvním případě Lupsa proti Rumunsku²⁷⁶ se srbský státní příslušník, který po 14 let žil a pracoval v Rumunsku, stal pro tuto zemi nežádoucím a byl vyhoštěn z důvodu, že zde byly „*dostatečné a závažné informace, že je zapojen do činností způsobilých ohrozit národní bezpečnost.*“²⁷⁷ Avšak Lupsa nikdy nebyl obeznámen s tím, z jakého trestného činu či jiného provinění je podezírán, ani vůči němu nebylo zahájeno trestní řízení. Platná rumunská legislativa totiž byla založena na tom, že se cizinec, pokud ohrožuje národní bezpečnost, nemá právo dozvědět důvody svého vyhoštění, neboť se jedná o informaci podléhající utajení. Tudíž ani v případě, pokud dotyčný cizinec uplatňuje proti vyhoštění námitky nebo probíhá řízení druhého stupně přezkoumávající takové rozhodnutí, cizinec sám nebo za pomoci svého advokáta se nemohou proti takovému rozhodnutí účinně bránit.²⁷⁸ To byl právě případ Lupsy, který byl urgentně deportován z Rumunska a jeho právní zástupce se ex post snažil toto rozhodnutí zvrátit.

²⁷⁶ Srov. Lupsa v. Romania, ECHR, rozsudek z 8. června 2006, Application no. 10337/04

²⁷⁷ Tamtéž, bod 10

²⁷⁸ Srov. Tamtéž

Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že: „...osoba podléhající opatření zdůvodněnému ohledy na národní bezpečnost nesmí být zbavena veškerých záruk proti svévoli. Musí mít mimo jiné možnost nechat dané opatření přezkoumat nezávislým a nestranným orgánem schopným posoudit všechny faktické a právní otázky za účelem zjištění zákonnosti opatření a potrestání možného zneužití orgány.“²⁷⁹ Legislativa, která tyto podmínky nesplňuje, poté neposkytuje dostatečné záruky proti případné svévolné aplikaci vyhoštění a stát neuspokojuje nároky, které na něj klade Evropská úmluva o ochraně lidských práv.

ESLP tedy ve svém rozsudku nedospěl přímo k názoru, že rumunské orgány nejednaly v dobré víře, či svého práva zneužily, avšak vyjádřil znepokojení ohledně rumunské vyhošťovací praxe. „Existence vhodných a účinných záruk proti zneužití /práv/, zahrnující obzvláště postupy účinného přezkoumání před soudy, je tím více důležitá, čím více systém tajného dozoru vytvořeného s cílem chránit národní bezpečnost zahrnuje riziko podkopávání či dokonce ničení demokracie z důvodu její obrany.“²⁸⁰

7.4.2.2 Bolat proti Rusku

O pár měsíců později po vydání rozsudku v případě Lupsy rozhodl Evropský soud pro lidská práva k případu, který vykazoval podobné znaky jako výše zmiňovaná kauza.²⁸¹ Turecký státní občan, příslušník kabardského etnika, žijící v Kabardsko-balkarské republice Ruské federace, byl vyhoštěn ze země a bylo mu zakázáno se do ní vrátit na základě zákona, který zakazoval na území Ruska pobyt osob, které by mohly ohrozit obranyschopnost státu a jeho bezpečnost.²⁸² Ruské orgány však odmítly při řízení před ESLP předložit dokumenty, na nichž bylo řečené rozhodnutí založeno z důvodu státního tajemství.²⁸³

Soud neshledal, že by byl porušen článek 1 Protokolu č. 7 z hlediska nedostatečných záruk národní legislativy jako v předchozí kauze, jejíž

²⁷⁹ Tamtéž, bod 38

²⁸⁰ Lupsa v. Romania, ECHR, rozsudek z 8. června 2006, Application no. 10337/04, bod 34

²⁸¹ Bolat v. Russia, ECHR, rozsudek z 5. října 2006, Application no. 14139/03

²⁸² Tamtéž, bod 60

²⁸³ Tamtéž, bod 38

protagonistou byl Srb Lupsa, nicméně shledal jiné závažné porušení Úmluvy ze strany Ruska. Rozhodnutí o vyhoštění Bolata totiž nebylo vydáno v souladu s právem. Podle ruského právního řádu bylo možné vyhostit cizince jen na základě rozhodnutí vydaném soudcem, v předmětném případě však vyhošťovací příkaz vydal Ministr vnitra Kabardsko-balkarské republiky.²⁸⁴

Evropský soud pro lidská práva tedy v Bolatově případě nedostatky ruské národní legislativy vyslovit nemusel, protože Rusko porušilo i tak článek 1 Protokolu č. 7. Není ale vyloučeno, že v případě, že by jinak vyhošťovací řízení odpovídalo požadavkům, které na něj klade Úmluva, dospěl by k obdobnému závěru jako v kauze Lupsa proti Rumunsku.

7.4.2.3 Kaya proti Rumunsku

O týden později po vydání rozsudku ve věci Bolata vyhověl Soud další stížnosti na porušení článku 1 Protokolu č. 7, která směřovala opět proti Rumunsku.²⁸⁵ Turecký občan kurdského původu Kaya byl vyhoštěn v dubnu 2005 ze země na základě rozhodnutí vydaného na podkladě stížnosti rumunských informačních služeb. Tyto služby dospěly k závěru, že zde existují dostatečné indicie se domnívat, že Kaya se dopouštěl činností způsobilých ohrozit veřejnou bezpečnost. Stejně jako v Lupsově případě vyhoštěný neměl právo být seznámen s důvody tohoto opatření, neboť nařízení vlády omezovalo přístup k takovým informacím jen na osoby výslovně zmíněné v právních předpisech.²⁸⁶ Odvolací soud přihlédl toliko k informacím obsaženým v utajeném spise, které považoval za dostatečně podložené a odvolání vyhoštěného zamítl.

