

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Andrea Hametová

Zajištění cizince

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. 12. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 166 277 znaků včetně mezer.

Andrea Hametová

V Praze dne 2. 1. 2019

Poděkování

Děkuji tímto vedoucímu diplomové práce JUDr. Davidu Kryskovi, Ph.D. za pomoc, ochotu a cenné rady a všem svým blízkým za podporu při psaní této práce.

Obsah

Obsah	4
Úvod.....	6
1. Právní úprava zajištění cizince.....	10
1.1 Zajištění a mezinárodní právo	10
1.2 Zajištění a evropské právo.....	15
1.3 Zajištění a česká právní úprava	19
1.3.1 Zajištění a ústavní právo	19
1.3.2 Zajištění podle Zákona o Policii	21
1.3.3 Zajištění podle Zákona o azylu.....	23
1.3.4 Zajištění podle Zákona o pobytu cizinců	28
1.3.5 Přezkum a dozor nad výkonem zajištění	34
2. Povaha institutu zajištění cizince	39
2.1 Omezení či zbavení osobní svobody?	39
2.2 Účel zajištění cizince.....	41
2.2.1 Hodnoty a cíle	41
2.2.2 Zajištění a morálka.....	43
2.3 Zajištění cizince jako institut správního práva.....	45
3. Udržitelnost současné praxe zajišťování cizinců.....	47
3.1 Zneužití administrativního omezení osobní svobody.....	47
3.1.1 Zajištění jako quasi-punitivní opatření	47
3.1.2 Zajištění jako politický nástroj.....	50
3.1.3 Zajištění jako business-model.....	52
3.2 Zajištění specifických skupin cizinců	54
3.2.1 Zajištění občanů Evropské unie	54
3.2.2 Zajištění nezletilých cizinců	56
3.3 Paralela mezi suverenitou státu a zajištěním cizince	61
3.4 Alternativy zajištění	64
3.4.1 Alternativy zajištění doporučované UNHCR	65
3.4.2 Alternativy zajištění v Evropě	67

3.4.3	Alternativy zajištění v českém právu.....	68
	Závěr	72
	Seznam použitých zdrojů.....	76
	Shrnutí.....	93
	Resumé.....	94

Úvod

Migrace obyvatelstva, ať už způsobená ekonomickou situací nebo hledáním ochrany před perzekucí, je lidstvu vlastní již od nepaměti, byť se tento fenomén projevoval v určitých oblastech různě. České země byly historicky místem se zvýšenou migrační aktivitou, která souvisela jak s polohou významných obchodních stezek a osidlováním území kolonisty ze západní Evropy, tak válečnými¹ a politicky významnými okamžiky českých dějin, jako byly např. husitská revoluce či rekatolizace.² Ani institut azylu není na našem území ničím novým, známe jej již od raného středověku, byť v jiné či omezenější formě než dnes.³

Až výrazné společenské a politické změny v 18. a 19. století, jako např. rozšíření možnosti migrace pro větší okruh obyvatel, změna demografického vývoje a v neposlední řadě i vývoj mezinárodního práva, moderního státu a s nimi spojená evoluce pojmu státní suverenity vedla k výrazným změnám v migrační politice. V Českých zemích jsou prvopočátky kontroly migrace spojeny především s Jozefínskými reformami.⁴ Spolu s počátky národního sebeuvědomění, které se v této době objevuje,⁵ a vznikem národního státu, pak kráčí ruku v ruce i přesvědčení států o nutnosti vymezit se vůči státům (a národům) ostatním, a to i prostřednictvím zavedení odlišných pravidel pro občany a cizince.⁶ Po zhruba dvou stech letech vývoje koncepce migrace a její kontroly pak stále převládá názor, že stát má (či alespoň má mít) absolutní kontrolu nad tím,

1 DRBOHLAV, Dušan. *Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. ISBN 978-80-7419-039-1. s. 18

2 Více viz např. SKŘEJPEK, Michal, Petr BĚLOVSKÝ a STLOUKALOVÁ, Kamila, ed. *Cizinci, hranice a integrace v dějinách*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-62-9., s. 155 a násl.

3 Více viz např. LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87146-43-9.

4 PETRÁŠ, René. Migrace a právní postavení přistěhovalců v českém právu z historické perspektivy. In: SHEU, Harald Christian a kol. *Migrace a kulturní konflikty*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-07-0. s. 115 a 120

5 Více např. MACFARLANE, Neil a SABANADZE, Natalie. Sovereignty and self-determination: Where are we? *International Journal*. 2013, 68(4), 609-627.

6 ŠTICA, Petr. *Migrace a státní suverenity: oprávnění a hranice přistěhovalecké politiky z pohledu křesťanské sociální etiky*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2010. ISBN 978-80-87378-75-5. s. 51

kdo bude vpuštěn za hranice, ponechán na území či vyhoštěn.⁷ Stát má tedy možnost nejen určovat pravidla legálního vstupu cizinců na území, ale i rozhodovat o tom, jak naloží s těmi, jimž oprávnění k překročení státních hranic či pobytu na území chybí. Nejužívanějším prostředkem ochrany veřejného pořádku a státní bezpečnosti je v kontextu migrační politiky bezpochyby institut zajištění.⁸

V poslední době se ale zajištění stalo předmětem mnoha kritik, ať už ze strany neziskových organizací⁹, státních orgánů¹⁰ či příslušníků akademické obce.¹¹ Otázkou zůstává, zda se tak stalo v souvislosti s rozrůstající se judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která bude rozebrána dále, či z důvodu všeobecně rostoucího zájmu o problematiku migrace, který je vedlejším efektem takzvané migrační krize.

Ačkoliv nazývat příliv osob do Evropy v roce 2015 a 2016 krizí je v kontextu množství celosvětově přesídlených osob značně nadnesené¹² a v kontextu poměru migrantů vůči evropským občanům až téměř absurdní,¹³ nelze popřít, že události těchto let obnovily diskuzi o hodnotách

7 CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Praha: Filosofia, 2016. ISBN 978-80-7007-471-8. s. 21

8 VYHNÁNEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*. 2008, (11), s. 408 - 414

9 KRYSKA, David a HOLÁ, Eva. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010

10 Veřejný ochránce práv. *Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová: Zpráva z návštěvy zařízení*. 2016. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/33_2016_NZ_NM_Zprava_z_NZ__21_ZZC_Bela-Jezova.pdf

11 VYHNÁNEK, Ladislav. Administrativní detence cizinců. Evropské a vnitrostátní aspekty. In: CZUDEK, Damian, Josef KOTÁSEK a Jan NECKÁŘ, ed. *Interakce českého a evropského práva: sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2017-12-06]. ISBN 978-80-210-4881-2. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/sbornik/sbornik.pdf>

12 HONUSKOVÁ, Věra. Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8.

13 V roce 2015 tvořili dle Patricka Kingsleyho nově přichozí migranti pouhé 0,2% evropské populace (KINGSLEY, Patrick. *Nová Odyssea: příběh uprchlické krize v Evropě*. Zlín: Kniha Zlín, 2017. ISBN 978-80-7473-519-6. s. 17). Oficiální dostupná statistická data o poměru cizinců nejsou v této věci příliš relevantní,

evropské integrace,¹⁴ migrační politice a samotných nástrojích kontroly nelegální migrace. Institut zajištění jako by ztělesňoval rozpory veřejného diskurzu, kdy je dodržování právních norem a úcta k lidským právům na jedné misce vah, a ochrana státní bezpečnosti, tradičních hodnot a kultury na misce druhé.¹⁵

Cílem této diplomové práce je proto prostřednictvím analýzy primárních a sekundárních zdrojů zhodnotit, nakolik aktuálním, adekvátním a nezbytným prostředkem výkonu státní správy v oblasti migračního práva zajištění je, případně je-li zajištění s ohledem na vývoj posledních let zastaralým institutem, který by bylo vhodné nahradit efektivnějšími alternativami.

Analýza je rozdělena do tří dílčích částí, kdy nejprve je shrnuta právní úprava zajištění, a to jak mezinárodní tak evropská a česká. Na základě shrnutí právní úpravy je následně s přihlédnutím k účelu hodnocen charakter zajištění. Jako poslední jsou rozebrány problematické aspekty zajištění ve vztahu k udržitelnosti současné praxe.

Kromě detailní analýzy mezinárodních smluv, pramenů evropského práva a hlavně zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „Zákon o Policii“), zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o azylu“) a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

neboť Eurostat zahrnuje do 4,2% populace cizinců žijících na území Evropské unie všechny osoby odlišné od občanů, tedy i ty, kteří v členských zemích žijí dlouhá léta, ať už jako azylanti či legální ekonomičtí migranti, a kteří s migračními trendy posledních let nemají nic společného. (Migration and migrant population statistics. *Eurostat* [online]. [cit. 2018-07-11]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_almost_22_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU)

14 Viz. např. BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie ve víru migrační krize*. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-023-7.

15 Nutno upozornit, že společenské trendy vymezovat se zvláště vůči nebezpečí rozrůstající se komunity muslimů v Evropě není fenoménem bezprostředně navazujícím na události let 2015 a 2016, nýbrž reakcí na nepokoje v západní Evropě, zdokumentované již dekádu před vypuknutím tzv. migrační krize. Viz např. LIĐÁK, Ján. *Súčasné trendy vo vývoji moslimskej komunity v Európe*. In: Šrajerová, Oľga, ed. *Migrace, tolerance, integrace II. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané ve dnech 20. a 21. září 2005 ve Slezském ústavu Slezského zemského muzea v Opavě*. Opava: Slezské zemské muzeum, Slezský ústav, 2005. s. 2, 94-302. ISBN:80-86224-51-1

a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o pobytu cizinců“), je vzhledem k tomu, že „*interpretace [práva] je zároveň ve větší či menší míře procesem dotváření práva,*“¹⁶ je část každé kapitoly věnována také teoretickým východiskům institutu zajištění, neboť s ohledem na stále vzrůstající vliv mezinárodního a evropského práva, veřejného mínění a politické situace, se vnitrostátní právní úprava institutu zajištění zdá být pouze jakousi kostrou, která sice determinuje osudy cizinců v praxi, nicméně která by bez vlivů historických, filosofických a politických byla pouze prázdnou deklarací různých pravidel a zároveň díky širokým mantinelům jejich výkladu i hypotetickým prostředkem zvučle státní moci. Byť jsou v naší právní kultuře možnosti závaznosti právních názorů vyjádřených mimo zákonné normy značně omezené, nelze ignorovat míru jejich vlivu jak na právní stav, tak aktuální právní praxi.¹⁷ Pozornost je věnována především pnutí mezi zájmy státu, jeho právem na kontrolu vnitřních záležitostí a jeho povinnostmi vyplývajícími z mezinárodního práva a obecných zájmů na zachování humanity (zvláště v kontextu zvláštních požadavků kladených na stát v případě zajištění specifických skupin cizinců, jimž je, nebo by měla být, poskytována zvýšená ochrana).

Před přistoupením k vlastní analýze zajištění bych ho však nejprve ráda definovala. Zajištěním pro účely této práce rozumím ***zásah do osobní svobody jednotlivce, uložený na základě zákonného důvodu orgánem státní správy za konkrétním účelem.***

16 GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-023-9. s. 142

17 Tamtéž, s. 143-145

1. Právní úprava zajištění cizince

1.1 Zajištění a mezinárodní právo

Značný vliv na současnou úpravu zajištění má mezinárodní úprava lidských práv, a to nejen proto, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy jsou součástí českého právního řádu.¹⁸ Z celé řady lidskoprávních dokumentů, jako je např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,¹⁹ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání²⁰ či samotná Úmluva o právním postavení uprchlíků,²¹ je v evropském prostředí zřejmě nejdůležitější Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod,²² a to zejména díky existenci relativně efektivního kontrolního mechanismu jejího dodržování.²³ Evropský soud pro lidská práva se již mnohokrát zabýval řízením o vyhoštění a s nimi spojenými otázkami zajištění.

Přestože se příležitostně objevují úvahy o kulturním relativismu lidských práv a možnosti států přizpůsobit jejich výklad kulturním, politickým a dalším podmínkám, v globálním diskurzu převažuje přesvědčení o jejich univerzalitě a nezczitelnosti.²⁴ V systému práva mají tak výsadní postavení proto, že vyjadřují nejvyšší zájmy lidstva a vychází ze samé podstaty lidí a jako taková

18 Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 10 (dále jen „Ústava“)

19 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášen pod č. 120/1967 Sb.

20 Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.

21 Úmluva o právním postavení uprchlíků, vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.

22 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

23 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod bývá řazena obvykle k sekcím týkajícím se evropského práva (viz např. KRYSKA, David. Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. s. 109), ale vzhledem k tomu, že je v první řadě dokumentem Rady Evropy a ne Evropské unie, je funkčně zařazen v části práce věnující se mezinárodnímu právu.

24 Více o kulturní podmíněnosti lidských práv viz např. MAYER, Ann Elizabeth. Universal versus Islamic Human Rights: A Clash of Cultures or Clash with a Construct. *Michigan Journal of International Law*. 1994, V(2), 307-404 nebo HARRIS-SHORT, Sonia. International Human Rights Law: Imperialist, Inept and Ineffective? Cultural Relativism and the UN Convention on the Rights of the Child. *Human Rights Quarterly*. 2003, 25(1), 130-181.

jsou tedy nezávislá na státu.²⁵ Lidská práva však neexistují ve vakuu teorie. V praxi je nezbytná role státu jakožto zprostředkovatele a ochránitele lidských práv, bez něhož by zůstala pouhou deklarací.²⁶ Ten by je měl (až na velmi úzké výjimky) garantovat všem lidem nehledě na jejich původ, resp. státní příslušnost, pokud se nacházejí v jeho jurisdikci, a to bez ohledu na legalitu jejich pobytu.²⁷

Byť by se na první pohled mohlo zdát, že v otázce zajištění se převážně zajímáme o právo cizince na osobní svobodu, nesmíme zapomínat ani na celou řadu práv dalších, jako je právo na soukromý a rodinný život, právo nebýt podroben mučení a jinému nelidskému zacházení, ale v případě dětí i třeba právo na vzdělání či nerušený vývoj, stejně jako ve vztahu k ostatním právům akcesorické právo nebýt diskriminován.²⁸

Vzhledem k tomu, že realizace všech těchto práv je zajištěním ovlivněna či dokonce ohrožena a zároveň je závislá na úkonech orgánů státní správy, lze je považovat za tzv. veřejná subjektivní práva.²⁹ Právě z této jejich povahy vyplývá míra jejich vlivu na úpravu institutu zajištění. Dosah státní moci na tak velké spektrum práv totiž přináší i zvýšený požadavek kontroly dodržování základních principů a hodnot při výkonu státní moci.³⁰ Ve světle závažnosti dopadu zásahu státní moci do těchto práv se totiž jeví dodržování díkce zákona nedostatečnou garancí legitimacy a legality takového zásahu. Na místě je jistě vznášet i požadavky na řádný obsah zákonů,

25 GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří. Základní lidská práva a svobody. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7380-023-9

26 ŠTICA, Petr. *Migrace a státní suverenity: oprávnění a hranice přistěhovalecké politiky z pohledu křesťanské sociální etiky.*, Op. cit. s. 113

27 CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Op. cit. s. 33

28 UN High Commissioner for Refugees. *Compilation of International Human Rights Law and Standards on Immigration Detention* [online]. 2018 [cit. 2018-07-20]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5afc25c24&skip=0&query=alternatives%20to%20immigration%20detention&searchin=fulltext&sort=date>

29 KLÍMA, Karel. *Veřejná subjektivní práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016. ISBN 978-80-87956-48-9. s. 6 a 17

30 Tamtéž s. 27

kterými se státní moc řídí.³¹ Pozornost by měla být soustředěna i na jejich soulad s ústavními a mezinárodněprávními normami, stejně jako s právními i morálními principy. Nedostatečnost pouhé zákonnosti zajištění je ostatně i explicitně vyjádřena např. v Evropské úmluvě o lidských právech, která zakazuje z vůle orgánů státní správy při zajišťování cizinců, která se může projevat např. i absencí dobré vůle či klamavým přístupem.³²

To však samozřejmě neznamená, že lidská práva nelze zajištěním omezit vůbec, a to ať už z důvodu ochrany zájmů chráněných státem, či v přirozeném procesu vyvažování práv. Právo na osobní svobodu je (na rozdíl od práv, jejichž původ je ukotven i v mezinárodním právu trestním, jako je např. právo nebýt mučen, a jež jsou absolutně nederogovatelná a nelze je za žádných okolností omezit) jedním z těch, které nemá povahu absolutního práva a jako takové je tedy běžně předmětem kolize s právy a zájmy jiných.³³ Vždy to však musí být za dodržení přísných podmínek.³⁴ Mezinárodní právo je tím prvním a nejobecnějším systémem, který tyto podmínky stanoví, resp. jim dává hranice. Mezi základní požadavky kladené mezinárodním právem patří zákonnost a nezbytnost zásahu, zákaz svévole a řádný proces.³⁵ Některé dokumenty přináší i omezení další, např. možnost zbavit/zasáhnout do osobní svobody pouze z konkrétně uvedených důvodů,³⁶ z nichž jedním je právě zabránění nepovoleného vstupu na území či provedení vyhoštění. Za požadavek mezinárodního práva aplikovatelný na zajištění můžeme jistě zařadit

31 KLÍMA, Karel. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015. ISBN 978-80-87956-27-4. s. 14-15

32 KULDA, Miloš. Legalita zásahů do práva na osobní svobodu migrantů v kontextu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. In: HONUSKOVÁ, Věra, FLÍDROVÁ, Eliška a JANKŮ, Linda, ed. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-87975-23-7. s. 147

33 CLAPHAM, Andrew. *Human rights: a very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-920552-3. s. 96

34 ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-87576-31-1. s. 44

35 Např. čl. 3 a 9 Všeobecné deklarace lidských práv nebo čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

36 čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

i právo na respektování soukromého a rodinného života, které ovlivňuje možnost zajistit rodiny s dětmi a materiální podmínky,³⁷ na které mají v zajištění nárok. Normy mezinárodního práva týkající se zajištění jsou s ohledem na to, že dodržování mezinárodního práva je obvykle posuzováno ve světle konkrétních zásahů státu nebo právní úpravy, zmíněny podrobněji v dalších částech práce.

Historicky měly státy bohužel tendenci chránit lidská práva v odlišné míře nejen v případě občanů a cizinců, ale i v závislosti na pobytovém statutu cizince, kdy nejhůř jsou na tom obecně neoprávněně pobývajícím cizinci.³⁸ Nutno však souhlasit s Haplou, že „[z] hlediska praxe byly poslední dekády triumfem lidských práv[...],“³⁹ a že tento pozitivní vývoj zasáhl i úpravu a praxi zajišťování cizinců. Klíčový byl v této oblasti jistě i vliv Evropské unie, díky níž došlo poprvé k právně závazné úpravě postavení ilegálně pobývajících cizinců.⁴⁰ V praxi je však v této oblasti ještě daleko k tomu, aby dodržování lidských práv bylo samozřejmostí. Kromě toho, že se stále řada států brání pokroku prostřednictvím sekundárních omezení progresivních ustanovení, kdy jsou nová pravidla sice uznána a inkorporována do vnitrostátního právního řádu, ale současně omezena přijetím pravidel jiných,⁴¹ odmítají si mnozí i připustit základní zákonitosti migračních toků, uzavírají se nacházení nových řešení a víc než kdy dříve se uchylují k zajištění těch, kteří přišli do Evropy bez platného pobytového oprávnění či dokladů, a to přesto, že je ilegální přechod státních hranic pro uprchlíky zcela běžný.⁴²

37 Např. čl. 17 a 23 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

38 HOLÁ, Eva. Omezování práv cizinců v recentním migračním právu. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. s. 159 a 161

39 HAPLA, Martin. *Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8186-4. s. 69

40 HOLÁ, Eva. Omezování práv cizinců v recentním migračním právu. Op. cit. s. 165

41 Viz např. Omezování práva na soudní ochranu zastavováním řízení v České republice. Více viz sekce Přezkum a dozor nad výkonem zajištění

42 Tamtéž s. 167

V kontextu mezinárodního práva ale nesmíme zapomínat ani důležitou roli mezinárodních organizací, jejichž akty sice nejsou právně závazné, nicméně mají velký výkladový a politický vliv. Důležitá je činnost zejména Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen UNHCR), z jehož činnosti bych ráda zmínila především Doporučení k zajišťování cizinců vydané v roce 2012.⁴³ Nezanedbatelnou roli hraje i Mezinárodní organizace pro migraci (dále jen IOM). Ta se v posledních letech zasazuje zejména o zlepšení situace v detenčních centrech v Libyi, kde nejen v rámci návštěv monitoruje situaci, ale i aktivně přispívá ke změně podmínek prostřednictvím vlastních programů, kdy např. školí zaměstnance zařízení v otázkách dodržování lidských práv⁴⁴ či poskytuje psychologickou pomoc zajištěným.⁴⁵ Zapomínat nelze ani na organizace zabývající se čistě detencí, resp. zajištěním, jako je např. Global Detention Project (dále jen GDP). Ta se kromě lobbování za zlepšení podmínek zajištěných detailně věnuje monitoringu ve většině zemí světa.⁴⁶ Důkazem vlivu těchto organizací na úpravu zajištění a chování státu budiž v českých podmínkách i chování Veřejného ochránce práv, který zprávy významných organizací nejen bere na zřetel, ale dokonce je i s případným komentářem uveřejňuje na svých webových stránkách, kde rovněž informuje i o jejich další činnosti tematicky spadající do jeho pravomocí.⁴⁷

43 UN High Commissioner for Refugees. *Doporučení k zajišťování cizinců: Doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění* [online]. 2012 [cit. 2017-09-12]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

44 International Organization for Migration. *Libyan Detention Centre Staff Receive Human Rights Training*. [online]. 2017 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.iom.int/news/libyan-detention-centre-staff-receive-human-rights-training>

45 International Organization for Migration. *IOM Launches Psychosocial Support Programme for Migrants at Detention Centres in Libya*. [online]. 2017 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.iom.int/news/iom-launches-psychosocial-support-programme-migrants-detention-centres-libya>

46 Global Detention Project. *Country Detention Reports: Immigration Detention in the Czech Republic*. [online]. 2016 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-czech-republic>

47 Příkladem budiž např. informace o návštěvách Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání v cizineckých zařízeních v Řecku v roce 2016 dostupná na adrese <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2017/vybor-cpt-zverejnil-zpravu-o-navstevach-cizineckych-a-policejnich-zarizeni-v-recku-v-ro/>.

1.2 Zajištění a evropské právo

Jednou z oblastí, kde se projevuje rozvoj evropského společenství je bezpochyby i migrační právo. Přestože je v rámci evropského práva ve věci cizinců užíváno převážně směrnic a členské státy tedy disponují větší volností při transpozici pravidel, valná většina změn migračního práva v České republice byla motivována právě vstupem do Evropské unie a členstvím v ní.⁴⁸ Nejvýraznější změny proběhly na přelomu tisíciletí, kdy byly za účelem harmonizace právní úpravy přijaty současné stěžejní normy upravující zajištění, tedy zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen Zákon o azylu), a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen Zákon o pobytu cizinců).⁴⁹

Jednotná evropská úprava zajištění zatím ale neexistuje. Pravidla týkající se zajištění jsou roztroušena v celé řadě dokumentů. Jde především o tzv. kvalifikační směrnici,⁵⁰ procedurální směrnici,⁵¹ recepční směrnici,⁵² návratovou směrnici,⁵³ směrnici o volném pohybu občanů EU⁵⁴

48 HONUSKOVÁ, Věra. Vliv evropského migračního práva na českou legislativu. In: SHEU, Harald Christian a kol. *Migrace a kulturní konflikty*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-07-0. s. 145-147.

49 Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, č. 326/1999 Dz a Důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), č. 325/1999 Dz

50 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění)

51 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění)

52 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění)

53 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

54 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP)

a dublinské nařízení.⁵⁵ Evropská úprava zajištění kopíruje požadavky mezinárodní právních dokumentů, je však mnohem detailnější. Klíčová ustanovení jsou především články 8 až 11 recepční směrnice pokud jde o žadatele o mezinárodní ochranu, články 15 až 18 návratové směrnice a článek 28 dublinského nařízení. Vedoucí ideje, které se prolínají všemi evropskými dokumenty týkajícími se zajištění, jsou dvě. Za prvé je zdůrazňován charakter zajištění coby prostředku ultima ratio, tedy institutu, k němuž se uchylujeme po té, co s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu vyloučíme použití všech mírnějších (donucovacích) prostředků. Ta druhá je s tím související myšlenka, resp. pravidlo, že nikdo nesmí být zajištěn pouze proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu, resp. nelegálně pobývajícím cizincem. Konkrétní pravidla zajišťování podle výše zmíněných norem jsou následující:

- Cizinec může být zajištěn pouze **z konkrétních důvodů**,⁵⁶ jako jsou:
 - zjištění a/nebo ověření totožnosti či státní příslušnosti, zjištění skutečností pro řízení o udílení mezinárodní ochrany, pokud hrozí, že je nebude možné získat jinak (zejména v případě hrozícího útěku cizince);
 - zajištění řádného průběhu řízení o povolení vstupu na území, přípravy a výkonu vyhoštění;
 - snaha cizince, který již měl přístup k řízení o mezinárodní ochraně, pouze zneužít nové řízení o mezinárodní ochraně ke zmaření či pozdržení výkonu rozhodnutí;⁵⁷
 - hrozící nebezpečí, že se cizinec bude skrývat;

55 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)

56 Konkrétní zákonná úprava těchto důvodů je ponechána v kompetenci členských států. Nesplní-li členské státy povinnost zakotvení konkrétních důvodů ve vnitrostátním právu, je podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne ze dne 15. 3. 2017, Al Chodor, č. C-528/15 vyloučeno zajištění cizince podle ustanovení, které specifikaci vnitrostátním právem předpokládá.

57 Tento důvod nelze použít bez dalšího jen proto, cizinec, už měl v minulosti přístup k azylovému řízení nebo proto, že existuje pravomocné rozhodnutí o jeho vyhoštění. Vždy je nutné zvážit konkrétní okolnosti případu a odůvodnit, proč podle členského státu existuje podezření, že žadatel o mezinárodní ochranu novou žádost pouze zneužívá. Více viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. května 2013, Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, č. C-534/11.

- ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku
 - přemístění podle dublinského nařízení.
- Zajištění může **trvat pouze po nezbytně dlouhou dobu**, a to pouze pokud trvají výše popsané důvody zajištění.⁵⁸ S výjimkou zajištění za účelem přemístění podle dublinského nařízení, které uvádí určité lhůty pro některé kroky správního řízení (např. měsíc pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí a 6 týdnů pro přemístění osoby od vyhovění žádosti), nestanovuje evropské právo žádné konkrétní lhůty. Uvádí pouze, že musí být pokud možno co nejkratší. Zároveň však členské státy opravňuje ve výjimečných situacích, jako jsou náhlé přesuny velkého počtu cizích státních příslušníků, některé z těchto lhůt nedodržel.⁵⁹ Tato možnost by však měla být využívána pouze v krajních, nepředvídatelných a nahodilých případech a nezabavuje tak státy povinnosti obecně přijmout opatření k tomu, aby lhůty pro rozhodování či naplnění úbělu zajištění byly co nejkratší.
 - **K zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu musí docházet pouze v extrémních situacích, přičemž rozhodujícím faktorem pro rozhodnutí je nejlepší zájem dítěte.**⁶⁰ To platí i v případě zajišťování rodin s dětmi. Děti zároveň musí být zásadně oddálené od plnoletých zajištěných cizinců. To neplatí, pokud se jedná o jejich rodiče, resp. doprovod. Důraz je rovněž kladen na materiální podmínky zajištěných dětí a jejich možnost věnovat se volnočasovým aktivitám. Materiální podmínky zajištění jsou ale řešeny i v případě dospělých.⁶¹

58 Viz např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. září 2017, K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, č. C-18/16. K době trvání zajištění se podrobněji vracím níže.

59 Členské státy však zároveň o přijatých zvláštních opatřeních, důvodech jejich přijetí i skončení krizového stavu musí informovat Komisi.

60 Více viz sekce Zajišťování specifických skupin cizinců.

61 To musí probíhat primárně ve speciálních detenčních zařízeních. Pokud se členské státy ve výjimečných situacích musí uchýlit k zajištění cizinců v běžných věznicích, musí být zajištění cizinci odděleni od ostatních osob. Oddělení by měli být i cizinci, kteří požádali o mezinárodní ochranu, a ti, kteří o ní buď nepožádali, nebo jsou zajištěni z jiných důvodů než těch souvisejících s podáním žádosti. Dalším materiálním požadavkem je pak přístup zajištěných žadatelů o mezinárodní ochranu k venkovnímu prostoru a ubytování rodin s dětmi odděleně od ostatních tak, aby bylo přiměřeně zachováno jejich soukromí. S výjimkou užívání společných prostor, jako je např. jídelna, by měli být muži a ženy zajišťování rovněž odděleně, nejedná-li se o členy rodiny.

- Zajištěným musí být umožněn kontakt s nezajištěnými osobami, jako jsou např. zástupci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, právní poradci, zástupci nevládních organizací a rodinní příslušníci.⁶²
- Nutné je dodržovat veškeré směrnicemi a nařízením předpokládané procesní záruky. Těch je celá řada, ale těmi nejdůležitějšími jsou:
 - vydání rozhodnutí o zajištění správním nebo soudním orgánem v písemné formě;
 - pravidelné poskytování informací, přičemž poskytováním informací se rozumí jak informování o řádu detenčního zařízení (bez stanovené formy) tak o samotných procesních aspektech zajištění (písemné informace o důvodech zajištění, možnostech právní pomoci a přezkumu);
 - poskytnutí bezplatné právní pomoci (a to zejména pro případy soudního přezkumu), jejíž poskytnutí mohou členské státy omezit pouze na určité skupiny cizinců nebo časové období, a povinnost členských států vnitrostátní upravit možnosti přístupu k právní pomoci vůbec;
 - zajištění rychlého soudního přezkumu zákonnosti zajištění, o němž rozhodl správní orgán, a pravidelného přezkumu zajištění, zejména v okamžicích prodlužování doby zajištění.⁶³
- právo členských států upravit povinnost cizinců podílet se na nákladech zajištění a zároveň povinnost vnitrostátně upravit alternativní možnosti zajištění.

V souvislosti se zajištěním je rovněž nutno připomenout tu největší změnu v cizineckém právu, kterou vstup do Evropské unie přinesl, a to změnu konstrukce pojmu cizinec. Za toho je v unijním kontextu považován pouze občan jiné než členské země. De facto tak vznikla jakási privilegovaná skupina cizinců, jimž je přiznána celá řada práv, která jinak náleží pouze občanům.⁶⁴

62 Okruh osob, s nimiž musí být zajištěným umožněn kontakt, se liší podle právního důvodu zajištění. Nejširší je pro defacto privilegovanou skupinu zajištěných cizinců, kterými jsou žadatelé o mezinárodní ochranu. Naopak osobám zajištěným za účelem vyhoštění v režimu návratové směrnice musí být umožněn včasný kontakt pouze s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány.

63 Více viz sekce Přezkum a dozor nad výkonem zajištění.

64 HOLÁ, Eva. Omezování práv cizinců v recentním migračním právu. Op. cit. s. 164-165

Ve věci zajištění se tato skutečnost projevuje především výrazným zpřísněním podmínek pro zajištění občanů Evropské unie oproti státním příslušníkům třetích zemí.⁶⁵ Konkrétněji bude specifická úprava zajištění občanů Evropské unie (resp. její absence) rozebrána dále.

1.3 Zajištění a česká právní úprava

1.3.1 Zajištění a ústavní právo

Nejobecnější právní rámec zajištění přináší v České republice pochopitelně ústavní právo. Z hlediska systematiky jsou jeho požadavky na úrovni obdobné mezinárodnímu právu lidských práv, a to nejen proto, že v České republice díky ustanovení článku 10 Ústavy ve věci vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána a k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, panuje monistický právní systém. Paralela požadavků na chování státu při zajišťování cizinců v ústavním a mezinárodním právu je zjevná zejména tehdy, budeme-li uvažovat o obecnosti požadavků a formulaci lidskoprávních norem.

Nejdůležitější roli v systému českého ústavního práva ve věci lidských práv bezpochyby hraje Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina základních práv a svobod“ nebo jen „Listina“). Na zajištění dopadá celá řada jejích ustanovení, od těch nejobecnějších, až po ta detailnější, přestože některá si hned se zajištěním nespojíme. Z ustanovení Listiny, tak např. vyplývá, že:

- na základě článku 1 věta první⁶⁶ a článku 3 odst. 1⁶⁷ Listiny je jakákoliv diskriminace zakázána;

65 Státními příslušníky třetích zemí či „třetizemci“ jsou v této práci označováni občané jiných než členských států Evropské unie.

66 *Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.*

67 *Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.*

- na základě článku 3 odst. 3 Listiny⁶⁸ nelze zajistit cizince pouze proto, že je žadatelem o azyl;⁶⁹
- na základě článku 4 odst. 2⁷⁰ a článku 8 odst. 1⁷¹ a odst. 2 věty první⁷² Listiny lze zajistit cizince pouze na základě zákona;⁷³
- na základě článku 4 odst. 4 Listiny⁷⁴ může být cizinec zajištěn pouze za konkrétním, zákonem stanoveným účelem;⁷⁵
- je potřeba mít v patrnosti i hmotné podmínky zajištěných cizinců, a to zejména kvůli povinnosti respektovat jejich soukromí podle článku 7 odst. 1 Listiny,⁷⁶ povinnosti poskytnout pomoc v hmotné nouzi podle článku 30 odst. 2 a 3 Listiny,⁷⁷ právu na ochranu

68 *Nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.*

69 Právo žádat o azyl vyplývá nejen z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která je součástí českého právního řádu, ale i z článku 43 samotné Listiny (byť důvod udělení azylu je v Listině omezen pouze na uplatňování politických práv a svobod).

70 *Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.*

71 *Osobní svoboda je zaručena.*

72 *Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.*

73 Toto ustanovení tak vylučuje možnost zajistit cizince nejen na základě podzákoného právního předpisu, ale např. i podle nařízení, které jinak principiálně může mít přímý účinek. To ve svém rozsudku ze dne 15. 3. 2017, Al Chodor, č. C-528/15 potvrdil i Soudní dvůr Evropské unie a Ústavní soud se s jeho názorem v nálezu ze dne 10. května 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14 ztotožnil.