ESLP shledal nedostatky ve zmiňované vyhošťovací proceduře vzhledem k ustanovení nařízení vlády, které tím, že zakazovalo stěžovateli sdělit důvěrné informace v režimu aktivit týkajících se národní bezpečnosti, neposkytlo cizinci minimální záruky proti svévoli státních orgánů.²⁸⁷ Soud

²⁸⁴ Tamtéž, bod 26

²⁸⁵ Kaya v. Romania, rozsudek z 12. října 2006, Application no. 33970/05, Originál rozsudku je publikován ve francouzštině, české znění viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 3/2007, rozsudek č. 407

²⁸⁶ Tamtéž, bod 11

²⁸⁷ Tamtéž, bod 56

konstatoval, že tento právní předpis neodpovídá požadavkům Úmluvy, a tudíž došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 7.²⁸⁸

7.4.2.4 C.G. a ostatní proti Bulharsku

Čtvrtou stížností v řadě, ve které ESLP shledal porušení článku 1 Protokolu č. 7 byl případ tureckého státního příslušníka s iniciály C. G.²⁸⁹ Stěžovatel, který měl turecké státní občanství, byl v červnu 2005 ze dne na den vyhoštěn z Bulharska z důvodu hrozby pro národní bezpečnost aniž by mu bylo sděleno, čeho konkrétního se měl dopustit. Nebylo mu ani umožněno uplatnit námitky a nechat vyhošťovací příkaz před jeho faktickým vykonáním přezkoumat.

Po svém vyhoštění předmětné rozhodnutí napadl u bulharského Nejvyššího správního soudu. Ani v jeho rozsudku však nezaznělo, na základě jakých informací bulharské orgány dospěly k tomu, proč byl stěžovatel považován za nebezpečného pro stát, a nebylo mu ani umožněno, aby se seznámil s obsahem dokumentu, který posloužil jako základ pro vyhoštění a v němž byla jeho hrozba pro národní bezpečnost specifikována. Věděl jen, že je to pro jeho údajné zapojení do drogové kriminální činnosti. Bulharský právní řád totiž považoval informace, které analyzují bezpečnostní služby o osobách, které mohou představovat hrozbu pro národní bezpečnost, za státní tajemství.²⁹⁰

Stěžovatel mimo jiné tvrdil, že Bulharsko porušilo článek 13 Úmluvy, tedy právo na účinné opravné prostředky. Soud dal vyhoštěnému za pravdu. Podle mínění soudců „... i když je v sázce národní bezpečnost, koncepce zákonnosti a vlády práva v demokratické společnosti vyžadují, aby vyhošťovací opatření zasahující základní lidská práva podléhalo určité formě kontradiktorního řízení před nezávislým orgánem nebo soudem schopným přezkoumat jeho důvody a posoudit podstatné důkazy... Jedinec musí být schopen napadnout tvrzení výkonné moci, že je v sázce národní bezpečnost.“²⁹¹

²⁸⁸ Tamtéž, bod 57

²⁸⁹ C.G. and others v. Bulgaria, rozsudek z 28. dubna 2008, Application no. 1365/07

²⁹⁰ Tamtéž, bod 27 a 28

²⁹¹ Tamtéž, bod 40

V daném případě tomu tak ale nebylo a soud dospěl k názoru, že stěžovatel nepožíval ani minimálního stupně ochrany proti svévoli ze strany rozhodujících orgánů.²⁹² Ačkoli tedy sice důvody hrozby pro národní bezpečnost skutečně mohly existovat, stěžovatel neměl žádnou příležitost předmětná tvrzení vyvrátit. Neměl právo zjistit, z jakého zdroje pramenily a co mu bylo kladeno za vinu. Jak jsem ale již uvedla v předchozí kapitole, Soud se v této kauze přiklonil na stranu stěžovatele a odmítl uznat, že vyhoštění pro drogové delikty by mohlo být ospravedlnitelné zájmem národní bezpečnosti.

7.4.2.5 Nolan a K. proti Rusku

Další případ, kdy státní tajemství neumožnilo účinný přezkum vyhoštění, byl případ amerického státního občana P. Nolana, který byl vyhoštěn z Ruska v červnu 2002.²⁹³ Jeho případ je zajímavý v tom smyslu, že ohledně porušení čl. 1 Protokolu č. 7 nepanovala mezi soudci jednoznačná shoda vzhledem k odlišným podmínkám, za kterých se žalovaný stát odvolával na státní tajemství.

Patrick Nolan pobýval legálně v Rusku po dobu sedmi let. Působil zde jako náboženský aktivista, byl členem Církve sjednocení²⁹⁴. Když se v červnu 2002 vracel z ciziny, byl po přistání na moskevském letišti odveden do detenční cely, kde nedobrovolně strávil noc. Ráno poté mu bylo sděleno, že mu bylo zrušeno jeho dlouhodobé vízum a musel odcestovat pryč ze země, zanechav v Rusku svého 11-ti měsíčního syna. Nolan však nedostal žádnou kopii rozhodnutí o proběhnuvším vyhošťovacím řízení, nedozvěděl se ani z jakého důvodu byl vyhoštěn a kdo tento příkaz vydal. Zpětně pak byl vyrozuměn, že byl vyhoštěn z podnětu Federální bezpečnostní služby, která sledovala jeho aktivity.

Při soudním přezkumu příkazu k vyhoštění byl Nolan zastoupen svým právním zástupcem. Obě instance, tedy Moskevský krajský soud a Nejvyšší soud, potvrdily věcnou i právní správnost daného rozhodnutí. Ani v rozsudcích soudů však nezazněly konkrétní důvody, o které bylo vyhoštění opřeno. Nolan se z nich pouze dozvěděl, že jeho aktivity mají destruktční

²⁹² Srov. Tamtéž, bod 49

²⁹³ Nolan and K. v. Russia, ECHR, rozsudek z 12. února 2009, Application no. 2512/04

²⁹⁴ Unification Church

povahu a představují hrozbu pro bezpečnost státu.²⁹⁵ Tyto aktivity však nijak specifikovány nebyly. Nutno však podotknout, že Nolanův právní zástupce se s obsahem dokumentů mohl při řízení seznámit. //

Nolan se poté obrátil na Evropský soud pro lidská práva. Ruská vláda však odmítla Soudu dodat podklady pro rozhodnutí o vyhoštění s ohledem na státní tajemství a domácí legislativu, která neumožňovala seznámit mezinárodní organizace s tajnými materiály. Pouze sdělila, že Nolanovo vyhoštění souviselo s jeho aktivitami a odmítla, že by důvodem bylo jeho náboženské přesvědčení. Vzhledem k tomu, že Nolanův právní zástupce při řízení před ruskými soudy byl s obsahem tajných materiálů obeznámen, Soud dovedl, že informace o Nolanových aktivitách nemohly být ve stupni utajení vyhrazeném jen pro příslušníky tajných služeb a nejvyšší státní představitele. Tudíž dle ESLP Rusko mohlo poskytnout např. jen shrnutí tajné zprávy bezpečnostní služby.²⁹⁶