74 *Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*

75 Toto ustanovení odráží doktrinální vývoj, kdy od konce druhé světové války je při hodnocení legality to, že byl určitý úkon proveden v souladu se zákonem, považováno za nedostatečné kritérium. Více o tomto fenoménu viz sekci *Účel zajišťování cizinců*.

76 *Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.*

77 *Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podrobnosti stanoví zákon. Za pomoc v hmotné nouzi považují pro případ zajištění poskytnutí ubytování a stravy. Zákon o pobytu cizinců sice stanoví, že se cizinec, případně jiná zákonem určená osoba (např. ten, kdo cizince zaměstnal bez pracovního povolení, dopravce, který porušil povinnost podle tohoto zákona atp.) podílí na nákladech zajištění, nicméně neexistuje-li žádná taková osoba a zajištěný je bez prostředků, hraje tyto náklady stát.*

zdraví podle článku. 31 věta první Listiny,⁷⁸ právu na ochranu rodiny podle článku 32 odst. 1⁷⁹ a 4⁸⁰ Listiny,⁸¹ případně právu na vzdělání podle článku 33 odst. 1 Listiny,⁸² jednali se o nezletilé cizince;

- je nutné respektovat i procesní záruky, jejichž dodržování Listina předpokládá, a to zejména možnost domáhat se ochrany svých práv u soudu podle článku 36 Listiny a s tím souvisejících práv, jako je např. právo na zákonného soudce podle článku 38 Listiny, právo odepřít výpověď podle článku 37 odst. 1 Listiny, právo na právní pomoc podle článku 37 odst. 2 Listiny, právo na tlumočníka podle článku 37 odst. 4 Listiny a právo na řádný proces podle článku 38 odst. 2 Listiny.

1.3.2 Zajištění podle Zákona o Policii

Zajištění cizince podle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „Zákon o Policii“) je „*neformální donucovací úkon, [...] jehož cílem je umožnit policii operativní plnění úkolů v oblasti kontroly migrace.*“⁸³ Dopustil-li se cizinec jednání, pro které je možné ukončit jeho pobyt na území nebo ho vyhostit, pokud bylo zahájeno řízení o vyhoštění a zároveň byl zjištěn důvod zajištění podle Zákona o pobytu cizinců, existuje-li vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění cizince nebo podezření neoprávněného vstupu či pobývání na území, může policista cizince zajistit nejdéle na 24 hodin, resp. 48 hodin je-li cizinci zároveň doručováno rozhodnutí

78 *Každý má právo na ochranu zdraví.* Jako důsledek tohoto ustanovení chápu právo cizince na nutnou neodkladnou zdravotní péči.

79 *Rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.*

80 *Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona.*

81 Toto ustanovení se projevuje např. snahou co nejvíce omezit zajišťování rodin s dětmi, právem na společné ubytování rodiny a poskytnutí přiměřeného soukromí.

82 *Každý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.*

83 ČIŽIŇSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství.* Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1. s. 207

o ukončení pobytu. Zároveň musí být neprodleně uvědomen správní orgán, který rozhoduje buď o ukončení povolení k pobytu na území, nebo o vyhoštění. Těmi jsou ministerstvo vnitra, případně policie (resp. Ředitelství služby cizinecké policie, inspektorát cizinecké policie na mezinárodním letišti nebo odbor cizinecké policie).⁸⁴

Systematicky zajištění cizince podle Zákona o policii uvádím nejdříve, protože jedním z prvních okamžiků, kdy je možné cizince zajistit, je bezprostředně po jeho přistání na mezinárodním letišti, a to ještě před překročením státní hranice. Možnost zadržet cizince již v tranzitním prostoru nevyplývá jen z evropského práva,⁸⁵ ale i z výkladu ostatních norem, které upravují zajištění cizince. Vzhledem k tomu, že § 73 odst. 1 Zákona o azylu uvádí, že policie předá do přijímacího zařízení cizince, který v tranzitním prostoru učiní prohlášení o mezinárodní ochraně, musí tento zákon nutně předpokládat situace, že v praxi jsou cizinci v tranzitním prostoru zajišťováni, bez ohledu na to, že ustanovení Zákona o policii zajištění cizince před jeho vstupem na území vůbec nepředpokládá.

V případě, že cizinec před vstupem na území nepožádá o mezinárodní ochranu, resp. neprojeví úmysl o ní požádat, a zároveň splní jednu z podmínek podle § 9 odst. 1 (resp. odst. 1 až 3) Zákona o pobytu cizinců,⁸⁶ odepře mu policie vstup na území. To může učinit vůči všem cizincům splňujícím jednu ze zákonných podmínek, včetně občanů Evropské unie, jejich rodinných příslušníků nebo cizinců disponujících povolením k pobytu.⁸⁷ Cizinec zajištěný

84 VANGELI, Benedikt. § 27 Zajištění cizince. In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 117. ISBN 978-80-7400-543-5.

85 Např. recepční směrnice zajištění v tranzitním prostoru zmiňuje v čl. 3 odst. 1, čl. 10 odst. 5, čl. 11 odst. 6 a čl. 18 odst. 1.

86 Tedy že nedisponuje platným cestovním dokladem, prokáže se pozměněným nebo padělaným dokladem či vízem, nepředloží vízum či doklady prokazující účel a zabezpečení podmínek pobytu, nemá dostatečné prostředky k pobytu a k vycestování, nebo je-li nežádoucí osobou, resp. osobou zařazenou v informačním systému smluvních států, případně existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky (resp. ohrozit bezpečnost, závažným způsobem, narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy členských států), nebo že nesplňuje podmínky opatření proti zavlečení infekčního onemocnění.

87 S výjimkou cizinců disponujících povolením k pobytu nebo zpětným vízem vydaného jedním z členských států, za účelem průjezdu a následného vstupu na území tohoto členského státu, nejsou-li vedeni ve vnitrostátním

v tranzitním prostoru letiště je pak v souladu s § 9 odst. 5 Zákona o pobytu cizinců nucen odcestovat,⁸⁸ a to buď na základě rozhodnutí o odepření vstupu v případě občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků nebo na základě příkazu opustit Českou republiku vydaného podle § 150 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen Správní řád), a to přesto, že uložení příkazu na místě dle Správního řádu je právně značně problematickým postupem, jehož užití neposkytuje dostatečné záruky ochrany práv cizince, ať již procesního charakteru nebo souvisejících s institutem non-refoulement.⁸⁹ Projeví-li však vůli požádat o mezinárodní ochranu, je následně tzv. přezajištěn podle Zákona o azylu.

1.3.3 Zajištění podle Zákona o azylu

Přestože je pochopitelné, že se osoby, které bezprostředně potřebují nějakou formu ochrany, dostávají na území nelegálně, neboť právě pronásledování v zemi původu či jen zamezení vycestování (např. odmítnutím vydání cestovních dokladů atp.) přímo znemožňuje žadateli o mezinárodní ochranu vstoupit na území legální cestou,⁹⁰ byl Zákon o azylu novelizován nejen za účelem harmonizace s evropským právem,⁹¹ ale právě za účelem zabránit zneužívání řízení o žádosti o mezinárodní ochranu k nelegálnímu přechodu hranic či dalším nežádoucím aktivitám.⁹² Byť tedy (alespoň v teorii) panuje shoda na tom, že by žadatelé o azyl neměli být postihováni

seznamu osob, u kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu. Viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, čj. 2 As 79/2010 – 79.

88 Přičemž tento postup je sporný minimálně ze systematického hlediska, neboť cizinec je na jednu stranu nucen opustit území republiky, na druhou je mu však tato povinnost uložena ještě před vstupem na území při zadržení v cele cizinecké policie v tranzitním prostoru letiště.

89 Více viz POŘÍZEK, Pavel. Lze udělit správní vyhoštění příkazem na místě dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu? In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-4-2. s. 29-76

90 KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5. s. 387

91 Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, obecná část

92 Tamtéž, k bodu 42

za přechod hranic bez dokladů a potřebných povolení,⁹³ umožnil zákonodárce zajistit i žadatele o jakoukoliv formu mezinárodní ochrany. A byť by se mohlo stát, že je to zřejmě jaksí „pro jistotu,“ je zajištění podle Zákona o azylu pevně spjato se zákonem předpokládaným účelem. Tím je v tomto případě primárně provedení registračních a kontrolních úkonů pro potřeby řízení o udělení mezinárodní ochrany a zabezpečení účasti cizince na něm.⁹⁴

1.3.3.1 Zajištění cizince na mezinárodním letišti

Zajištění cizince na mezinárodním letišti je vůči ostatním formám zajištění specifické v tom, že je cizinec zajištěn ještě před vstupem na území České republiky. Cizinec je zajištěn policií podle Zákona o policii v celách cizinecké policie v tranzitní zóně letiště a buď je, jak jsem zmínila výše, nucen okamžitě vycestovat z České Republiky nebo strpět zajištění v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, požádá-li o mezinárodní ochranu.⁹⁵

Vzhledem k tomu, že je v současnosti jak v České republice, tak ve většině států Evropské Unie uznáváno spíše širší pojetí čl. 33 Úmluvy o právní postavení uprchlíků, tedy že uprchlíkem se člověk stává v okamžiku, kdy se dostane mimo jurisdikci domovského státu a že tedy je nutné dodržovat veškeré mezinárodní i vnitrostátní právní závazky vůči uprchlíkům již v okamžiku, kdy se nachází na státních hranicích či v tranzitním prostoru,⁹⁶ je okamžikem rozhodujícím pro určení v režimu jakého zákona se bude postupovat, okamžik projevení vůle cizince hledat ochranu před pronásledováním či jinou vážnou újmu podle §3 Zákona o azylu. Ve chvíli,

93 KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Op. cit. s. 388

94 V případě cizinců, u nichž je důvodné podezření na účelové podání žádosti o mezinárodní ochranu je to pak i zajištění jeho dostupnosti pro výkon jeho vyhoštění, vydání nebo předání v případě, že byla jeho žádost zamítnuta. Více viz. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48.

95 ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Op. cit. s. 209

96 HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87146-45-3. s. 188-193

kdy cizinec o mezinárodní ochranu požádá v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, postupuje se podle § 73 Zákona o azylu.

V souladu s tímto ustanovením je cizinec povinen setrvat v přijímacím středisku a nevzniká mu nárok na vstup na území České republiky.⁹⁷ Z toho jasně vyplývá, že přijímací středisko na mezinárodním letišti není považováno za součást území České republiky. Od 21. prosince 2007 do 17. prosince 2015 pak navíc rovněž platilo, že jakékoliv jiné azylové zařízení na území, kam byl cizinec z přijímacího střediska na mezinárodním letišti přemístěn z provozních, bezpečnostních či kapacitních důvodů, je považováno za přijímací středisko na mezinárodním letišti, a tudíž za zařízení mimo území České republiky. Taková praxe však byla silně kritizována pro své pokrytectví a obcházení smyslu ustanovení čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,⁹⁸ a proto bylo ustanovení § 73 odst. 2, které ji umožňovalo, novelizováno, přestože tuto praxi ve své době připouštěla z kapacitních důvodů i Procedurální směrnice v případě příjezdu větších skupin třetizemců.⁹⁹

Jediné přijímací středisko na mezinárodním letišti je v tuto chvíli v Praze Ruzyni. Zajištění v něm je specifické především tím, že na rozdíl od zařízení v Zastávce u Brna není možné jej opustit, a to ani po provedení všech úkonů souvisejících s identifikací a prevencí šíření nakažlivých chorob.¹⁰⁰ Proto musí v souladu s výše zmíněným § 73 Zákona o azylu ministerstvo vnitra České republiky rozhodnout o nepovolení vstupu na území do 5 dnů od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Může tak rozhodnout za účelem spolehlivého zjištění totožnosti cizince, případně z důvodu předložení pozměněných či padělaných dokladů, ohrožení bezpečnosti státu, existence vážného nebezpečí útěku při přemístění do jiného státu, či jiného ztěžování

97 § 73 odst. 2 Zákona o azylu

98 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008, Rashed proti České Republice, č. 298/07

99 KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Op. cit. s. 456

100 ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra, ed. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. Scripta iuridica. ISBN 978-80-87146-68-2. s. 98

či zneužívání řízení o mezinárodní ochraně.¹⁰¹ V rozhodnutí o nepovolení vstupu ministerstvo zároveň určí dobu, po kterou je cizinci na území vstup zakázán. Ta může trvat maximálně 120,¹⁰² resp. 150 dnů.¹⁰³

V případě, že nebylo rozhodnuto o nepovolení vstupu, nebo pokud uplynula maximální možná doba zajištění v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, je žadatel o mezinárodní ochranu přemístěn do azylového zařízení na území, tzv. pobytového střediska. Ta v současné době na území fungují dvě, a to v Kostelci nad Orlicí a v Havířově.¹⁰⁴

V případě zvláště zranitelných osob, pak ministerstvo vnitra České republiky umožní vstup na území vždy, s výjimkou osob, jimž jejich zdravotní postižení nebrání umístění v přijímacím středisku případně v zařízení pro zajištění cizinců.¹⁰⁵ Bohužel, v praxi je identifikace zvláště zranitelných osob značně obtížná, a to kvůli jazykovým, kulturním a sociálním bariérám, které cizincům mnohdy brání ve sdílení skutečností rozhodných pro to, aby byli uznáni jako zvláště zranitelní.

Po zrušení kontroverzního ustanovení o tom, že za přijímací středisko na mezinárodním letišti se za omezených podmínek dá považovat i jakékoliv jiné středisko na území, se pak nejproblematictější ustanovením zdá povinnost řádně poučit zajištěné cizince. Ti musí být poučeni nejen o tom, že jim nevzniká nárok na vstup na území podle § 73 odst. 2 Zákona o azylu a o době zajištění podle § 73 odst. 4 Zákona o azylu, ale i obecně o právech a povinnostech podle § 4 Správního řádu. V praxi jsou však zajištění cizinci často kompetentními orgány informováni zcela nedostatečně, a jsou závislí na informacích poskytovaných nevládními

101 § 73 odst. 3 Zákona o azylu.

102 § 73 odst. 4 Zákona o azylu

103 Maximální možná doba 150 dnů platí § 74 odst. 5 Zákona o azylu tehdy, jedná-li se o cizince setrvávající ve středisku za účelem vycestování z důvodu nevyhovění jejich žádosti o mezinárodní ochranu, případně z důvodu nepodání žaloby/kasační stížnosti proti rozhodnutí či v případě nepřiznání odkladného účinku této žaloby/kasační stížnosti.

104 Správa uprchlických zařízení ministerstva vnitra. *Provoz zařízení*. [online]. Praha: 2017 [cit. 2018-01-03]. Dostupné z: <http://www.suz.cz/co-delame/provoz-zarizeni/>

105 § 74 odst. 1 Zákona o azylu

neziskovými organizacemi, zaměstnanci zařízení na pozicích sociálních pracovníků apod. Zajištění v přijímacím středisku na mezinárodním letišti pak mají nedostatek informací jednak kvůli jazykové bariéře způsobené nedostatečnými možnostmi překladu/tlumočení ale i kvůli užití nepřiměřeně složitého právníckého jazyka, díky čemuž velká část z nich absolutně nerozumí vlastnímu postavení, má nejisté představy o délce vlastního zajištění či jejich možnostech po jeho skončení.¹⁰⁶ Tento problém však není vlastní pouze České republice, můžeme ho pozorovat i v dalších vyspělých zemích, jak bude popsáno dále.

1.3.3.2 Zajištění cizince v přijímacím středisku

Zatímco zajištění v přijímacím středisku v Praze-Ruzyni podle § 73 Zákona o azylu se týká poměrně úzké skupiny cizinců žádajících o mezinárodní ochranu na mezinárodním letišti, povinnost setrvat v přijímacím středisku, resp. projít procedurami vykonávanými v přijímacím středisku, v Zastávce u Brna se týká všech žadatelů o mezinárodní ochranu, s výjimkou těch, kteří žádají o mezinárodní ochranu až v zařízení pro zajištění cizinců.

Tato povinnost podle § 43 Zákona o azylu trvá do doby provedení identifikačních úkonů (tedy sejmutí daktyloskopických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu podle § 45 odst. 6 Zákona o azylu), registračních úkonů (tedy vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany), a úkonů sledujících účel ochrany veřejného zdraví (tedy strpění lékařské prohlídky a opatření souvisejících s případnou karanténou). Ministerstvo vnitra je povinno provést tyto úkony bez zbytečného odkladu. V případě, že urychlenému postupu brání některá ze zákonem předpokládaných skutečností, jako jsou např. pochybnosti spolehlivě zjistit či ověřit totožnost cizince (či prokazování se pozměněným či padělaným dokladem), existence důvodů domnívat se, že pobyt cizince na území představuje hrozbu pro veřejný pořádek či dokonce bezpečnost státu, či pokud sám cizinec ztěžuje nebo jen využívá řízení o udělení mezinárodní ochrany, může ministerstvo vnitra rozhodnout o zajištění cizince v přijímacím středisku, a to až na dobu 120 dní. V ostatních případech je po provedení výše jmenovaných úkonů (případně po uplynutí maximální

106 SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI. *Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťujících cizince: Národní zpráva: Česká republika.* Praha, 2010. Dostupné také z: http://www.migrace.com/docs/brozura_migrace_13proklad_1ak_1328544430.pdf, s. 14

doby zajištění) cizinec přemístěn z uzavřeného přijímacího střediska, v němž je pohyb omezen pouze v rámci jeho oploceného areálu, do střediska pobytového, které již cizinec může opustit,¹⁰⁷ a to jak v rámci vycházek, tak dlouhodobě, zajistí-li si na vlastní náklady svoje ubytování.¹⁰⁸

K možnosti cizince opustit přijímací středisko je tedy dle výše uvedeného zjevně nezbytně nutná aktivní součinnost Ministerstva vnitra, které nejen musí provést výše uvedené úkony, ale ve své podstatě rovněž „rozhodnout o propuštění“ žadatele o mezinárodní ochranu mimo areál přijímacího střediska, resp. o povolení jeho přesunu do pobytového střediska. To je však rovněž značně problematické, protože zákon sice omezuje maximální možnou dobu pobytu v přijímacím středisku na 120 dní, nicméně neuvádí konkrétní lhůtu, ve které musí ministerstvo vnitra České republiky rozhodnout¹⁰⁹ (s výjimkou povinnosti rozhodnout do pěti dnů o přezajištění cizince, který požádal o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 4 Zákona o azylu). V praxi tak zajištění často nemají tušení, jak dlouho budou zajištěni a spíše počítají s maximální dobou zajištění.¹¹⁰ Tato situace sice není ideální, nicméně ve srovnání s praxí v jiných rozvinutých zemích, kdy zajištění nemají vůbec žádné konečné datum (a to ani ve formě maximální možné doby zajištění) a v zajištění stráví často mnoho let, lze situaci jen těžko označit za alarmující zásah do práv zajištěných.

1.3.4 Zajištění podle Zákona o pobytu cizinců

S ohledem na systematiku úpravy zajištění lze říci, že zajištění podle Zákona o pobytu cizinců je primárně prostředkem boje s nelegální migrací, resp. podpůrným prostředkem eliminace výskytu nelegálně pobývajících cizinců na území. Odsunutí těchto osob lze chápat jako účel zajištění podle Zákona o pobytu cizinců v širším smyslu. Účely tohoto zajištění v užším smyslu jsou vyjádřeny přímo v názvu situací, při nichž je možné cizince podle tohoto zákona zajistit. Stejně jako v případě zajištění podle Zákona o azylu je i zajištění podle Zákona o pobytu cizinců

107 KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Op. cit. s. 387

108 § 43 odst. 1 Zákona o azylu

109 KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Op. cit. s. 387

110 SDRUŽENÍ PRO INTEGRACI A MIGRACI. *Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťujících cizince: Národní zpráva: Česká republika*. Praha, 2010. Op. Cit.

možné uložit pouze pokud nedostačuje uložení jednoho z výše popsanych zvláštích opatření za účelem vycestování nebo jejich kombinace.

Dobu trvání zajištění určí policie v rozhodnutí o zajištění s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu. Maximální doba zajištění je 180 dní, resp. 90 dní v případě nezletilých a rodin s dětmi. Pokud však cizinec v průběhu zajištění maří výkon vyhoštění nebo vycestování, odmítá uvést údaje nutné k získání náhradního cestovního dokladu nebo uvádí nepravdivé, případně dochází-li ke zpoždění ze strany třetích zemí, může policie maximální dobu zajištění za účelem správního vyhoštění a za účelem vycestování prodloužit, a to i opakovaně. V souhrnu však doba zajištění nesmí překročit 545 dnů. Ta se počítá od okamžiku prvního omezení osobní svobody podle Zákona o pobytu cizinců, případně předchozí zajištění podle Zákona o azylu na ní nemá vliv a do doby zajištění se nezapočítává. Průběh zajištění je možné na pokyn ministerstva i přerušit, v takovém případě se běh výše zmíněné lhůty staví.

Kromě obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu a výše zmíněného určení způsobu a doby trvání zajištění, úvahy o možnosti uložení zvláštního opatření za účelem vycestování a zvážení individuálních okolností cizince, je další povinnou náležitostí rozhodnutí i poučení cizince, v němž ho policie musí informovat o možnosti podat žádost o propuštění ze zajištění a možnosti podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění, resp. o prodloužení zajištění.

Po celou dobu je policie povinna přezkoumávat trvání důvodů zajištění a bez zbytečného odkladu musí zajištění ukončit, dojde-li k:

- zániku důvodu zajištění,
- zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, o prodloužení zajištění nebo o nepropuštění ze zařízení soudem,
- vydání rozhodnutí o propuštění ze zařízení, o udělení mezinárodní ochrany, o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území nebo o zajištění podle Zákona o azylu.

1.3.4.1 Zajištění za účelem správního vyhoštění

Zajištění za účelem správního vyhoštění je prostředkem, jehož hlavním účelem je efektivně zajistit dostupnost a spolupráci cizince staršího 15 let, o jehož ukončení pobytu spojeném se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, bylo rozhodnuto, a efektivně tak zabezpečit proces vyhoštění a úkony s ním spojené.

První podmínkou zajištění cizince podle § 124 odst. 1 Zákona o pobytu cizinců je existence řízení o vyhoštění. Zajistit lze totiž nejen cizince, o jehož vyhoštění již bylo rozhodnuto (případně kterému byl v některém ze členských států udělen zákaz vstupu platný na území celé Evropské unie), ale i toho, jemuž bylo zatím pouze doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění.¹¹¹ Zároveň musí být splněna jedna z podmínek v tomto ustanovení jmenovaných, tedy nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu či závažného narušení veřejného pořádku,¹¹² nebezpečí maření či ztěžování výkonu správního vyhoštění (zejména uvedením falešných údajů o identitě a místě pobytu nebo odmítl-li tyto údaje poskytnout, případně z důvodu zjevného úmyslu neopustit

111 Toto ustanovení považuji za značně problematické, protože zajistit cizince je možné pouze existuje-li reálná šance jeho vyhoštění. Podmínka realizovatelnosti naplnění účelu omezení osobní svobody cizince ale platí i pro všechny ostatní případy zajištění cizince. Je považována za jeden z předpokladů legality a legitimacy zajištění. Je-li jasné nebo vysoce pravděpodobné, že účelu nebude moci být dosaženo nebo že existuje předpoklad bránící výkonu vyhoštění, je nutné od zajištění okamžitě upustit, aby se nestalo svévolným. Této teoretické podmínce odpovídá i dlouhodobá rozhodovací praxe rozličných soudů. Příklání se k němu jak Nejvyšší správní soud (např. v usnesení ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150), tak Evropský soud pro lidská práva (viz např. rozsudek ze dne 19. února 2009, A. a ostatní proti Spojenému království, č. 3455/05 nebo rozsudek ze dne 8. října 2009, Mikolenko proti Estonsku, č. 10664/05). Za tímto účelem má policie povinnost vyžádat si před rozhodnutím o správním vyhoštění od ministerstva vnitřní závažné stanovisko o možnosti vycestování cizince. Naplnění podmínky dosažitelnosti účelu zajištění v okamžiku, kdy není o správním rozhodnutí zatím rozhodnuto, považuji za téměř nemožné. Nikdy totiž nelze zcela vyloučit, že bude řízení zastaveno nebo že nebude o vyhoštění rozhodnuto z dalších předem nepředvídatelných důvodů.

112 Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že za závažné porušení veřejného pořádku nelze považovat jakékoliv porušení práva, nýbrž pouze takové protiprávní jednání, které je závažné buď z důvodu své intenzity, nebo významu chráněného zájmu, proti němuž směřuje, a představuje tak skutečné a aktuální ohrožení základních hodnot společnosti. Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2011, č. j. 3 As 4/2010-151 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, č. j. 1 As 175/2012-34).

území), nevycestování z území ve lhůtě určené rozhodnutím o správním vyhoštění,¹¹³ závažné porušení podmínek uloženého zvláštního opatření a evidence v informačním systému smluvních států.

Za účelem správního vyhoštění lze zajistit i cizince, který požádal o mezinárodní ochranu, pokud už bylo zahájeno řízení o jeho vyhoštění z důvodu nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu z užitím síly při prosazování politických cílů, činností ohrožující základy demokratického státu směřující k narušení celistvosti území, nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku, překročení (nebo pokus o překročení) státní hranice v úkrytu nebo mimo hraniční přechod nebo pokud bylo o jeho správním vyhoštění již rozhodnuto.

Je-li rozhodováno o zajištění nezletilého cizince bez doprovodu staršího 15 let, ustanoví mu policie bezodkladně opatrovníka, kterého zároveň poučí (nejen) o jeho úkolech. O zajištění nezletilého může být rozhodnuto pouze v případě důvodného nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného porušení veřejného pořádku, je-li to zároveň v jeho nejlepším zájmu ve smyslu Úmluvy o právech dítěte. Existují-li pochybnosti o skutečném věku cizince, může ho policie zajistit až do doby, než je zjištěn jeho skutečný věk.¹¹⁴

1.3.4.2 Zajištění za účelem vycestování

Zajištění za účelem vycestování podle § 124b Zákona o pobytu cizinců se týká poměrně úzké skupiny osob, jejichž pobyt na území byl původně podřízen režimu Zákona o azylu, která nevyužila možnosti dobrovolného odchodu ze země a zároveň pobývá na území neoprávněně z taxativně vymezených důvodů (zastavení řízení o mezinárodní ochraně z důvodu neposkytnutí údajů k podané žádosti, nevycestování po pravomocné ukončení řízení o mezinárodní ochraně

113 Tato podmínka byla do zákona přidána s účinností od 1. ledna 2011. Přestože důvodová zpráva k novele o této podmínce mlčí, lze předpokládat, že to bylo i z důvodu vývoje konceptu závažného porušení veřejného pořádku, protože jak poznamenal Nejvyšší správní soud, nerespektování pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění neznamená, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2016, čj. 5 Azs 2/2016-30.

114 O zajišťování dětí více viz sekce *Zajišťování specifických skupin cizinců*.

ve lhůtě určené výjezdním příkazem resp. ve lhůtě 30 dnů nebyl-li výjezdní příkaz vydán a uplynutí doby oprávnění k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany).

Od zajištění za účelem správního vyhoštění se zajištění za účelem vycestování liší i možnostmi nevydat o něm rozhodnutí. Policie o něm pouze neprodleně sepíše záznam. Pouze v případě, že se vycestování nepodaří realizovat ve lhůtě 48 hodin, vydá policie o zajištění rozhodnutí, které se považuje za první úkon v řízení.

1.3.4.3 Zajištění za účelem předání nebo průvozu

Posledním typem zajištění podle Zákona o pobytu cizinců a zároveň dalším typem zajištění, o němž není nutné vydat rozhodnutí, je zajištění za účelem předání nebo průvozu podle § 129 Zákona o pobytu cizinců. Policie o něm opět bezodkladně vyhotoví záznam, pouze v případě, že se nepodaří realizovat předání nebo dokončit průvoz cizince ve lhůtě 48 hodin (resp. 72 hodin jedná-li se o průvoz leteckou dopravou), vydá rozhodnutí o zajištění. Na rozdíl od předchozích typů případů zajištění policie ve věci zajištění za účelem předání nebo průvozu nedisponuje diskreční pravomocí. Cizince podle tohoto ustanovení při splnění zákonných podmínek zajistit musí.¹¹⁵

První skupinou osob, které mají být podle § 129 Zákona o pobytu cizinců zajištěny, jsou cizinci, kteří neoprávněně vstoupili na území a/nebo zde pobývali, a kteří mají být zároveň předáni do jiné členské země podle readmisní dohody uzavřené před 13. lednem 2009¹¹⁶ nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie. Druhou skupinou jsou cizinci, k jejichž předání dochází mezi dalšími dvěma členskými státy, jehož realizaci není možné provést bez přestávky na území. Výše zmíněným přímo použitelným předpisem je dublinské nařízení, které se vztahuje

115 Srov. znění ustanovení § 124 odst. 1 („Policie je **oprávněna** zajistit...“), § 124b odst. 1 („...policie **může** zajistit...“) a § 129 odst. 1 („...policie **zajistí**...“) Zákona o pobytu cizinců.

116 Pro účely tohoto ustanovení jsou relevantní dohody, které Česká republika uzavřela v roce 1993 s Polskem, v roce 1994 s Rumunskem, Maďarskem a Německem, v roce 1998 s Bulharskem a Slovinskem, v roce 1999 s Chorvatskem, v roce 2002 se Slovenskem, v roce 2004 s Rakouskem (viz Ministerstvo vnitra. *Přehled uzavřených readmisních smluv*. 2012. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-platnych-readmisnich-smluv-1-2012-doc.aspx>). Readmisní smlouvy má Česká republika uzavřeny i s jinými státy, jako je např. Kanada, Moldávie či Vietnam, další smlouvy jsou uzavřeny na úrovni Evropského společenství, jako např. smlouva s Albánií, Ruskem či Ukrajinou). Ty však nejsou pro tento typ zajištění relevantní.

na předání osob do členského státu příslušného k projednání žádosti o mezinárodní ochranu podle pravidel v nařízení uvedených.¹¹⁷ V souladu s dublinským nařízením a Zákonem o pobytu cizinců musí být zajištění co nejkratší a trvat pouze po dobu nezbytnou k provedení správního řízení a realizace přemístění. Zákon o pobytu cizinců pouze obdobně jako u ostatních typů zajištění stanoví možnost prodloužení doby zajištění v případě nutnosti.¹¹⁸ Nařízení pak dále stanoví mantinely lhůtám provedení některých kroků řízení.¹¹⁹

Jak stanoví článek 28 tohoto nařízení, zajistit cizince, který má být předán do příslušného státu, však není možné automaticky, ale pouze existuje-li vážné nebezpečí jeho útěku. Tento požadavek je v reakci na nařízení¹²⁰ vyjádřen i v § 129 odst. 1, věta první. Přestože takto neurčitý právní pojem byl nařízením použit zcela cíleně, aby byl dán prostor individuálnímu posouzení každého jednotlivého případu a členskými státy rozhodnout o tom, co budou považovat za nebezpečí útěku, v České republice se stal zdrojem pochybností o možnosti zajištění cizince za účelem předání podle dublinského nařízení. Nařízení totiž předpokládá, že státy právním předpisem stanoví objektivní kritéria, podle nichž bude nebezpečí útěku posuzováno,¹²¹ přičemž jeho vážnost bude posuzována v každém případě s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu.¹²² V § 129 odst. 4 Zákona o pobytu cizinců totiž je však uveden pouze demonstrativní výčet toho, co může být považováno za vážné nebezpečí útěku, navíc ne všechny uvedené příklady

117 Těmi jsou např. místo podání první žádosti, místo pobytu členů rodiny, místo povoleného pobytu apod. Více viz článek 7-17 dublinského nařízení.

118 § 129 odst. 6 Zákona o pobytu cizinců

119 Lhůta pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od podání žádosti o mezinárodní ochranu. Odpověď na žádost musí být poskytnuta urychleně, nejdéle však do dvou týdnů, jinak nastoupí fikce souhlasu. Realizaci převzetí nebo přijetí zpět je pak nutné provést ve lhůtě maximálně 6 týdnů od poskytnutí souhlasu. Tyto maximální lhůty je nutné posuzovat samostatně a vždy ve vztahu k úkonu, jehož se týkají. Vzhledem k tomu, že jsou jmenovány pouze pro tři úkony, přestože pro realizaci předání cizince může být nezbytné učinit úkonů více, nelze jejich součet považovat za maximální dobu zajištění za účelem předání podle dublinského nařízení. Více viz rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015-32.

120 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. Op. cit.

121 Článek 2 písm. n) dublinského nařízení.

122 Článek 28 odst. 2 dublinského nařízení

lze považovat za objektivní nebo související s nebezpečím útěku. To, že teoreticky může policie rozhodnout o nebezpečí útěku i v jiných než jmenovaných situacích odporuje požadavku předvídatelnosti. Kritéria předchozího neoprávněného pobytu a předání do sousedního státu zase nijak nesouvisí s nebezpečím útěku a jako taková tedy odporují účelu zajištění. Kritérium úmyslu nerespektovat (ať už projeveného nebo předpokládaného) je zcela ve volní sféře cizince, nelze je tedy považovat za objektivní. Jedinými uvedenými příklady v souladu se smyslem nařízení jsou tak předchozí pokus vyhnout se předání a předchozí pokus o útěk.¹²³ Absence jasně stanovených, objektivních a předvídatelných kritérií tak zakládá nezákonnost zajištění cizince podle § 129 odst. 4 Zákona o pobytu cizinců v režimu článku 28 odst. 2 dublinského nařízení.¹²⁴

1.3.5 Přezkum a dozor nad výkonem zajištění

1.3.5.1 Přezkum zajištění cizince

Základní podmínkou legality omezení osobní svobody jednotlivce je efektivní možnost přezkumu rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že u žádného typu zajištění, ať už podle Zákona o pobytu cizinců nebo podle zákona o azylu, není žádost o rozklad, obnovu řízení nebo zahájení přezkumného řízení přípustná, podléhá přezkum zajištění cizinců v České republice režimu správního soudnictví. Cesty obrany proti zajištění mají cizinci k dispozici dvě.