Při řízení před ESLP však Rusko nepředložilo materiál Federální bezpečnostní služby ani jiným způsobem konkrétní důvody pro Nolanovo vyhoštění nesdělilo. Soud tedy nemohl posoudit, zda zde důvody hrozby národní bezpečnosti skutečně byly a zda upření předchozí procesní ochrany bylo v souladu s právem. Soud se nakonec většinou šesti soudců ku jednomu vyslovil pro porušení článku č. 1 Protokolu č. 7. Vyslovil názor, že v okamžiku, kdy Rusko nepodložilo nijak své tvrzení, že byla v sázce jeho národní bezpečnost, mělo být postupováno v souladu s prvním odstavcem předmětného článku, respektive nejprve měl Nolan mít možnost svoje vyhoštění zvrátit pomocí opravných prostředků.²⁹⁷

Zároveň se Soud zamýšlel nad důvody Nolanova vyhoštění. Vzhledem k tomu, že Rusko aktivity vyhoštěného blíže nspecifikovalo a kromě jeho působení jakožto náboženského misionáře jiná Nolanova činnost nebyla známa, Soud dovedl, že nejspíše Rusku vadily právě tyto náboženské aktivity. Tomu by i odpovídala linie oficiální ruské náboženské politiky. Podle

²⁹⁵ Nolan and K. v. Russia, bod 37

²⁹⁶ Tamtéž, bod 56

²⁹⁷ Opačné stanovisko však zaujal soudce A. Kovler z Ruska. Jeho odlišný názor na porušení Úmluvy vycházel z toho, že fakt, že stát odmítne předložit utajené dokumenty nebo jakkoli sdělit jejich obsah neznamena zákonitě to, že hrozba pro národní bezpečnost nebyla prokázána. Kovler vyzdvihl, že řádná procesní ochrana Nolanovi poskytnuta byla ex post. Při ní měl Nolan možnost prostřednictvím svého zástupce napadnout rozhodnutí o svém vyhoštění.

vidění ruské vlády totiž šíření cizích náboženství a misí představuje hrozbu pro národní bezpečnost. To vyplývá z prezidentského dekretu č. 24 z roku 2000. Ten obsahuje následující: „Zajišťování národní bezpečnosti Ruské federace zahrnuje zároveň ochranu jejího... duchovního a morálního dědictví... utváření politiky státu na poli duchovního a morálního vzdělávání obyvatelstva... a také zahrnuje obranu proti negativním vlivům cizích náboženských společností a misí...“.²⁹⁸ Ruské orgány tedy skutečně mohly cítit potřebu chránit národní bezpečnost proti Nolanovým aktivitám, ve kterých spatřovaly negativní vliv cizích náboženských společností a misí.

Soud tedy dovodil, že Nolanovo vyhoštění, které bylo vyústěním jeho dřívějšího sledování bezpečnostní službou, mohlo souviset s jeho šířením jeho náboženské víry. „Plošné označování jakýchkoli aktivit cizích náboženských misí jakožto škodlivé pro národní bezpečnost podporuje /Nolanův/ argument, že jeho náboženské přesvědčení v kombinaci s jeho statutem misionáře cizí náboženské organizace mohlo být jádrem rozhodnutí ruských představitelů zabránit mu v navracení do Ruska.“²⁹⁹ Pokud však byla víra projevoována pokojným způsobem, tak vyhoštění dle Soudu nebylo legitimní a vzhledem k cíli, který takovým opatřením Rusko sledovalo, extrémní a nepřiměřené.³⁰⁰ Soud se proto vyslovil mimo jiné i pro porušení čl. 9 EÚLP ze strany Ruska, tedy svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání.³⁰¹

Nolanův případ tak byl po předchozím případě C.G. a ostatní proti Bulharsku potvrzením tvrdšího přístupu mezinárodního orgánu vůči diskreční pravomoci jednotlivých států posuzovat nebezpečnost vyhošťovaného cizince. Zatímco v minulém případě se jednalo o drogovou kriminalitu, nyní Soud odmítl uznat za činnost ohrožující národní bezpečnost šíření cizího náboženského přesvědčení. Ačkoli ruská vláda oficiálně nepotvrdila, že důvodem pro Nolanovo okamžité vyhoštění byly právě tyto náboženské aktivity, ve světle ruské náboženské politiky a dostupných informací o daném případě Soud uznal, že se to jeví za velmi pravděpodobné.

²⁹⁸ Nolan and K. v. Russia, bod 12

²⁹⁹ Tamtéž, bod 65

³⁰⁰ Tamtéž, bod 77

³⁰¹ Tamtéž, bod 66

7.4.2.6 Ahmed proti Rumunsku

V červenci 2010 rozhodl ESLP ve věci porušení článku 1 Protokolu č. 7 v případě iráckého občana M.H.A.Ahmeda.³⁰² Ten byl v březnu roku 2003 vyhoštěn z Rumunska na 10 let.

Případ Ahmeda vykazuje podobné znaky jako tomu bylo u předchozích případů Lupsa a Kaya, které směřovaly rovněž proti Rumunsku. Iráčan Ahmed pobýval stejně tak jako Srb Lupsa v zemi mnoho let, byl zde asimilován. Kromě toho případy jsou si blízké vzhledem ke skutečnosti, že rumunské orgány postupovaly podle stejných vnitrostátních právních předpisů, které znemožňovaly cizinci dozvědět se důvody svého vyhoštění s ohledem na státní tajemství.

V rozhodnutí, které se stalo podkladem pro vyhoštění, bylo rovněž uvedeno že stěžovatel dopustil činů, které mohly ohrozit národní bezpečnost. Žádné konkrétní skutky Ahmedovi vytýkané a které byly současně motivem pro takové opatření, však zde nebyly uvedeny, rozhodnutí bylo čistě formální.