Tou první je podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění (nebo rozhodnutí o prodloužení zajištění), která musí být podána ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí o zajištění. Žalobu podle § 46a odst. 7 Zákona o azylu a/nebo § 172 Zákona o pobytu cizinců je možné podat buď u místně příslušného krajského soudu, v jehož obvodu má cizinec hlášený pobyt, nebo prostřednictvím ministerstva vnitra. V takovém případě ministerstvo ve lhůtě 5 dnů postoupí soudu správní spis spolu s vyjádřením k žalobě. O žalobě následně soud musí rozhodnout do 7 dnů. Tato lhůta sice odpovídá požadavkům na urychlenou soudní ochranu, nicméně je otázkou, nakolik je reálně plošně

123 VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Poznámky k určování významu právního kritéria „vážené nebezpečí útěku“. In: POŘÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*. 2., rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 477-487. ISBN 978-80-87949-68-9.

124 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 3. 2017, Al Chodor, č. C-528/15 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2017, č. j. 10 Azs 122/2015-150

dodržována, vzhledem k tomu, že v minulosti soudy v rozporu s tehdejšími zákonnými požadavky přednostního projednání a urychleného rozhodnutí byly o zajištění cizince schopny běžně rozhodovat i déle než dva měsíce a i měsíční lhůta byla považována za nedostatečnou. Nutno ovšem přiznat, že rozhodování v přiměřené lhůtě bylo v minulosti problematické především u rozhodování o druhém přezkumném institutu, tedy o žádosti o propuštění ze zajištění.¹²⁵

Úprava rozhodování o žádosti o propuštění ze zajištění v **minulosti** představovala značně kritizovaný institut týkající se zajištění. Až do roku 2014 totiž bylo vyčleněno z pravomoci správních soudů a rozhodovaly o ní soudy v občanskoprávním řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „Občanský soudní řád“), dnes již zrušených § 200 až § 200u. Tato dvojkolejnost způsobovala výše zmíněné průtahy v rozhodování, kritizována byla ale i pro celkovou neefektivnost systému, roztržičnost rozhodování, odlišnost nejvyšších rozhodovacích instancí a celkovou nekoncepčnost.¹²⁶ V **současnosti** může cizinec podat policii žádost o propuštění ze zařízení podle § 129a Zákona o pobytu cizinců. Tu je cizinec oprávněn podat nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení nebo od právní moci posledního rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení. Obdobně jako u rozhodnutí o samotném zajištění není přípustné odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení. Možnost podat proti tomuto rozhodnutí správní žalobu podle § 172 je však zachována, platí pro ní totéž jako pro žalobu proti rozhodnutí o zajištění výše.

Poslední výrazně diskutovanou změnu přinesla novela zákona o pobytu cizinců z roku 2017.¹²⁷ Tou byla podle § 172 odst. 6 Zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 Zákona o azylu zavedena povinnost zastavit řízení ve věci přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince v případě,

125 LEHKÁ, Markéta. Zajišťování cizinců správními orgány. *Soudní rozhledy*. 2013(9), 309-310.

126 Nejvyšší správní soud. *Připomínky obecné: Obecně k soudnímu přezkumu rozhodnutí omezujících osobní svobodu cizince a k soudnímu přezkumu zákonnosti zajištění cizince*. Brno, 2010. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK82XLL5ES>

127 Zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

že bylo toto zajištění v průběhu řízení ukončeno. Nejen, že tato změna přinesla zmatek do rozhodovací praxe, protože pojem ukončení zajištění byl vykládán různě,¹²⁸ ale dokonce byla v rozporu s českým ústavním právem,¹²⁹ evropským právem,¹³⁰ Listinou základních práv Evropské unie¹³¹ a Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod.¹³² Reálně totiž zastavení řízení znamená odepření práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zmatečné bylo v této věci i rozhodování Nejvyššího správního soudu. Některé senáty totiž hřešily na kasační postavení soudu a podle tohoto ustanovení řízení o kasační stížnosti zastavovaly s tím, že k naplnění požadavků na soudní ochranu postačí, pokud žalobu projedná meritorně alespoň soud nižší instance.¹³³ To však považuji za pohodlnost a účelové ohýbání práva. Text ustanovení zněl jasně: „V případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu [...], soud řízení o žalobě zastaví.“ To znamená jakýkoliv soud, nikoliv pouze soud vyššího stupně přezkoumávající meritorní rozhodnutí jiného soudu. Nejvyšší správní soud tak v podstatě definoval další podmínku zastavení řízení o kasační stížnosti, a to nad rámec zákona. V rozsudku navíc jedním dechem zaznívá, že ustanovení představuje určité porušení práva, pro které by bylo možná důvodné věc předložit Ústavnímu soudu, zároveň však jeho protiústavnost odmítá s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu.¹³⁴ Tím však soud překročil své pravomoci. Připustil-li v obecné míře možnou protiústavnost ustanovení, měl podle článku 95 odst. 2 Ústavy věc postoupit Ústavnímu soudu. Jedinou další legální možností by bylo neaplikovat ustanovení pro rozpor s evropským právem,¹³⁵ případně položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, nechtěl-li vyslovit porušení evropského práva sám. Vzhledem

128 KONEČNÁ, Lucie a HOMOLKOVÁ, Barbora. *Omezení soudního přezkumu zajištění cizinců*. Právní rozhledy 2018 (4). 134-142.

129 Článek 4 Ústavy ve spojení s články 8 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

130 Článek 18 odst. 2 a 3 návratové směrnice a článek 9 odst. 3 recepční směrnice

131 Článek 6 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie

132 Články 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod

133 Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2018, č. j. 7 Azs 380/2017-16

134 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-24

135 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08

k roztržiténosti rozhodování podle § 172 odst. 6 Zákona o Pobytu cizinců však nelze házet všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se tohoto ustanovení do jednoho pytle. Oceňují zejména položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie desátým senátem Nejvyššího správního soudu¹³⁶ a pro mnohé překvapivé rozhodnutí § 172 odst. 6 neaplikovat.¹³⁷ Tuto nešťastnou situaci naštěstí vyřešil Ústavní soud, který na návrh senátorů výše kritizovaná ustanovení zrušil.¹³⁸ Otázkou zůstává, k jakému řešení situace přehlčení Nejvyššího správního soudu, jehož příčinou byla implementace tohoto problematického ustanovení, přistoupí zákonodárce. Jedinou v současnosti představitelnou možností, jak omezit přístup zajištěných k Nejvyššímu správnímu soudu, je v současnosti rozšíření možné aplikace institutu nepřijatelnosti tak, jak je používán pro kasační stížnosti ve věcech azylu.

1.3.5.2 Dozor ve věci zajišťování cizinců

Pomineme-li neformální roli českých neziskových a mezinárodních organizací, jako je např. Organizace pro pomoc uprchlíkům či International Detention Coalition, je hlavním oficiálním dozorovým orgánem v České republice ve věci zajištěných cizinců Veřejný ochránce práv.

Ten na základě § 6 odst. 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „Zákona o Veřejném ochránci práv“), provádí monitoring rozhodnutí o zajištění a správním vyhoštění cizinců, průběhu vyhoštění, předání a průvozů a stav detenčních zařízení. Za tímto účelem policie Veřejného ochránce práv předem informuje o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvodu a předává mu kopie všech rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, rozhodnutí o přerušení zajištění, rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, rozhodnutí o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem a rozhodnutí o prodloužení umístění zajištěného cizince do části s přísným

136 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43

137 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20

138 Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu, č. j. Pl. ÚS 41/17

režimem a zároveň ho informuje I o všech rozhodnutích soudu o žalobách podaných proti těmto rozhodnutím.¹³⁹

Zajišťování cizinců v detenčních zařízeních dozoruje prostřednictvím systematických návštěv, které může provádět bez ohlášení v jakoukoliv denní dobu bez ohledu na to, zda je pracovní den. Musí mu při nich být umožněno vstupovat do všech prostor, nahlížet do veškeré dokumentace a provádět pohovory se všemi osobami, tedy jak zajištěnými cizinci, tak i personálem, a to o samotě. O zprávách následně vypracovává souhrnné zprávy, v nichž uvádí svá zjištění a případná doporučení týkající se zjištěných nedostatků. Zprávy jsou adresovány zařízením samotným, jejich zřizovatelům,¹⁴⁰ případně dalším ústředním orgánům státní správy.

Mandát Veřejného ochránce práv je reakcí nejen na požadavky návratové směrnice, která ukládá členským státům povinnost vytvořit systém pro sledování nuceného navrácení, ale i na povinnost vytvořit národní preventivní mechanismus a systematicky monitorovat místa, v nichž jsou drženy osoby omezené na osobní svobodě, který pro Českou republiku vyplývá z Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.¹⁴¹

139 § 178d Zákona o pobytu cizinců

140 Těmi je v případě detenčních zařízení pro zajištění cizinců Ministerstvo vnitra, které je provozuje prostřednictvím Správy uprchlických zařízení.

141 Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený pod č. 78/2006 Sb. m. s.

2. Povaha institutu zajištění cizince

2.1 Omezení či zbavení osobní svobody?

Máme-li se zabývat povahou institutu zajištění cizince, je nejprve nutné definovat, co zajištěním vůbec rozumíme. Vzhledem k tomu, že český právní řád definici zajištění neobsahuje a že v různých právních kulturách a v mezinárodním právu se používají slova po překladu odlišná od výrazu zajištění, pokusím se pro účely této práce vytvořit definici vlastní. Zajištěním rozumím *zásah do osobní svobody jednotlivce, uložený na základě zákonného důvodu orgánem státní správy za konkrétním účelem.*

Výraz zásah do osobní svobody je ve výše uvedené definici užit zcela záměrně, neboť v teorii nepanuje shoda na tom, zda se v případě zajištění jedná o zbavení osobní svobody či její pouhé omezení.¹⁴² Tento spor nelze s určitostí rozřešit ani s ohledem na judikaturu. Evropský soud pro lidská práva sice v mnoha případech judikoval, že detencí došlo ke (svévolnému) zbavení osobní svobody cizince, nicméně vždy s přihlédnutím ke konkrétním faktům případu a nikoliv v souvislosti s použitím zajištění jako takovým,¹⁴³ a sám zdůraznil, že ke zjištění, zda ke zbavení osobní svobody došlo, je nejprve třeba zvážit kritéria zajištění, jako jsou např. dodržení zákonných podmínek zajištění, doba trvání zajištění, či jeho efekt

142 S přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva se k tezi, že zajištění představuje zbavení osobní svobody, kloní např. Eva Holá a David Kryška (viz HOLÁ, Eva a KRYŠKA, David. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. Op. cit.) nebo Veřejný ochránce práv (Veřejný ochránce práv. *Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová: Zpráva z návštěvy zařízení*. Op. cit. s. 4), k názoru, že se jedná pouze o omezení osobní svobody se klaní např. Ladislav Vyhnánek (viz VYHNÁNEK, Ladislav. *Administrativní detence cizinců. Evropské a vnitrostátní aspekty*. Op. cit..)

143 Vždy byly důvodem shledání porušení čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod především nedodržení zákonných podmínek zajištění, případně absence zákonné úpravy, nedostačující možnosti přezkumu rozhodnutí o zajištění atp. Právě proto Evropský soud shledal porušení čl. 5 u zajištění trvajících 4 roky (Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. října 2009, Mikolenko proti Estonsku, č. 10664/05), 20 dní (Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. června 1996, Amuur proti Francii, č. 19776/92) či i jen jediný den (Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. května 2009, Nolan a K. Proti Rusku, č. 2512/04).

na konkrétní zajištěnou osobu.¹⁴⁴ Rozdíl mezi omezením a zbavením osobní svobody pak spočívá především v intenzitě zásahu, nikoliv v jeho užití jako takovém,¹⁴⁵ takže zatímco v jednom případě označil jako zbavení osobní svobody i jednodenní zajištění,¹⁴⁶ v jiném označil i několikaměsíční zadržení za přijatelné.¹⁴⁷

Stejného závěru se pak dobereme i při analýze judikatury českých správních soudů. Nejvyšší správní soud, stejně jako Evropský soud pro lidská práva, trvá na tom, že k zajištění cizince nesmí docházet svévolně. Zdůrazňuje, že zajištění musí vždy směřovat k naplnění legitimních, zákonem sledovaných cílů (a že správní orgán nařizující zajištění je tedy povinen zkoumat důvody zajištění a zjišťovat případnou existenci překážek jeho uložení)¹⁴⁸ a dodržení všech procesních i hmotněprávních pravidel.¹⁴⁹ Ve věci nejasnosti či nejednoznačnosti toho, zda zajištění představuje omezení či zbavení osobní svobody jednotlivce, stejně jako Evropský soud pro lidská práva¹⁵⁰ zdůrazňuje nutnost zkoumání povahy, délky, důsledků a způsobů zajištění. Přesto Nejvyšší správní soud ve svých judikátech v souvislosti se všem akty zajištění realizovanými v České republice striktně používá termín „omezení osobní svobody.“¹⁵¹

144 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. června 1996, Amuur proti Francii, č. 19776/92, odst. 42

145 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 1980, Guzzardi proti Itálii, č. 7367/76, odst. 93

146 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. května 2009, Nolan a K. proti Rusku, č. 2512/04

147 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. června 2005, Ntumba Kabongo proti Belgii, č. 52467/99

148 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, odst. 27-31

149 Důraz klade především na přezkoumatelnost a řádné odůvodnění rozhodnutí, stejně jako vypořádání se se všemi rozhodnými skutečnostmi, viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2017, č. j. 8 Azs 39/2017-29

150 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. června 1996, Amuur proti Francii, č. 19776/92. Op. cit., odst. 21

151 Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2017, č. j. 1 Azs 283/2017-29, odst. 19, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2016, č.j. 8 Azs 46/2016-24, odst. 31 či Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2014, č.j. 2 As 115/2013-59.

2.2 Účel zajištění cizince

2.2.1 Hodnoty a cíle

V rámci všech výše uvedených systémů, které nejvíce ovlivňují, kdo a jak bude zajištěn, můžeme najít jednu základní shodnou myšlenku, a to že zajištění rozhodně nemůže být svévolné. Nejen, že je tento požadavek vyjádřen v rovině pozitivně právní, kdy je jmenován v mezinárodním,¹⁵² evropském¹⁵³ i národním ústavním právu¹⁵⁴, ale lze jej odvodit i z přirozenoprávních hodnot, jimiž je stát i přes svou suverénní moc při výkonu státní správy limitován, jako např. demokracie, spravedlnost, efektivita, etika apod.¹⁵⁵ Hlediskem hodnocení každého jednání státní správy, které nabývá na důležitosti již od poloviny 20. století¹⁵⁶ a z něž v současnosti nejvíce vycházíme při hodnocení práva (a tedy i legitimacy výkonu státní moci¹⁵⁷), je bezesporu hledisko účelu a smyslu, resp. funkce.

Zkoumání účelu určitého úkonu je obzvlášť důležité u krajních prostředků výkonu státní moci, neboť je jedním z rozhodujících kritérií testu proporcionality. Vzhledem k tomu, že zajištění jistě je s ohledem na míru zásahu do práv cizince bezpochyby institutem, který by měl být využíván jako krajní prostředek, je sledování a zkoumání naplnění jeho účelu nezbytné v každém jednotlivém případě.¹⁵⁸

152 čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

153 čl. 6 ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, č. 2012/C 326/02

154 čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.

155 SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7. s. 136-138

156 VEČEŘA, Miloš. Hledisko účelu a smyslu v interpretaci práva. In: *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, 2014, s. 72-118. Teoretik. ISBN 978-80-7502-060-4.

157 ONDŘEJEK, Pavel. Lidská práva jako významný zdroj legitimacy současného mezinárodního práva. In: FAIX, Martin, FLÍDROVÁ, Eliška, KINDLOVÁ, Miluše, ONDŘEJEK, Pavel, PETERKOVÁ, Helena a TYMOFEYEVA, Alla. *Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-97-2.

158 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. července 2017, č. j. 1 Azs 148/2017-29 v odst. 16 trefně shrnul, že „[...] zajištění představuje výjimečný institut, který lze uplatnit jen za splnění striktně stanovených podmínek, [...] musí trvat jen po nezbytně nutnou dobu a pouze dokud příslušné orgány činí s náležitou

Ani přes ústřední roli účelu v současném právním myšlení však nepanuje shoda o tom, co to účel ve skutečnosti je.¹⁵⁹ Zatímco někteří mají tendence rozlišovat mezi bezprostřední potřebou a hodnotou, která za určitou normou stojí, a konečným cílem, jehož má být dosaženo,¹⁶⁰ jiní rozlišují spíše bezprostřední a perspektivní stránky hodnot jako kategorie účelů právních norem.¹⁶¹ Já sama chápu chráněné hodnoty a cíle, jichž má být dosaženo, jako dvě strany jedné mince, kdy hodnoty jsou účelem normy v širším slova smyslu a účelem v užším smyslu konkrétní úkony státní správy. V nejširším smyslu tak můžeme účelem zajištění chápat ochranu státní bezpečnosti a veřejného pořádku. V užším slova smyslu je to pak určitý zákonem předpokládaný úkon či proces, který má být zajištěním zabezpečen.

Jednotlivé případy zajištění pak můžeme rozdělit podle účelů zajištění v širším slova smyslu. Zajištění podle Zákona o azylu sleduje v praxi především účel ochrany státních hranic a kontroly, kdo je překročí. Proto tento zákon předpokládá hlavně zajištění cizince bezprostředně před/po překročení státní hranice, a to po nezbytnou dobu k provedení úkonů souvisejících s evidencí cizinců a s ochranou veřejnosti. Zákon o pobytu cizinců pak zajištění upravuje především jako prostředek boje s nelegální migrací, jeho účelem je zde tedy především „odsunutí“ nežádoucích cizinců mimo území republiky. V neposlední řadě nelze zapomínat ani na zajištění cizince podle Zákona o Policii, který je s přihlédnutím k systematické zákonné úpravě zajištění zjevně podpůrným prostředkem k zabezpečení výkonu zajištění podle Zákona o pobytu cizinců a Zákona o azylu.

V užším slova smyslu je pak účelem zajištění dosažení konkrétního zákonem sledovaného cíle, jež bývá velmi často vyjádřen explicitně přímo v ustanoveních týkajících se zajištění.

pečlivostí úkony směřující k dosažení účelu zajištění [...].“ Tento názor však v judikatuře není nový, konstatoval ho i Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 27. listopadu 2008, Rashed proti České Republice, č. 298/07 odst. 68 poukázal na nezbytnost pevného sepejetí zásahu do osobní svobody s účelem opatření.

159 SOBEK, Tomáš. Právní welfarismus. In: *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, 2014, s. 274-333. Teoretik. ISBN 978-80-7502-060-4. s. 276

160 VEČEŘA, Miloš. Hledisko účelu a smyslu v interpretaci práva. Op. cit. s. 74-75

161 GERLOCH, Aleš. Teorie práva. Op. Cit. 297.

Na úrovni mezinárodního práva je tak explicitně vyjádřen např. účel zabránění neoprávněného vstupu na území,¹⁶² v rámci evropského práva účel vyhoštění.¹⁶³ V českém právním řádu pak najdeme explicitní vyjádření účelů hlavně v Zákoně o pobytu cizinců, který rozeznává účel správního vyhoštění, účel vycestování a účel předání nebo průvozu. Zákon o azylu sice účely neuvádí jako kategorie „typů“ či důvodů zajištění, nicméně i tak některé účely zmiňuje explicitně, jako např. účel spolehlivého zjištění nebo ověření totožnosti.¹⁶⁴

2.2.2 Zajištění a morálka

Byť by se mohlo zdát, že rozdělení českého migračního práva na azylové a cizinecké vychází primárně z evropského práva, je třeba zmínit i z čeho tato dvojsečnost pramení. Oddělení těchto dvou částí migračního práva je sice zakotveno v primárním právu Evropské unie, to však pouze zrcadlí filozofické úvahy o příčinách migrace a tradiční představy evropských států (a západních států vůbec) o vlastní civilizovanosti.¹⁶⁵

V oddělení částí migračního práva je ve své podstatě vyjádřen stejný boj, jako mezi státní suverenitou a ochranou nejvyšších zájmů lidstva. V azylovém právu vnímáme lidskoprávní ideje, snahu střežit hodnoty nám drahé a zároveň vymezit se vůči jejich ohrožení, zatímco úpravou cizineckou zdůrazňujeme právo chránit spíše praktické věci, jako je bezpečnost, blahobyt apod.¹⁶⁶ Toto oddělení je sice logické, ale v praxi ne zcela šťastné, protože jednak naprosté oddělení jednoho a druhého je neproveditelné, ale také nijak nezefektivňuje boj s nelegální migrací. Nad to alespoň v teoretické rovině kriminalizuje neúspěšné žadatele o azyl a posiluje přesvědčení

162 článek 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

163 kapitola IV. návratové směrnice

164 § 73 odst. 2 Zákona o azylu

165 CHELIOTIS, Leonidas K. Immigration detention around Europe. *European Journal of Criminology*. 2013, 10(6), 690-691.

166 SCHEU, Harald Christian. Vymezení migračního práva vůči azylovému právu. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5. s. 22-23

veřejnosti o „těch špatných chudých kriminálnících.“¹⁶⁷ Toto přesvědčení však nelze zcela ospravedlnit.

Ať chceme nebo ne, azylový systém je založen především na hodnocení důvěryhodnosti, přestože její posouzení je velmi často značně subjektivní záležitostí, mnohdy zkreslenou naší vlastní geopolitickou zkušeností či zájmem.¹⁶⁸ V této souvislosti je ale nezbytné si uvědomit, že nelze automaticky předpokládat, že neúspěšný žadatel o azyl je lhář či podvodník a že jeho žádost se snažila účelově legalizovat jeho pobyt. V mnoha případech je žadatel v zoufalé situaci a jen není schopen posoudit, že jeho případ nesplní zákonné podmínky pro udělení azylu či jiné formy mezinárodní ochrany,¹⁶⁹ nebo jen není fyzicky schopen vybavit si do detailu všechny rozhodné skutečnosti a smysluplně a důvěryhodně je podat. Upozorňuji zvláště na možné riziko, že cizinec trpí posttraumatickou stresovou poruchou, která může ovlivnit jeho možnost a schopnost pravdivě a do detailu reprodukovat prožitá traumata a mít tedy fatální dopad na úspěšnost žádosti,¹⁷⁰ nemluvě o systematickém tlaku, který je na žadatele orgány státní moci v průběhu azylového řízení trvale vyvíjen ve snaze tzv. odstranit zrno od plev, a který byl v minulosti již mnohokrát popsán jako tzv. „culture of disbelief,“ pro nějž je typická predominance nedůvěry v cokoliv, co uchazeč řekne.¹⁷¹

Rozdílné ideje stojící za jednotlivými částmi migračního práva jsou vyjádřené i v pravidlech zajišťování cizinců. To je totiž s ohledem na situace, kdy se používá, a podmínky jeho uložení předně nástrojem boje s nelegální migrací a jako takové tedy primárně upraveno

167 LEONTIYEVA, Yana a VÁVRA, Martin. *Postoje k imigrantům*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-173-6.

168 KAGAN, Michael. Believable Victims: Asylum Credibility and the Struggle for Objectivity. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2015, 16(1), 123-131.

169 DUMMETT, Michael. *O přistěhovalectví a uprchlících*. Praha: Filosofia, 2016. ISBN 978-80-7007-462-6. s. 60

170 Více viz např. MASINDA, Mambo T. Quality of Memory: Impact on Refugee Hearing Decisions. *Traumatology*. 2004, 10(2), 131-139 nebo COHEN, Juliet. Errors of Recall and Credibility: Can Omissions and Discrepancies in Successive Statements Reasonably Be Said to Undermine Credibility of Testimony?. *Medico-Legal Journal*. 2001, 69(1), 25-34.

171 GRIFFITHS, Melanie. Vile liars and truth distorters: Truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*. 2012, 28(5), 8-12.

Zákonem o pobytu cizinců, byť v menší míře je možno uložit ho i podle Zákona o azylu. Požadavky kladené na stát v případě zajištění žadatelů o azyl jsou však mnohem větší a možnost zajistit žadatele o azyl je omezenější, než v případě zajištění podle Zákona o pobytu cizinců.

2.3 Zajištění cizince jako institut správního práva

Primárně o tom, zda lze určitý institut považovat za správně-právní či nikoliv, rozhoduje charakter právních norem, které ho upravují. Těmi jsou v případě zajištění hlavně zvláštní zákony správního práva uvedené v předchozích částech práce. Subsidiárně se použije i správní řád a ve věcech přezkumu soudní řád správní. Z hlediska pramenů práva tedy není pochyb o tom, zda zajištění je správním institutem. Předmětné normy však nejsou jediným kritériem, které je nutno zvážit.

S ohledem na předchozí části práce pojednávající o účelu zajištění lze shrnout, že zajištění cizince je primárně užíváno jakožto prostředek, jehož nejobecnějším cílem vůbec je zajistit řádný průběh určitého procesu probíhajícího dle správního práva či výkon rozhodnutí podléhajícího správnímu právu a lze jej tak považovat za správně-právní zajišťovací úkon.¹⁷² Jak poznamenává Holoubkovová, a priori je „[z]ajištění cizince [...] toliko zajišťovacím institutem, jehož prostřednictvím stát na svém území dociluje zajištění bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví atd. Nejedná se o sankci.“¹⁷³

O správním charakteru zajištění svědčí i to, jaké orgány jsou příslušné k tomu o něm rozhodnout. V České republice je pro rozhodnutí o zajištění podle Zákona o pobytu cizinců a Zákona o Policii příslušná Policie České republiky, ministerstvo vnitra pak pro zajištění podle Zákona o azylu. Byť by se tato skutečnost mohla zdát ve vztahu k úpravě zajištění marginální, je to právě pravomoc Policie ČR a ministerstva vnitra rozhodnout, která zajištění cizince vymezuje vůči ostatním druhům zásahů do osobní svobody jednotlivce, protože o všech ostatních

172 HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 267

173 HOLOUBKOVÁ, Hana. Přiměřenost omezení osobní svobody cizince v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. In: POŘÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*. 2., rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 488-499. ISBN 978-80-87949-68-9. s. 489

(s výjimkou zadržení osoby na 24 hodin podle § 26 Zákona o Policii) rozhoduje soud. Kromě tradičních rozhodnutí o zásahu do osobní svobody, jako je např. uložení trestu odnětí svobody, nařízení ochranného léčení atp. podle Trestního zákoníku, je ve vztahu k cizincům důležité především rozhodnutí soudu o uložení trestu vyhoštění podle § 80 Trestního zákoníku a případně rozhodnutí předsedy senátu o vzetí odsouzeného do vyhošťovací vazby podle § 350c zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Oba tyto instituty se ale od touto prací zpracovávaného zajištění liší nejen tím, kdo o nich rozhoduje, ale i svým charakterem a situacemi, kdy k nim dochází, nebudu se jim tedy více věnovat.

3. Udržitelnost současné praxe zajišťování cizinců

3.1 Zneužití administrativního omezení osobní svobody

Vzhledem k tomu, že bylo absolutní pojetí právního pozitivismu následkem událostí a zvěrstev 20. století překonáno^{174,175} nemohou se státy při výkonu svých suverénních práv spoléhat na to, že vše co při výkonu své migrační politiky učiní na základě nebo v souladu se zákonem, je automaticky legitimním zásahem státní moci do sféry jednotlivce.¹⁷⁶ Jak již bylo řečeno výše, klíčovým kritériem hodnocení legality zajištění cizince je i naplnění legitimního a zákonem předpokládaného účelu zajištění. Vzhledem k tomu, že zajištění cizince je administrativní úkon, jež má primárně za úkol ulehčit výkon státní správy v konkrétních otázkách migrační politiky nebo zajistit výkon správního rozhodnutí, měla by být celosvětově chápána pouze jako jakási forma péče či opatrovnictví o osoby, jež jsou nuceny se podrobit úkonům souvisejícím s registrací či deportací, a jako taková být tedy vykonávána sice v uzavřených areálech (jinak by zcela ztrácela svůj donucovací charakter a smysl), ale zároveň pokud možno za podmínek co nejméně invazivních vůči zajištěným.¹⁷⁷ Bohužel, tato představa se při střetu s praxí jeví jako zcela naivní iluze, která má k realitě daleko.

3.1.1 Zajištění jako quasi-punitivní opatření

Přestože řada politiků ze zemí, které jsou ponejvíce kritizované za praktiky týkající se zajišťování cizinců, trvá na tom, že administrativní detence je od trestního systému striktně oddělena a nemá svým charakterem ani účelem představovat represi, ale toliko býti pouze

174 ONDŘEJEK, Pavel. Lidská práva jako významný zdroj legitimacy současného mezinárodního práva. Op. cit. s. 11

175 Více např. viz. KING, Henry T. Jr. The Limitations of Sovereignty from Nuremberg to Sarajevo. *Canada-United States Law Journal*. 1994, 20(167), 167-176.

176 Princip svrchovanosti zákona neznamená, že nic není nad ním. Tento princip pouze vyjadřuje jeho pozici mezi ostatními předpisy práva a tedy jeho právní sílu. Viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5. s. 759-760

177 BOSWORTH, Mary. Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice. *Social & Legal Studies*. 2017, XX(X), 1-19. s. 6

prostředkem zajišťujícím řádný proces přezkumu práva na pobyt,¹⁷⁸ čím dál více zaznívají v posledních letech hlasy, že hranice mezi správním a trestním právem ve věci zajištění je velmi tenká, v některých zemích bohužel přímo rozmazaná.¹⁷⁹ Ke komparaci správního zajištění cizinců a institutů trestního práva se navíc neuchylují pouze teoretici či lidskoprávní aktivisté, ale i státní orgány.¹⁸⁰ Vzhledem k tomu, že je zajištěním omezena osobní svoboda cizince, lze takové úvahy chápat. Nicméně je nutné se rovněž dotazovat, zda se to děje cíleně či jaksí mimoděk jako vedlejší efekt donucovacího charakteru zajištění.

V trestním právu mnoha zemí včetně České republiky může soud jako jeden z možných trestů udělit cizinci i trest vyhoštění, a to samostatně nebo v kombinaci s jiným trestem.¹⁸¹ Stejně jako u vyhoštění podle správního práva, je/bývá cizinec pro účely trestu vyhoštění omezen na osobní svobodě. V České republice je za tímto účelem zřízen institut vyhošťovací vazby, nenásleduje-li trest vyhoštění bezprostředně po skončení trestu odnětí svobody.¹⁸² Zde je tedy omezení osobní svobody cizince zjevně podle trestního práva a odlišné od zajištění, se všemi odpovídajícími důsledky, jako je odlišnost řízení o přezkumu rozhodnutí, stěžejní role soudu, umístění ve vazební věznici apod. V mnoha jiných zemích ale situace není tak jednoznačná. Jak ve Spojených státech tak např. ve Velké Británii jsou cizinci, kteří si již odpykali trest odnětí svobody, zajištěni až do doby vyhoštění formálně podle správního práva, což ale přináší oprávněnou kritiku nezávislosti a spravedlnosti celého systému administrativní detence.¹⁸³ Doba takového zajištění navíc mnohdy velmi výrazně překračuje dobu samotného trestu odnětí

178 DOW, Mark. Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation. *Social Research*. 2007, 74(2). s. 534 a 536

179 BOSWORTH, Mary. Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice. Op. cit. s. 2

180 V České republice srovnával institut zajištění cizinců a vazby např. Nejvyšší správní soud, který tvrdil protiústavnost ustanovení Zákona o pobytu cizinců týkající se zajištění z důvodu porušení rovného postavení osob a principu proporcionality. Poukazoval při tom zejména na nedostatky soudní kontroly zajištění. Více viz náleží Ústavního soudu ze dne 12. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

181 § 80 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

182 § 350c a § 350d zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

183 BOSWORTH, Mary. Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice. Op. cit.; DOW, Mark. Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation. Op. cit.

svobody,¹⁸⁴¹⁸⁵ což je zjevně zcela nepřiměřené,¹⁸⁶ neboť může cizince „potrestat“ dokonce mnohem více, než původně uložená trestní sankce.

Podmínky, za nichž jsou zajištěni ti, jež mají být vyhoštěni po odpykání trestu odnětí svobody, jsou navíc velmi podobné těm, které zažívají v podmínkách systému trestní represe, mnohdy i horší.¹⁸⁷ Mnozí jsou drženi v běžných věznicích spolu s vězni odsouzenými v rámci trestního řízení a podrobeni stejné kontrole a režimu.¹⁸⁸ Ani ti, kteří jsou umístěni ve speciálních detenčních centrech, na tom ale nejsou o mnoho lépe, neboť ta jsou budována na vzdálených místech a ve stejném stylu jako nejpřísnější věznice.¹⁸⁹ O sankčním charakteru takového zajištění vypovídá i to, že nejen zajištění cizinci, ale ani zaměstnanci těchto zařízení (případně věznic) nechápou nebo nevidí rozdíl mezi zajištěním a uvězněním.¹⁹⁰ To, že za zločince a kriminálníky považuje společnost všechny takto zajištěné cizince včetně těch, kteří nespáchali žádný zločin, nikdy nestáli před soudem a dopustili se pouze přestupku podle migračního práva,¹⁹¹ pak v tomto kontextu snad už ani není překvapivé.

Co považuji za více než pobuřující je fakt, že mnozí si v detenci stěžují na podmínky mnohem horší, než jaké zažili při výkonu trestu odnětí svobody. Ať už se jedná o zajištěné ve Spojených státech nebo ve Velké Británii, jsou zajištěni cizinci stresováni nejistotou, na jak dlouho budou zajištěni, omezenou nebo neexistující možností přezkumu rozhodnutí o zajištění nebo trvání zajištění, nedostatkem právní pomoci, poskytnutím nesrozumitelných a kusých informací pouze v angličtině, znemožněním kontaktu s rodinou či trváním zajištění i přes

184 BOSWORTH, Mary. *Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice*. Op. cit.

185 DOW, Mark. *Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation*. Op. cit.

186 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. ledna 2005, Singh proti České republice, č. 60538/00

187 FRENCH, Craig. To lose one's home in the world: The injustice of immigrant detention. *Journal of International Political Theory*. 2015, 11(3), s. 353.

188 HERNÁNDEZ, César Cuauhtémoc García. *Immigration Detention as Punishment*. *UCLA Law Review*. 2014, 61(1346), s. 1349.