Ahmedovo odvolání proti vyhošťovacímu příkazu nepřineslo ve věci změnu. Ahmed se ještě pokusil rozhodnutí zvrátit když požádal rumunský Národní úřad pro uprchlíky o udělení politického azylu z důvodu jeho pacifistického přesvědčení, avšak bezvýsledně. Štrasburský soud v případě Ahmed proti Rumunsku opět konstatoval, že vnitrostátní legislativa neposkytla cizinci sebemenší ochranu proti svévolnému rozhodnutí.³⁰³

S ohledem na to, že již třetí stěžovatel v pořadí se domohl na Soudu vyslovení porušení článku 1 Protokolu č. 7 ze strany Rumunska pro nezákonné postupy při vyhošťování z důvodu národní bezpečnosti, je možné předpokládat, že tato rumunská praxe mohla mít za následek ještě další oběti, jejichž případy stále čekají před štrasburským soudem na spravedlivé zadostiučinění.

³⁰² Ahmed c. Roumanie, rozsudek z 10. července 2010, Requete no. 34621/03, Originál rozsudku je publikován ve francouzštině.

³⁰³ Ahmed c. Roumanie, bod 55

7.4.2.7 Kaushal a ostatní proti Bulharsku

Několik měsíců po vynesení rozsudku ve věci Ahmeda proti Rumunsku ESLP rozhodl v případě indického státního občana Rajeshe Kaushala.³⁰⁴ Ten díky Soudu dosáhl zadostiučinění za svoje protiprávní vyhoštění uskutečněné na příkaz bulharských státních orgánů v listopadu roku 2005.

Jedná se opět o obdobný případ, kdy cizinec napadl svoje vyhoštění z důvodu, že se nemohl seznámit se s důvody vedoucí k jeho vyhoštění vzhledem k národní bezpečnosti a ochraně státního tajemství. Případ Inda Kaushala byl komplikován navíc skutečností, že mělo dojít i k zásahu do jeho práva na rodinný život vzhledem k tomu, že v Bulharsku pobýval již 25 let a založil zde rodinu.

Proti Bulharsku směřovala již stížnost tureckého občana C. G., ve které Soud shledal porušení článku 1 Protokolu č. 7. Případ Kaushal obsahuje některé podobné znaky se zmiňovaným případem. Oba cizinci byli vyhoštěni na základě stejného zákona³⁰⁵ a oběma státní tajemství znemožnilo dovědět se faktické důvody vedoucí k jejich vyhoštění. Jak Turek C.G., tak Ind Kaushal byli vyhoštěni ihned po vydání vyhošťovacího příkazu s ohledem na národní bezpečnost, tudíž bez možnosti napadnout zmiňované rozhodnutí před výkonem rozhodnutí.

Rozdíl byl ve vytýkané činnosti. Zatímco C.G. byl vyhoštěn pro podezření z drogové kriminality, kterou Soud odmítl uznat jako hrozbu pro národní bezpečnost, Kaushal se podle bulharských bezpečnostních orgánů měl dopustit vážnějších činů. Byl podezírán, že je členem extremistické skupiny a je zapojen do obchodu s lidmi. Soud shledal, že přinejmenším prvně uvedený důvod lze kvalifikovat jako možnou hrozbu pro národní bezpečnost.³⁰⁶ Jakkoli je ale v sázce národní bezpečnost, státní orgány musí umožnit, aby jedinec se mohl tvrzením o takových protiprávních aktivitách účinně bránit.

Přezkum rozhodnutí o vyhoštění u bulharských soudů však podle ESLP neochránil vyhošťovaného indického občana před možnou svévolí. Kaushal

³⁰⁴ Kaushal and Others v. Bulgaria, rozsudek z 2. září 2010, Application no. 1537/08

³⁰⁵ Cizinecký zákon z roku 1998

³⁰⁶ Kaushal and Others v. Bulgaria, bod 28

neměl možnost seznámit se s faktickými skutky, které mu byly kladeny za vinu, neboť byly uvedeny pouze v utajovaném dokumentu Ministerstva vnitra. Soudy, které Kaushalovo odvolání projednávaly, se přiklonily na stranu exekutivy, aniž by kriticky taková závažná obvinění přezkoumávaly. Soud proto dospěl k závěru, že Bulharsko porušilo čl. 1 Protokolu č. 7, resp. jeho první odstavec, který zaručuje, že vyhoštění bude vykonáno na základě rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a jedinec bude moci dát přezkoumat svůj případ.

7.4.2.8 Ahani proti Kanadě

Poměrně výjimečný je dále případ íránského uprchlíka Mansoura Ahaniho žijícího v Kanadě.³⁰⁷ Zatímco totiž v předchozích případech porušení procesních záruk vyhošťovaného cizince vyslovil ESLP, v tomto případě to byl Výbor OSN pro lidská práva. Také zde svoji roli sehrály informace tajných služeb a jejich ochrana.

Pan Ahani byl na základě informací kanadských tajných služeb ohledně své minulosti nájemného vraha ve službách íránského ministerstva zpravodajství a bezpečnosti identifikován jako bezpečnostní hrozba pro stát. Byly zde obavy, že je v teroristické organizaci nebo by se mohl zapojit do terorismu.

Při řízení o bezpečnostním osvědčení před federálním soudem mu bylo umožněno seznámit se se shrnutím informací, které vedly k jeho bezpečnostnímu osvědčení, přičemž tato zpráva byla upravena vzhledem k národní bezpečnosti. Ahani namísto aby využil svého práva uplatnit námitky k této zprávě, napadl ústavnost celého řízení a jeho zadržení v detenčním centru. Jeho žaloba však byla zamítnuta. Federální soud následně při neveřejném řízení za Ahaniho nepřítomnosti z důvodů národní bezpečnosti zkoumal informace tajných služeb a přiklonil se k názoru, že informace o jeho minulosti jsou věrohodné. Na základě toho imigrační soudce nařídil jeho vyhoštění ze země.

Vzhledem k Ahaniho uprchlickému statutu však ministr pro občanství a přistěhovalectví musel zhodnotit jeho bezpečnostní hrozbu na jedné straně

³⁰⁷ Ahani v. Canada, Communication no. 1051/2002

a možné riziko mučení, jemuž by čelil při případném návratu do vlasti. Stejně tak tento orgán se přiklonil na stranu vyhoštění a to na základě dalších informací, se kterými se však Ahani nemohl seznámit. Ahaniho žádost o soudní přezkum předmětného rozhodnutí byla zamítnuta. Po vyčerpání dalších opravných prostředků byl následně po 9 letech v detenčním centru vyhoštěn do Íránu.

Výbor pro lidská práva se v tomto případě přiklonil na stranu stěžovatele, jelikož uznal, že procesní ochrana podle článku 13 MPOPP nebyla zcela dodržena. Ahani neměl plnou možnost seznámit se s podkladovými materiály, které stály za rozhodnutím jej vyhostit. Na druhou stranu Výbor nenapadl tvrzení, zda byla skutečně dána cizincova hrozba pro národní bezpečnost, neboť to, jak už Výbor nesčetněkrát zopakoval, posouzení tohoto je suverénním právem každého státu.

V případě Ahaniho dále nehrála významnou role národní bezpečnost jakožto výjimka pro upření procesní ochrany vyhoštěného, neboť dotýčný byl vyhoštěn až po dlouhé proceduře, jejímž předmětem byl právě přezkum rozhodnutí o vyhoštění. Velkou časovou prodlevu zde způsobilo mj. přehodnocování rizika mučení v Ahaniho vlasti, které sice dle Kanady nebylo Ahaním prokázáno, Výbor však byl opačného názoru.

7.4.2.9 Baltaji proti Bulharsku

Zatím posledním příspěvkem ESLP do judikatury v otázce porušení čl. 1 Protokolu č. 7 je případ Moldavana M.V. Petroviče Baltajih³⁰⁸. Baltaji žil na základě povolení k trvalému pobytu po dobu devíti let v Bulharsku. Pracoval zde ve stavebnictví, koupil byt a založil rodinu. Na základě nařízení regionálního ředitelství ministerstva vnitra bylo v červenci 2003 rozhodnuto o jeho okamžitém vyhoštění z Bulharska na deset let. To bylo rovněž o dva dny později vykonáno. Stalo se tak aniž by se Baltaji dozvěděl faktické důvody pro toto opatření.

Baltajih³⁰⁸ advokát se snažil rozhodnutí ex post zvrátit pomocí soudní žaloby, tak však byla zamítnuta jako nepřípustná z důvodu, že předmětné

³⁰⁸ Baltaji v. Bulgaria, rozsudek z 12. července 2011, Application no.12919/04, Originál rozsudku je publikován ve francouzštině.

nařízení nepodléhá soudní kontrole. To potvrdil i nejvyšší správní soud. Obrátil se tedy na ministra vnitra. Ten toto odvolání zamítl s odůvodněním, že nařízení o vyhoštění spočívalo na zjištění, že Baltajihův pobyt na bulharském území představuje vážné nebezpečí pro národní bezpečnost a veřejný pořádek. Neuvedení motivu pro vyhoštění bylo odůvodněno tím, že platná bulharská legislativa v těchto případech zprošťuje regionální ředitelství vysvětlit předmětné důvody.

ESLP poté vyhověl Baltajihově stížnosti a dal mu mimo jiné za pravdu v tom, že Bulharsko porušilo článek 1 Protokolu č. 7. Vyhoštění se totiž neuskutečnilo v souladu se zákonem, neboť předmětná legislativa trpěla nedostatky, když neposkytla stěžovateli odpovídající záruky proti svévoli.³⁰⁹ Soudní orgány případ odmítly z důvodu nedostatku kompetence a přezkum ministra byl čistě formální. Případ tak nebyl projednán před nezávislým a nestranným orgánem přičemž přezkum byl veden mimo jakékoli kontradiktorní řízení.

Přezkum tedy zcela pominul faktické důvody pro vyhoštění. To platí i pro řízení před ESLP. Zatímco v předchozích případech ESLP, které směřovaly proti Bulharsku, a které mají stejný právní základ,³¹⁰ byly důvody alespoň naznačeny, v tomto případě se Baltaji ani při řízení před ESLP nedozvěděl, co bulharské výkonné orgány k tomuto kroku vedlo. Nemohl tak zjistit, jaké jeho aktivity výkonným orgánům vadily či zda je z nějakého trestného činu přímo podezírán.

Tento případ je tedy dalším potvrzením skutečnosti, že praxe Bulharska při vyhošťování nežádoucích cizinců neodpovídá požadavkům mezinárodního práva.

³⁰⁹ Baltaji v. Bulgaria, bod 56

³¹⁰ Viz případ C.G. a ostatní proti Bulharsku a Kaushal proti Bulharsku

8. Závěr

Mezinárodněprávní i evropská ochrana cizince před vyhoštěním se neustále vyvíjí. Vznikají nová pravidla, které cizincům poskytují vyšší standard ochrany než v minulosti. Vedle toho platné právní normy jsou kontrolními orgány v konkrétních případech závazně interpretovány ve smyslu účinnější ochrany práv cizinců před možným zneužitím práva ze strany státu. Ačkoli není zpochybňována základní podstata suverénní moci státu rozhodovat o přítomnosti cizích osob na vlastním území, stát je ve výkonu tohoto práva postupně omezován. Tyto restriktce začínají zasahovat i do oblastí, které stály stranou zájmu mezinárodních kontrolních orgánů, neboť byly považovány za výsostnou doménu každého státu. To je právě případ národní bezpečnosti, jejíž roli v rámci vyhoštění cizinců jsem sledovala.

Ochrana národní bezpečnosti před vnějším i vnitřním ohrožením je sice jedním z prvořadých úkolů státu, avšak stát nemá pravomoc se na národní bezpečnost odvolávat neomezeně, respektive nesmí toto kritérium aplikovat svévolným způsobem. Národní bezpečnosti se dá zneužít v celé řadě oblastí. Mým cílem bylo prozkoumat, zda státy nezneužívají důvodů národní bezpečnosti při vyhoštění na úkor procesních práv cizinců. Procesní ochrana cizince před vyhoštěním je sice mezinárodními úmluvami zaručena, avšak v souvislosti s důvody národní bezpečnosti je možnost cizince účinně se bránit podstatně ztížena.