189 BOSWORTH, Mary. *Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice*. Op. cit. s. 6

190 DOW, Mark. *Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation*. Op. cit. s. 541

191 HERNÁNDEZ, César Cuauhtémoc García. *Immigration Detention as Punishment*. Op. cit. s. 1349.

souhlas s odcestováním.¹⁹² Takovou praxi lze jistě označit za „alternativní systém trestního práva pro cizince,“¹⁹³ který představuje jakýsi druhý stupeň trestu pro ty, kteří již byli odsouzeni, první stupeň pro ty, kteří se nikdy žádného zločinu nebo přečinu nedopustili. V této situaci nelze popřít, že dochází ke zneužití institutu zajištění, který je sice na papíře pouze administrativním opatřením, ale v realitě má cizince trestat za chování, které oficiálně není trestním činem. Takové zajištění je pak nejen nelegitimní, ale i v rozporu s celou řadou ustanovení vnitrostátního i mezinárodního práva.¹⁹⁴

3.1.2 Zajištění jako politický nástroj

Stejně jako mnohé jiné výzvy, těžkosti či krize, kterým západní země v posledních letech čelí, i nová migrační vlna a změny migračních toků představují „poměrně snadné téma“ k připočtení politických bodů. Ne že by snad řešení současných výzev, které celosvětová migrace v posledních letech přináší, bylo snadné, ale vzhledem ke své třaskavosti představuje prostředek politiků jak se vymezit vůči svým politickým protivníkům a získat nové voliče. S použitím rétoriky o krizi, snaze udržení harmonie, hodnot a bezpečnosti, uchylují se vlády v rámci kontroly a prosazování migrační politiky stále více k extrémním krokům. Jedním z takových kroků, které jsou odpovědí na změny migračních toků či vyšší počty příchozích cizinců je i zajištění. Jak trefně poznamenává French,¹⁹⁵ prostředky a bezprostřední metody kontroly přeshraniční mobility mají převážně reakcionářský charakter a málokdy jsou podrobeny hlubšímu a promyšlenému plánování. I proto mnohdy ve věci zajištění vidíme zmatení samotných státních orgánů v tom, jaký charakter by mělo zajištění mít.¹⁹⁶

192 Skutečnosti a svědectví, na kterých se shodnou všichni v této kapitole výše citovaní autoři.

193 FRENCH, Craig. To lose one's home in the world: The injustice of immigrant detention. Op. Cit. s. 358

194 Namátkou kromě článku 18 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, který zneužití možného omezení některého práva pro jiný než povolený účel zakazuje výslovně, lze uvažovat i o člancích 5, 6, 7, 13 a 14 téže úmluvy, dále pak např. o člancích 9, 10, 11 odst. 2, 13 Všeobecné deklarace lidských práv a celé řadě dalších.

195 FRENCH, Craig. To lose one's home in the world: The injustice of immigrant detention. Op. Cit. s. 358

196 Viz sekce výše o quasi-punitivním charakteru zajištění.

Naprosto typickým příkladem zneužití zajišťování cizinců k zisku politických bodů jsou již výše zmíněné Spojené státy a Velká Británie. Donald Trump postavil na xenofobních a rasistických prohlášeních celou svou prezidentskou kampaň. O tom, nakolik nedbá zákonů a jiných právních pravidel přesvědčuje všechny rovněž již mnoho let. Bylo tedy jen otázkou času, kdy a jak se jeho politická síla projeví ve věci migrační politiky. Bohužel, sílu projevil tím „nejsnazším“ způsobem, tedy zvýšenou aktivitou v deportování ilegálně pobývajících cizinců a jejich zvýšeným zajišťováním, včetně těch nejohroženějších a nejslabších skupin, jako jsou rodiny s dětmi, děti s jedním rodičem či děti samotné.¹⁹⁷ Přestože naprosto otravná praxe rozdělování rodin, držení dětí v klecích atp. netrvala až tak dlouho,¹⁹⁸ jistě se zapíše do dějin a bude v budoucnu citována jako odstrašující příklad toho, jak nemá být zajišťování cizinců řízeno, zneužíváno a urychlováno, neboť v podobně extrémních případech dochází k porušení jak mezinárodního, tak bezpochyby i národního ústavního práva. Lidská práva se stávají pouze fikcí a naivní představou, která ustupuje politické vůli. Nemluvě o tom, že stále není jisté, nakolik bude alespoň oficiální upuštění od nejhorších praktik efektivní v praxi a budou-li drobné ústupky stačit k tomu, aby zajištění probíhalo podle práva.¹⁹⁹

Dalším případem, kdy je zajišťování cizinců používáno k reprezentaci moci a politické vůle je zajišťování občanů Evropské unie ve Velké Británii. Přestože porušování lidských práv se v tomto případě nezdá natolik alarmujícím vzhledem k tomu, že jím nejsou ve větší míře ohroženy děti tak, jak je tomu na hranicích Spojených států a Mexika, představuje zvláště britských politiků výrazné zneužití státní moci. Jejím prostřednictvím totiž dává britská vláda najevo, co si s blížícím se BREXITEM o (zatím stále trvajících) závazcích vůči ostatním členským státům myslí, začala houfně zajišťovat mnohé občany Evropské unie a dalším zajištěním a vyhoštěním

197 AUSTIN-HILLERY, Nicole. A Nation of Empty Promises. In: *Human Rights Watch* [online]. 2016 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/27/nation-empty-promises>

198 BOCHENEK, Michael Garcia. Trump's Order Changes One Harmful Approach for Another. In: *Human Rights Watch* [online]. 2018 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/21/trumps-order-changes-one-harmful-approach-another>

199 BOCHENEK, Michael Garcia. Trump's Cruel Separation Policy Has Not Ended. In: *Human Rights Watch* [online]. 2018 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/25/trumps-cruel-separation-policy-has-not-ended>

vyhrožuje,²⁰⁰ přestože podmínky, za kterých je možné vyhostit občana Evropské unie z jiné členské země, jsou oproti ostatním cizincům výrazně omezené.²⁰¹

Přesto se, na rozdíl od zneužívání zajištění k jinému účelu ve smyslu článku 18 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, lze jen těžko domáhat, aby státy prostřednictvím institutu zajištění nevyjadřovaly svou vůli. To však neznamená, že tato vyjádření (resp. praxe států) nemohou být podrobena kritice jak laické, tak odborné veřejnosti, protože i přesto, že se nejedná o porušení výše zmíněného článku 18 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (které je stejně pro příklad Spojených států irelevantní), k porušení práva bezpochyby dochází, a to jistě jak mezinárodního, tak evropského a národního²⁰². Mnohdy je otázkou, zda k takovému porušení práva nedochází ne omylem či z důvodu nedostatku péče, ale zcela záměrně, s cílem zneužít zajištění jako odrazující prostředek pro všechny, kteří by o nelegálním přechodu hranic či pobytu po uplynutí povolení k pobytu uvažovali.²⁰³

3.1.3 Zajištění jako business-model

Posledním fenoménem, který bych ráda krátce v rámci zneužívání zajištění zmínila, je propojení obchodu a peněz s výkonem státní správy (resp. jeho nedostatkem), a to přesto, že se jedná o otázku spíše sociologickou a ekonomickou než právní.

S ohledem na stále rostoucí množství služeb a úkolů státní správy je nevyhnutelné, aby stát některé své pravomoci či dílčí úkony přenesl za určitých podmínek na soukromé subjekty, které jako smluvní partneři státu vykonávají konkrétní úkoly státní správy. Typickým příkladem může

200 GUILD, Elspeth. *Brexit and the Treatment of the EU Citizens by the UK Home Office* [online]. In: . CEPS, 2017 [cit. 2018-02-12]. ISBN 978-94-6138-636-6. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/brexit-and-treatment-eu-citizens-uk-home-office>

201 K podmínkám vyhoštění občanů Evropské unie z jiného členského státu viz sekci *Zajištění specifických skupin cizinců*.

202 V České republice je zákaz zneužití prostředků omezujícího práva zakotven přímo na ústavní úrovni, a to v článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

203 BOSWORTH, Mary. *Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice*. Op. cit. s. 7

být např. přesun sociální péče na soukromoprávní subjekty nebo jejich pověření dílčími úkony ve věcech veřejné dopravy. Možnost přesunu pravomocí však není neomezená a vždy k ní musí docházet pouze za dodržení určitých podmínek stanovených buď národním právem²⁰⁴ či obecně platnými normami mezinárodního práva.²⁰⁵

Bohužel, ne vždy je při takovém přenosu výkonu veřejné moci zaručeno dodržování základních principů veřejné správy, jako je nestrannost, spravedlnost, efektivita apod. Tyto nedostatky se ve věci zajištění v mnoha státech projevují proto, že je realizováno v soukromých zařízeních. Například Libye je již notoricky známá otřesnými poměry v soukromých zařízeních zajišťujících cizince. Podmínky jsou zde zcela nevyhovující po hygienické stránce, dokonce zde dochází i k mučení zajištěných. Zároveň lze ale důvodně pochybovat i o tom, zda jsou zde cizinci drženi primárně za účelem výkonu migrační politiky. Ti jsou totiž v detenčních centrech umístováni bez jakéhokoliv řádného procesu a rozhodnutí veřejné moci po libovolně dlouhou dobu, zatímco jsou vydíráni, aby zaplatili tolik peněz, kolik je jen možné. Nemohou-li zaplatit sami, jsou telefonicky vydírány i jejich rodiny. Obdobná praxe je ale běžná napříč všemi oficiálními detenčními centry v tranzitních zemích severní Afriky. Zarážející je, že situace pro cizince, kteří jsou takto zbaveni svobody, je prakticky stejná jak v oficiálních soukromých zařízeních, jež jsou využívána státem, tak ve dvorcích, kde jsou cizinci drženi překupníky bezprostředně před transportem do Evropy.²⁰⁶

204 V České republice je přenesení výkonu státní správy na soukromé subjekty možné prostřednictvím veřejnoprávních smluv, které upravuje část pátá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Činnosti, které je na základě těchto smluv možno přenést, jsou však omezeny, a nelze těchto smluv využívat v rozsahu, který by šel k tíži osob, jichž se činnost týká. Nejvyšší správní soud již v minulosti např. opakovaně shledal nezákonným přenos výkonu státní správy ve věci měření rychlosti motorových vozidel na pozemních komunikacích, a to z důvodu, že subjekt, na něž byl výkon státní správy přenesen, nebyl sto vykonávat tuto správu objektivně s ohledem na svou majetkovou zainteresovanost. Více viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č. j. 9/As 185/2014 ze dne 2. dubna 2008, a č.j. 1 As 12/2008.

205 Zde mám na mysli normy, které se sice apriori nezabývají samotnou možností přenosu výkonu státní správy, nicméně zakotvují odpovědnost státu za dodržení práva při jejím výkonu, byť by tento byl přenesen na jiný subjekt.

206 KINGSLEY, Patrick. *Nová Odyssea: příběh uprchlické krize v Evropě*. Op. cit. s. 37-99

Na nedodržování lidských práv, nedostatek informací a právní pomoci, ale i na špatné životní podmínky, nedostatečnou hygienu, málo jídla, násilí (a to i sexuální povahy), případně nucenou práci si ale stěžují i cizinci zajištění v tzv. rozvinutých zemích, ať už jde o Spojené státy či některé členské země Evropské unie, jako např. Velká Británie, Itálie či Řecko.²⁰⁷

Ač k výše popisovanému porušování práva dochází v soukromých zařízeních, je nutné dovozovat odpovědnost státu, protože k němu dochází ze tří důvodů. Za prvé jde o protiprávní přenos výkonu státní moci, a to s ohledem na ekonomickou zainteresovanost subjektů provozujících detenční centra. Za druhé proto, že stát efektivně nechce nebo není schopen dodržování práva v těchto zařízeních vymáhat. A konečně za třetí proto, že jednáním státních aktérů (např. členů policie či armády, kteří aktivně participují na business modelu pašování a obchodování s lidmi v Severní Africe²⁰⁸) k porušování práva sám přispívá.

3.2 Zajištění specifických skupin cizinců

3.2.1 Zajištění občanů Evropské unie

Pro chápání současného omezení zajištění občanů Evropské unie je třeba si uvědomit, jakým vývojem prošlo postavení občanů jedné členské země při pohybu na území ostatních členských států. Počátky evropské integrace byly motivovány především vidinou ekonomického růstu plynoucího ze společné spolupráce. Svoboda pohybu a usazování, jakožto základní svobody volného trhu, se tedy zpočátku týkaly především osob zaměstnaných či samostatně výdělečně činných. S rozvojem oblasti lidských práv a prohlubováním integrace se však od sedmdesátých let minulého století svoboda pracovníků postupně začala transformovat na svobodu pohybu všech osob, tedy i těch ekonomicky neaktivních, byť pro ty jsou stanoveny další podmínky pobytu delšího než tři měsíce, jako jsou dostatečné finanční prostředky a účast na zdravotním pojištění.

207 Využívání soukromých zařízení k realizaci zajištění cizinců vak roste napříč celou Evropou, uchylují se k ní i jiné než jmenované státy, např. Belgie, Německo, Rakousko či Švédsko. Více viz ARBOGAST, Lydie. *Migrant Detention in the European Union: A thriving business* [online]. MIGREUROP, 2016 [cit. 2018-07-16]. Dostupné z: <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>

208 KINGSLEY, Patrick. *Nová Odyssea: příběh uprchlické krize v Evropě*. Op. cit. s. 37-99

I tato pravidla ale podléhají jistému omezení (jako např. nemožnost členského státu plošně stanovit dostatečný příjem, možnost upustit od jeho prokázání za určitých podmínek apod.) a v žádném případě nemohou sloužit jako ospravedlnění nerovného zacházení s občany jiného členského státu.²⁰⁹ Existenci Evropského občanství, které i přes svou subsidiární povahu představuje jakýsi nejširší dosažitelný soubor práv a zároveň nejvyšší stupeň jejich možné ochrany v rámci Unie, je bezpochyby vyvrcholením tohoto vývoje. Součástí jeho výhod je i větší ochrana před zásahy do osobní svobody.

Bohužel, jakákoliv úprava či zmínka o zvláštních požadavcích na zajišťování občanů Evropské unie chybí jak v evropském právu, tak v českém právním řádu. To je z hlediska praxe velmi nešťastné, neboť při posuzování zajištění čistě z hlediska dodržování zákona by mohli být občané Evropské unie zajišťováni za stejných podmínek jako občané třetích zemí.²¹⁰ Litera zákona však není jediným hlediskem, jehož při posuzování užíváme.²¹¹ Klíčovým zůstává systematický výklad s přihlédnutím k úpravě vyhoštění občanů Evropské unie.

Vyhoštění občanů Evropské unie je upraveno ve směrnici č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která limituje možnost omezit osobní svobodu občana Evropské unie pouze na případy, kdy je tak učiněno z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto hodnoty musí být zároveň ohroženy konkrétním chováním dotčené osoby, přičemž tato hrozba musí být skutečná, aktuální a závažná.²¹² Zároveň opatření omezující osobní svobodu nesmí být ukládáno z hospodářských důvodů či jako generální prevence. Důvodem pro vyhoštění tedy nemůže být např. zanedbání formálních požadavků na legalitu pobytu (jako je např. nedostatek

209 ŠABATOVÁ, Anna, KŘEČEK, Stanislav, BAZALOVÁ, Veronika, PALKOVSKÁ, Iva. *Občanství Evropské unie: sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-87949-65-8 s. 22-23

210 KRYSKA, David a HOLÁ, Eva. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. Op. cit. s. 21

211 Více viz sekce Účel zajišťování cizinců

212 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES. Op. cit. čl. 27 odst. 1 a 2

registrace, neplatné doklady apod.),²¹³ ale nemusí jím být dokonce ani předchozí trestná činnost dotčeného cizince, pro kterou byl odsouzen v minulosti.²¹⁴ Soudní dvůr Evropské unie v této věci kontinuálně vychází z občanství Evropské unie jakožto vůdčí hodnoty a judikuje, že práva s tímto občanstvím spojená by měla být garantována automaticky a měla by být vykládána extenzivně, zatímco zásahy do nich restriktivně.²¹⁵

Vzhledem k tomu, z jakých důvodů dochází v České republice k zajištění cizinců, mohlo by se zdát, že přísnější úprava pravidel vyhoštění občanů Evropské unie je dostačující. Bohužel vývoj posledních měsíců ukazuje, jak moc je potřebné upřesnit podmínky zajištění i pro tuto privilegovanou skupinu cizinců. Odstrašujícím příkladem svědčícím o opaku budiž výše popsané chování Velké Británie.

3.2.2 Zajištění nezletilých cizinců²¹⁶

Právo na svobodu je jakožto přirozené právo vlastní všem lidským bytostem, přiznáváme ho tedy dospělým a dětem bez rozdílu.²¹⁷ Vzhledem k tomu, že jsou ale děti pro svou zvýšenou zranitelnost zároveň subjektem zvláštní ochrany,²¹⁸ jsou nezletilí další skupinou cizinců, pro jejíž zajišťování platí specifická pravidla. Zajištění sice může mít negativní dopady na duševní a fyzické zdraví i u dospělých,²¹⁹ u dětí ale problémy jako chronické rozrušení, deprese, narušení sociálních vazeb a vztahů či dokonce fyzické obtíže mají mnohem větší dopad, a to i proto,

213 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 7. února 2005, Oulane, č. C-215/03 či Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. dubna 1976, Royer, č. C-48/75

214 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2010, č. j. 7 As 85/2009-81

215 Např. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. listopadu 2000, Yiadom, č. C-357/98

216 Pojmy nezletilý a dítě jsou v této práci užívány jako synonyma označující všechny cizince mladší 18 let.

217 JÍLEK, Dalibor. Mezinárodněprávní komparace: právo dítěte na svobodu a správní zajištění dítěte v migrační situaci. In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-4-2. s. 118 a 122

218 DUŠKOVÁ, Šárka. Zajišťování nezletilých cizinců z pohledu českého a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2017 (9), s. 312

1. 219 BULL, Melissa, SCHINDELER, Emily, BERKMAN, David a RANSLEY, Janet. Sickness in the System of Long-term Immigration Detention. *Journal of Refugee Studies*. 2012, 26(1), 47-68.