Hrozba pro národní bezpečnost v první řadě figuruje jako důvod pro okamžité vyhoštění cizince bez možnosti předchozího přezkoumání vyhošťovacího příkazu z hlediska věcné a právní správnosti. Stát touto cestou může snadno donutit k odchodu ze svého území cizince, jehož přítomnost je pro něj z určitých důvodů nežádoucí, a kterému nechce umožnit, aby se před vlastním odchodem domáhal právní cestou nápravy. Vyslovení nezákonnosti upření předchozí procesní ochrany ale vyžaduje, aby se oběť údajně svévole obrátila na mezinárodní kontrolní orgán. Praxe mezinárodních dozorčích orgánů, které jsem sledovala, ale vypovídá o tom,

že případy, kdy Soud nebo Výbor vysloví neexistenci důvodů národní bezpečnosti, a tudíž nezákonnost okamžitého vyhoštění, jsou stále vzácné. Tyto orgány příliš do práva státu na zhodnocení nebezpečnosti cizince nezasahují. Mnohem častěji se spokojí s tím, že důvody, na nichž stát založil své rozhodnutí o vyhoštění, jsou z hlediska hrozby pro národní bezpečnost přijatelné.

Další možná forma zneužití národní bezpečnosti může nastat v samotném řízení, které přezkoumává vyhošťovací příkaz. Ačkoli je cizinci sice umožněno obrátit se na určitý orgán za účelem možné revize předmětného rozhodnutí, důvody národní bezpečnosti znemožňují, aby tato procesní ochrana byla účinná. Cizinec před dozorčím orgánem například těžko prokáže, že prvoinstanční orgán šel nad rámec své diskreční pravomoci a kritéria národní bezpečnosti zneužil. Kromě toho přezkumný orgán nemusí mít přístup k veškerým informacím, na nichž bylo původní rozhodnutí založeno, nebo se necítí kompetentní k jejich řádnému zhodnocení. Často se také může stát, že konkrétní důvody vyhoštění budou podléhat státnímu utajení, takže naděje na jejich vyvrácení je znemožněna. I v tomto ohledu ale dochází k velkému posunu díky judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Jedná se ovšem o trend posledních pěti let. ESLP tak již od roku 2006 několikrát judikoval, že stát porušil své závazky k procesní ochraně cizince v okamžiku, kdy důvody národní bezpečnosti v daných případech znemožnily účinnou formu nápravy. To jsou případy převážně východoevropských zemí – Bulharska, Rumunska a Ruska.

Vzhledem k výše uvedenému lze vyslovit závěr, že i když otázka národní bezpečnosti je stále součástí výhradní domény každého státu, ochrana cizince před svévolným vyhoštěním v této souvislosti se pomalým krokem zvyšuje. Rozsudky a závěry, ve kterých mezinárodní orgány vyslovily nezákonnost daných rozhodnutí o vyhoštění s ohledem na národní bezpečnost se stávají vodítkem pro následnou judikaturu a principy v nich obsažené se dostávají do širšího povědomí přinejmenším v odborných kruzích.

9. Prameny a literatura

Prameny:

Arab charter on human rights, May 22, 2004, 12 Int'l Hum. Rts. Rep. 893 (2005)

BROWNLIE, Ian, GOODWIN-GILL, Guy S. (eds.): Basic documents on human rights, Fourth Edition, New York: Oxford University Press 2002

Deklarace o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou státními občany země, v níž žijí, Organizace spojených národů, A/RES/40/144

The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, Organizace spojených národů, E/CN.4/1996/39

Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, Organizace spojených národů, E/CN.4/1984/4

Literatura:

ADDO, Michael K., GRIEF, Nicholas: Does Article 3 Of The European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?, in: European Journal of International Law 9 (1998), s. 510 - 524

ALLEINIKOFF, T. Alexander, CHETAIL, V. (eds.): Migration and international legal norms, The Hague: T.M.C. Asser Press 2003

ALLEWELDT, Ralf: Protection against Expulsion Under Article 3 of the European Convention on Human Rights, in: European Journal of International Law 4 (1993), s. 360 - 376

BALDACCINI, Anneliese: The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, in: European Journal of Migration and Law 11 (2009), s. 1 - 17

BLUMENWITZ, Dieter (ed.): Flucht und Vertreibung: Vorträge eines Symposiums veranstaltet vom Inst. für Völkerrecht der Univ. Würzburg 19.-22. November 1985, Köln: C. Heymanns, 1987

BOELES, Pieter – den HEIJER, Maarten – LODDER, Gerrie – WOUTERS, Kees: European Migration Law, Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia 2009

BOSSUYT, Marc L.: Guide to the "travaux préparatoires" of the International covenant on civil and political rights, Dordrecht, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers 1987

BROWNLIE, Ian: Principles of public international law, 6th ed., Oxford : Oxford University Press 2003

CAMERON, Iain: National security and the European convention on human rights, The Hague: Martinus Nijhoff Publisher 2000

CANETTA, Emanuela: The EU Policy on Return of Illegally Staying Third-Country Nationals, in: European Journal of Migration and Law 9 (2007), s. 435 - 450

CÍSAŘOVÁ, Dagmar a kol.: Trestní právo procesní, Praha: Linde Praha a.s. 2006

Compilation of the general comments or general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Organizace spojených národů, HRI/GEN/1/Rev.7

CONDINANZI, Massimo – LANG, Alessandra – NASCIMBENE, Bruno: Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008

ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní právo veřejné, Praha: Eurolex Bohemia, 2003

D'AMATO, Anthony: Good faith, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, vol. II (1999), s. 599 – 601

VAN DIJK, P, VAN HOOFF, G.J.H.: Theory and practice of the European Convention on Human Rights, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers 1990

DOEHRING, Karl: Aliens, Expulsion and Deportation, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, vol. I (1992), s. 109 – 112

Explanatory report to European convention on establishment, European treaty series (ETS), No. 19

Explanatory report to Protocol no. 7 to European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 117)

Expulsion of aliens: Comments and information received from Governments, Organizace spojených národů, A/CN.4/628

Expulsion of aliens. Memorandum by the Secretariat, Organizace spojených národů, A/CN.4/565

FOÀ, Sergio: Sicurezza pubblica, in: Digesto delle discipline pubblicistiche, Vol. XIV, Torino: UTET 1999, s. 127 – 142

Fifth report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/611

Fourth report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/594

GAVLAS, Pavel: Mezinárodní a národní bezpečnost, Praha: Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů 2007

GOODWIN-GILL, Guy S.: Migration: International law and human rights,

in: GHOSH, Bimal: Managing migration. Time for a new international regime?, New York: Oxford university press 2000, s. 160 – 189

GOODWIN-GILL, Guy S.: International law and the movement of persons between states, Oxford: Clarendon Press 1978

GOODWIN-GILL, Guy S.: The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law, in: The British year book of international law. 1974-1975. Vol. 47, s. 55 - 156

GOODWIN-GILL, Guy S., McADAM, Jane: The refugee in international law, New York: Oxford University Press 2002

GUILD, Elspeth, VAN SELM, Joanne (eds.): International migration and security. Opportunities and challenges, London: Routledge 2005

GUILD, Elspeth, LESIEUR, Guillaum: The European court of justice on the European convention on human rights. Who said what, when?, London: Kluwer Law International 1998

GUILD, Elspeth: The Legal Elements of European Identity: EU citizenship and migration law, Hague: Kluwer Law International 2004

GUILD, Elspeth, MINDERHOUD Paul E.(eds.): Security of residence and expulsion: Protection of aliens in Europe, The Hague: Kluwer Law International 2001

HATHAWAY, James C.: The rights of refugees under international law, Cambridge: Cambridge University Press 2005

HORRIGAN, Brenda L., KARASIK, Theodor - Security studies, in : Encyclopedia of violence, peace and conflict, San Diego, Academic press 1999, s. 271 - 278

HRABINOVÁ, Magda: Rozsah a postavení principu non-refoulement v kontextu uprchlického práva, Diplomová práce, Právnická fakulta UK 2005

JOSEPH, Sarah, SCHULTZ, Jenny, CASTAN, Melissa: The international covenant on civil and political rights: Cases, materials and commentary, Oxford: Oxford University Press 2004

KARLOVÁ, Hana: Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt občanů Unie z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, in: Právník 2007, č. 8, s. 922 - 939

KISS, Alexandre: Abuse of rights, in: BERNHARDT, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, vol. I (1992), s. 4 - 8

LUŽNÁ, Romana: Zásada non-refoulement, in: Právní rádce 2003, č.3, s. 39

MRÁZEK, Josef: Evropská úmluva o státním občanství a občanství EU, in: Právní rozhledy 2004, č. 18, s. 668 - 675

NASCIMBENE, Bruno: Straniero nel diritto internazionale, in: Digesto delle discipline pubblicistiche, Vol. XV, Torino: UTET 1999, s. 179 - 190

NOWAK, Manfred: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR - Kommentar, Kehl am Rhein: Engel 1989

OPPENHEIM, L.: International law: a treatise. Vol. I, Peace, London: Longmans, Green and Co. 1948

OUTLÁ, Veronika – Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU, in: EMP Jurisprudence 2005, č. 4, s. 19-26

PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 2. díl, Práva a svobody, Praha: Linde Praha a.s. 2002

PELLONPÄÄ, Matti: Expulsion in international law: a study in international aliens law and human rights with special reference to Finland, Helsinki: Suomalainen Tiedeakatemia 1984

PHUONG, Catherine: Minimum Standards for Return Procedures and International Human Rights Law, in European Journal of Migration and Law 9 (2007), s. 105 - 125

POTOČNÝ, Miroslav, ONDŘEJ, Jan: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, 3. vydání, Praha: C. H. Beck 1996

Preliminary report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/554

RAINER, Arnold: Aliens, in: BERNHARDT, Rudolph (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, vol. 1, 1992, s. 102-107

Report of the International Law Commission, Fifty-seventh session (2005), Organizace spojených národů, A/60/10, s. 117 – 128

Report of the International Law Commission, Fifty-ninth session (2007), Organizace spojených národů, A/62/10, s. 132 - 153

Report of the International Law Commission, Sixtieth session (2008), Organizace spojených národů, A/63/10, s. 300 – 310

Report of the International Law Commission, Sixty-second session (2010), Organizace spojených národů, A/65/10, s. 272 - 288

Second report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/573

Seventh report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/642

Sixth report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/625

ŠTURMA, Pavel: EU a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus), in: Právník 1 (2008), s. 1 – 18

ŠTURMA, Pavel a kol.: Konkuruující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů, Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakl.

Vodnář, 2009

ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, Praha: C. H. Beck 1999

ŠTURMA, Pavel: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinců podle mezinárodního práva, Praha: Univerzita Karlova 2002

ŠTURMA, Pavel: Odpověď mezinárodního práva na hrozbu mezinárodního terorismu, in: Právník 2003, č. 2, s. 150-183

ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol.: Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006

Topical summary of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-third session, prepared by the Secretariat, Organizace spojených národů, A/CN.4/606

Third report on the expulsion of aliens, Organizace spojených národů, A/CN.4/581

WEIS, Paul: Nationality and statelessness in international law, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1979

WEISOVÁ, Zuzana: Institut extradice v současném mezinárodním právu, Disertační práce, Právnická fakulta UK 2006

ZBÍRAL, Robert: Jednání o přistoupení Evropské Unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu?, in: Právní rozhledy 24 (2010), s. 876 - 882

Internetové zdroje:

www.bayefsky.com - server pojímající širokou škálu dat týkajících se aplikace smluvního systému OSN v oblasti lidských práv

<http://books.google.cz> - zpřístupněné texty některých knih

www.coe.int - Rada Evropy

<http://eur-lex.europa.eu/> - přístup k právu EU

www.icj-cij.org - Mezinárodní soudní dvůr

www.un.org - Organizace spojených národů

10. Summary

This study deals with the expulsion of aliens in modern international and European law. Today, this topic is of particular interest because of greater migratory flows from one country to another on the one hand and stronger efforts of States to protect themselves from individuals which are considered undesirable on the other hand.

The term expulsion is used in the sense of measure targeting an individual who is national of another State, in which the host State compels him to leave its territory. I do not intend to present a complete picture of this wide ranging phenomenon, which affects many aspects of migration law. This study focuses on the particular ground for the expulsion, i. e. national security, in the context of the States' obligations under international and European law.

Both international and European law recognizes the discretionary power of each State to set the conditions for the aliens' entry and residence in its territory. Consequently, every State fully enjoys the right to expel undesirable aliens on condition that such measure is ordered on the basis of good reason and in accordance with law. All these rights are inherent in the State sovereignty.

National security is one of the generally accepted grounds for the expulsion of aliens. The content of this term is defined neither by international nor European law. The concept of national security is constantly evolving. Therefore individual States do not usually strictly define this term in their domestic legislative but they assess if the threat to national security is fulfilled in a particular case.

Exception of national security is used in many international legal instruments as restriction upon or derogation from the States human rights obligations. My study deals with the exception which restricts the procedural guarantees of aliens in the case of expulsion. I have focused on the respective articles in the International Covenant on Civil and Political Rights, European Convention on Human Rights and some EU directives. According

to the both international treaties mentioned above and also European law the national security is a ground for the immediate expulsion of alien from the host country. Such alien is not allowed to benefit primarily from the procedural guarantees set in these instruments.

States do not hesitate to use the expulsion as a shield against individuals whom they view as a threat to national security in the country. Nevertheless, given the difficulty of defining the content of national security, the danger of abuse in acting to protect that interest is apparent. Although State itself considers the danger of the alien and his possible threat to national security, its power is limited. International law has developed some criteria for assessing the invocation of national security ground in order to avoid possible abuse of the right. Aliens who allege that their individual rights were violated can lodge an application with some international institutions for the protection of human rights such as the United Nations Human Rights Committee or the European Court of Human Rights. The protection of human rights under European law is more difficult due to rules of procedure of the European Court of Justice. Therefore the subject of my analysis is not covered by any jurisdiction of the ECJ until now.

International control organs having been included in my study do not doubt the States' discretionary power to assess the existence of threat to national security. Nevertheless, there has been a step forward in the recent years. Both The Human Rights Committee and the Court in Strasbourg decided that such right must not be used in an arbitrary way. States are obliged to provide sufficient guarantees against arbitrariness on the part of their authorities. If aliens do not enjoy a minimum degree of protection against arbitrariness such expulsion is not in pursuance of a decision reached in accordance with law. Such State does not satisfy the requirements of the international treaties corresponding articles and therefore the international organ declares a violation of the provision. This conclusion may lead to the States' obligation to pay damage to the applicant.

There have been two kinds of abuse of the national security term with respect to the procedural rights of the expelled persons found in this study.

First, States expel aliens forthwith without giving them the opportunity to submit reasons against their expulsion or permitting them to have their case reviewed by a competent authority also in cases when the exception of national security is indefensible. However, these cases are rather rare. International control organs come to conclusion, that such expulsion is illegal provided that this measure is extreme and disproportionate taking into consideration the aim that had been pursued or if such expulsion is arbitrary at first sight. Second, the national security interest restricts the effectiveness of the appeal proceedings in cases when the domestic legislative does not permit the expelled persons to be informed about the reasons of the measure and the affected person are not able to defend themselves properly. Such violations were declared recently with regards to expulsions effectuated by some Eastern European Countries.

I arrived at the conclusion that even if the national security interest is one of the States' highest values and international control organs do not doubt the States' sovereign power to assess the existence of the threat to such values, there exists the effective international protection of aliens against the illegal expulsion on national security grounds. Recently such protection has become stronger thanks to these control organs jurisdiction and consequently many affected individuals have reached just satisfaction.

11. Abstract

This study deals with the expulsion of aliens in modern international and European law. I have focused on the particular ground for the expulsion, i. e. national security, in the context of the States' obligations under some selected international human rights instruments and the relevant European law. National security is one of the generally accepted grounds for the expulsion of aliens, but the content of this term is not strictly defined. As a consequence of this lack of clarity national security may be abused by States. I focused on such abuse in the process of expulsion when States use

the exception of national security as a reason for not allowing aliens to benefit from the procedural guarantees provided by international law.

There have been two kinds of abuse of the national security term with respect to the procedural rights of the expelled persons found in this study. First, States expel aliens forthwith without giving them the opportunity to submit reasons against their expulsion or have their case reviewed by a competent authority also in cases when the exception of national security is indefensible. Second, the national security interest restricts the effectiveness of the appeal proceedings in cases when the domestic legislative does not permit the expelled persons to be informed about the reasons of the measure and the affected person are not able to defend themselves properly. However, the violation of the relating provisions is declared by the international control organs rarely and thus the national security interest assessment still appertains to the States' sovereign rights.

Tato práce se zabývá vyhoštěním cizinců v moderním mezinárodním a evropském právu. Zaměřila jsem se na konkrétní důvod pro vyhoštění, tj. národní bezpečnost, v kontextu závazků států podle vybraných mezinárodních lidskoprávních instrumentů a příslušného evropského práva. Národní bezpečnost je jedním z všeobecně uznávaných důvodů pro vyhoštění cizinců, nicméně obsah tohoto pojmu není přesně vymezen. Následkem této nejasnosti může být národní bezpečnost ze strany států zneužívána. Zaměřila jsem se na zneužívání tohoto pojmu v řízení o vyhoštění, kdy státy se odvolávají na výjimku národní bezpečnosti jakožto důvod, aby cizincům neumožnily využít procesní záruky definované mezinárodním právem.

Tato práce odhalila dvě možnosti, jak může pojem národní bezpečnosti s ohledem na procesní práva vyhošťovaných osob zneužíván. Zaprvé, státy vyhošťují cizince okamžitě, aniž by jim umožnily uplatnit námitky proti jejich vyhoštění a dát svůj případ přezkoumat příslušným orgánem rovněž v případech, kdy výjimka národní bezpečnosti je neobhajitelná. Zadruhé,

zájem národní bezpečnosti omezuje účinnost opravného řízení v případech, kdy národní legislativa nedovoluje vyhoštěným osobám, aby byly informovány ohledně důvodů tohoto opatření, a dotčené osoby tak nejsou schopny se řádně bránit. Nicméně porušení příslušných ustanovení je ze strany mezinárodních kontrolních orgánů vysloveno zřídka, hodnocení zájmu národní bezpečnosti stále náleží mezi suverénní práva států.

12. Seznam klíčových slov

- vyhoštění / expulsion
- cizinci / aliens
- národní bezpečnost / national security
- procesní ochrana / procedural safeguards