že se mohou projevit až v dospělosti, přestože dítě nemusí nutně působit dojmem, že je vystaveno bezprostřednímu utrpení.²²⁰ I krátká doba zajištění tak může nezletilé negativně ovlivňovat ještě dlouho po propuštění, mnohé i po celý jejich budoucí život. Přesto je po celém světě každý rok zajištěno několik milionů dětí.²²¹

Kromě právních norem upravujících (resp. aplikujících se na institut zajištění) uvedených v počáteční části práce, je klíčovým instrumentem omezujícím zajišťování nezletilých Úmluva o právech dítěte.²²² Hlavními ustanoveními jsou článek 37, který zakazuje svévolné nebo nezákonné zbavení osobní svobody a zajištění či uvěznění umožňuje pouze pro naprosto ojedinělé případy v situacích, kdy nelze jinak, a článek 3, který zakotvuje nejlepší zájem dítěte jako hlavní interpretační a rozhodovací hledisko ve všech věcech týkajících se dítěte. Podle mnohých institucí OSN ale zajišťování nezletilých za účelem výkonu migrační politiky nikdy nemůže být v nejlepším zájmu dítěte a bude vždy představovat porušení práva.²²³ Obecné přijetí této teze je však prozatím hudbou budoucnosti.

Úplný zákaz zajištění nezletilých z důvodu jejich migračního statusu zatím inkorporovalo do svého právního řádu jen několik států, jako je např. Irsko, Chorvatsko, Costa Rica či Panama. Většina ostatních zemí zajištění nezletilých pouze omezila, kdy nejtypičtějším omezujícím kritériem je věk. Např. v Číně je v souladu s migračním právem možné zajistit děti starší 16 let, ve Švýcarsku starší 15 let, v Rakousku či Litvě starší 14 let. Dalším kritériem je to, zda se jedná o nezletilé bez doprovodu či s doprovodem, kdy např. v Izraeli, Itálii, Polsku či Španělsku není možné zajistit nezletilého bez doprovodu. Posledním rozlišujícím prvkem je důvod pobytu

220 ČÁPOVÁ, Zuzana a MARXTOVÁ, Monika. *Děti z uprchlických rodin*. Praha: Vzdělávací institut ochrany dětí, 2006. ISBN 80-86991-76-8. s. 9-10

221 SAMPSON, Robyn, Ben LEWIS a KAPETANOVIC, Ada. *Never in a child's best interests: A review of laws that prohibit child immigration detention: Briefing Paper No. 2*. Melbourne: International Detention Coalition, 2017. ISBN 978-0-9924831-9-7. s. 1-2

222 Úmluva o právech dítěte, vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.

223 SAMPSON, Robyn, Ben LEWIS a KAPETANOVIC, Ada. *Never in a child's best interests: A review of laws that prohibit child immigration detention: Briefing Paper No. 2*. Op. cit. s. 4

nezletilého na území. Možnost zajistit nezletilé žadatele o azyl je vyloučena např. v Nikaragui či Turecku.²²⁴

V České republice můžeme v zákonné úpravě zajištění nezletilých²²⁵ vysledovat vliv všech tří výše uvedených faktorů. Zajištění podle Zákona o pobytu cizinců a podle Zákona o azylu je pak ovlivněno jak kritériem věku, tak kritériem doprovodu. Obecně lze podle Zákona o pobytu cizinců zajistit nezletilé s doprovodem starší 15 let, nezletilé bez doprovodu (byť by byli starší 15 let) jen pokud je to nutné kvůli důvodnému podezření z ohrožení bezpečnosti státu či závažného porušení veřejného pořádku, a to při zvážení nejlepšího zájmu dítěte. Nezletilí bez doprovodu mladší 15 let nemohou být s výjimkou zajištění podle Zákona o Policii²²⁶ zajištěni vůbec. Místo toho jsou umístěni do náhradní péče,²²⁷ o níž na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí rozhoduje soud. Nezletilí s doprovodem mladší 15 let být zajištěni rovněž nemohou, jejich situaci však výrazně ovlivňuje článek 9 Úmluvy o právech dítěte, který zakotvuje právo dítěte na rodinný život. Ze zajištění podle Zákona o azylu jsou zcela vyloučeny rodiny s nezletilými dětmi. Děti mladší 15 let, jejichž rodiče mají být zajištěni podle Zákona o pobytu cizinců, oficiálně být zajištěny také nemohou, jsou tedy s rodiči v zařízení pro zajištění cizinců formálně pouze ubytovány.²²⁸ Takovou praxi (mj. běžnou i v dalších zemích Evropské unie, jako je Litva, Lotyšsko nebo Polsko²²⁹) lze ale považovat za obcházení přísnějších podmínek zajištění dětí,

224 Tamtéž s. 6-11

225 Detailní úprava jednotlivých případů zajištění je předmětem druhé části práce, zde jsou proto uvedena jen specifická pravidla týkající se nezletilých.

226 Podle tohoto zákona může Policie zajistit i nezletilého cizince, nicméně je-li tento mladší 15 let, musí podle § 24 odst. 2 Zákona o Policii vyznat orgán sociálně-právní ochrany dětí.

227 Zpravidla se jedná o umístění do zařízení pro děti-cizince, které spravuje ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Alternativy, jako např. pěstounská péče, nejsou v praxi příliš využívány, přestože by dle UNHCR měly být preferovanou formou náhradní výchovy.

228 V minulosti bohužel k této praxi docházelo s posvěcením Nejvyššího správního soudu, který se např. ve svém rozsudku ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011-60 sice poznamenal, že dítě je poznamenáno zajištěním matky a má tedy být účastníkem řízení, nicméně zároveň řekl, že v případě dětí ubytovaných s rodiči se nejedná o zajištění jich samotných, a to i proto, že jsou děti v zařízení pro zajištění cizinců ubytovány s rodiči dobrovolně a mohou kdykoliv s jejich umístěním zde vyslovit nesouhlas.

229 European Union Agency for Fundamental Rights. *European legal and policy framework on immigration detention of children*. Luxembourg: 2017. ISBN 978-92-9491-723-2. s. 52

jak správně poznamenal Evropský soud pro lidská práva. Možnost dětí zajištěných rodičů zařízení dobrovolně opustit je totiž pouze teoretická vzhledem k tomu, že nemají kam jinam jít.²³⁰

Nutno podotknout, že rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva však ve věci zajištění nezletilých prošla v posledních letech výrazným vývojem. Ten se původně zabýval především zkoumáním podmínek jako hygiena, soukromí, možnost volnočasových aktivit či vzdělávání v zařízeních, kam byly umístěny děti se svými rodiči.²³¹ Kvůli podmínkám v těchto zařízeních v několika případech shledal nejen porušení práva na svobodu a bezpečnost, ale dokonce porušení zákazu nelidského a ponižujícího zacházení.²³² Postupně však začal dávat čím dál větší důraz na nejlepší zájem dítěte a jeho právo na rodinný život. Porušení práva dítěte na svobodu tak začalo být shledáváno i v případech, kdy byly rodiče s dětmi umístěny ve speciálních zařízeních pro rodiny s dětmi. Podmínky zajištění dětí tak ještě zpřísnil.²³³

Vrcholem vývoje směřujícího ke stále většímu omezení zajišťování dětí je pak fikce jakési plasticity svobody dítěte, která se může roztáhnout i na rodiče, jež má být zajištěn. V jejím důsledku by tak podle některých nemělo být možné zajistit ani zletilého, neboť „závislost nezletilého má být sama o sobě důvodem, proč nezajistit dospělé.“²³⁴ K přijetí této teze je však v praxi států ještě velmi daleko. České ministerstvo vnitra tuto myšlenku s odvoláním

230 Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2010, Muskhadzhiyeva a další proti Belgii, č. 41442/07 či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2012, Popov proti Francii, č. 39472/07 a 39474/07

231 Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. října 2006, Mubilanzila Mayeke a Kaniki Mitunga proti Belgii, č. 13178/03, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008, Saadi proti Spojenému království, č. 13229/03

232 Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. prosince 2017, S. F. a další proti Bulharsku, č. 8138/16 či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. prosince 2011, Kanagaratnam a další proti Belgii, č. 15297/09

233 Série rozsudků ze dne 12. června 2016 A.B. a další proti Francii, č. 11593/12, A. M. a další proti Francii, č. 24578/12, R. C. a V. C. proti Francii, č. 76491/14, R.K. a další proti Francii, č. 68264/14 a R. M. a další proti Francii, č. 33201/11

234 Council of Europe: Commissioner for Human Rights. *Issue paper: Criminalisation of migration in Europe - Human rights implications*. [online] Strasbourg: 2010. [cit. 2018-07-17] Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4b6a9fef2.html> s. 43

na možnou diskriminaci bezdětných osob dokonce zatím odmítá i na svých webových stránkách.²³⁵

Já sama nepovažuji ani jeden z výše uvedených přístupů za ideální. Snaha UNHCR kompletně ukončit zajišťování všech nezletilých se v kontextu pozornosti věnované radikalizaci mladých v Evropské unii²³⁶ jeví jako veskrze naivní. Existuje-li navíc v právním řádu možnost omezit osobní svobodu nezletilých v systému trestního práva,²³⁷ nevidím důvod, proč by ve stejně krajních případech nebylo možné omezit ji i podle správního práva, samozřejmě za dodržení přísných zákonných omezení, tak jak jsou popsána v Zákoně o pobytu cizinců. Je však nutné trvat na důsledném prověřování skutečností nasvědčujících naplnění výše zmíněných podmínek a zabránění rutinnímu zajišťování nezletilých, zejména pak těch pocházejících z rizikových oblastí. Prozatím jediným představitelným řešením je tedy spíše důraz na častější ukládání alternativ zajištění (resp. umístění v detenčních zařízeních), než a priori absolutní vyloučení zajištění nezletilých a rodin s dětmi.²³⁸ Vhodným opatřením se jeví i implementace zvláštních pravidel přezkumu zajištění nezletilých. Těmi by mohlo být připuštění řádných opravných prostředků (např. odvolání) nebo povinnost soudu ex-lege přezkoumat zajištění nezletilého bez

235 NOVÁKOVÁ, Lucie. Aktuální situace v zařízeních pro zajištění cizinců. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2018-07-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/aktualni-situace-v-zarizenich-pro-zajisteni-cizincu.aspx>

236 BIGO, Didier, Laurent BONELI, Emmanuel-Pierre GUITTET a Francesco RAGAZZI. *Preventing and countering youth radicalisation in the EU: Study*. Brusel: European Parliament: Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2014. Dostupné také z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET\(2014\)509977_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET(2014)509977_EN.pdf)

237 Ať již jde o **odnětí svobody** podle § 31 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o soudnictví ve věcech mládeže“), **ústavní ochranné léčení** podle § 21 téhož zákona ve spojení s § 99 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „Trestní zákoník“), **zabezpečovací detenci** podle § 21 Zákona o soudnictví ve věcech mládeže ve spojení s § 100 Trestního zákoníku nebo **ochrannou výchovu** podle § 21 Zákona o soudnictví ve věcech mládeže.

238 K podobnému závěru se, zdá se, začíná přiklánět i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 17. června 2015, č.j. 1 Azs 39/2015 - 56 připomíná důležitost důrazně zvážit jakékoliv možné alternativy pobytu v zařízení pro zajištění cizinců, jedná-li se o rodiny s dětmi. Strážlivě toto řešení navrhuje i International Detention Coalition, viz SAMPSON, Robyn, Ben LEWIS a KAPETANOVIC, Ada. *Never in a child's best interests: A review of laws that prohibit child immigration detention: Briefing Paper No. 2*. Op. cit. s. 6

zbytečného odkladu ve lhůtách obdobných rozhodování o předběžné úpravě poměrů dítěte podle § 456 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

3.3 Paralela mezi suverenitou státu a zajištěním cizince

S ohledem na výše uvedené problémy zajištění, množství kritických bodů, které je zajištění vyčítáno se zdá, že od zajišťování cizinců se bude stále více ustupovat a vývoj k užívání téměř výhradně jeho alternativ je nezvratný. Před definitivním odsouzením institutu zajištění je však potřeba zvážit ho i z pohledu státu, který ho využívá coby prostředek vyjádření a vynucení své vůle.

Výrazným vlivem determinujícím světové migrační trendy, je bezpochyby přístup jednotlivých států k výkonu práva kontrolovat migraci na jeho území, resp. právo volně rozhodovat o tom, kdo bude vpuštěn na území a kdo bude moci legálně zůstat.²³⁹ Přestože se v teorii (byť menšinově) objevují i úvahy o tom, že stát je vázán povinností přijímat cizince a aktivně se tak účastnit na budování mezinárodního společenství,²⁴⁰ je třeba důrazně trvat na možnosti státu kontrolovat příliv cizinců na jeho území, a to i s ohledem na negativní rysy způsobované zcela nekontrolovanou mezinárodní migrací. Je to právo státu tak základní, že je považujeme za „obecně uznávaný rys suverénního státu.“²⁴¹ Detailnější analýza státní suverenity sice vysoce přesahuje rámec této práce, bez alespoň kratší úvahy nad propojením státní suverenity a samotného zajištění by práce nebyla kompletní. Ať chceme nebo ne, jak migrační politika samotná a současná podoba úpravy zajištění cizinců, tak jejich kritika, úzce souvisí s vývojem koncepce státní suverenity a jeho vlivem na migrační politiku.

Suverenitu chápeme jako základní stavební kámen státnosti, resp. konstitutivní prvek státu či jeho základní funkční vlastnost, která se skládá z vzájemně podmíněných a neoddělitelných částí vnitřní a vnější suverenity, tedy pravomoci státu rozhodovat o vnitřních záležitostech na straně

239 POŘÍZEK, Pavel. Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu. *Správní právo*. 2012, XLV(8), 449-470. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-8-2012.aspx>, s. 462

240 Tamtéž, s. 454

241 ELHSTAINOVÁ, Jean Bethke, In: CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Praha: Filosofia, 2016. Filosofie a sociální vědy. ISBN 978-80-7007-471-8. s. 67

jedné a právem nebyť rušen při výkonu tohoto práva, resp. právem řídit vnitřní záležitosti státu bez zásahu jiných států na straně druhé.²⁴²

V posledních letech však byla suverenita podrobena silné kritice. Podle některých ztrácí svůj význam, sílu či náplň a je jen „obskurním přežitkem“,²⁴³ neboť státy již nejsou těmi, kdo volně rozhodují o tom, co mohou a nemohou, a ve svém jednání jsou značně omezeni.²⁴⁴ Je to stále vzrůstající míra mezinárodních závazků, jimiž se stát při výkonu své moci musí řídit, která nás nutí přemýšlet o erozi suverenity či přímo jejím zániku, a to především vezmeme-li v potaz oblasti, které jsou považovány za otázku obecného zájmu lidstva („common concern of humankind“), jako jsou životní prostředí a lidská práva.²⁴⁵ Vzhledem k tomu, že zajištění má nesporný vliv na možnost plného a nerušeného užívání celé řady lidských práv zajištěných cizinců, dalo by se předpokládat, že je tento institut typickým příkladem rozpadu konceptu státní suverenity, protože jeho výkon je (nebo by alespoň měl být) podřízen celé řadě pravidel. V případě zajištění se tak nabízí stejná otázka jako v případě suverenity. Potřebujeme tyto instituty a je vůbec v dnešních podmínkách možné je efektivně užívat/vynucovat?

S ohledem na míru, v níž má stát lidskoprávními dokumenty tzv. svázané ruce, by se mohlo zdát, že oběma institutům odzvonilo. Nicméně je potřeba si uvědomit, že existence omezení vyplývající z mezinárodního práva není negací suverenity, nýbrž jejím projevem, protože pouze suverénní stát se může k určitému chování zavázat.²⁴⁶ Existenci institutu zajištění pak lze nepochybně chápat jako projev jak vnější, tak vnitřní suverenity státu, neboť jeho prostřednictvím stát jednak projevuje svou migrační politiku navenek a vymezuje se tak vůči mezinárodnímu společenství, stejně tak ale jeho pomocí kontroluje a reguluje pohyb

242 BESSON, Samantha. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Sovereignty* [online]. Oxford University Press [cit. 2017-12-08]. Dostupné z: <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>

243 KOSKENNIEMI, Marti. What Use for Sovereignty Today? *Asian Journal of International Law*. 2011(1), 61-70.

244 MAFTEI, Jana. Sovereignty in International Law. *Acta Universitatis Danubius*. 2015, 11(1), 63

245 FRENCH, Duncan A., A reappraisal of sovereignty in the light of global environmental concerns. *Legal Studies*. 2011, 21(3), 399

246 KOSKENNIEMI, Marti. What Use for Sovereignty Today? Op. cit. 62

cizinců na svém území. Stát je sice při jeho používání s ohledem na množství mezinárodních norem i sílu vlivu politických, filosofických a dalších debat limitován, nicméně zajištění je spolu s deportací obecně považováno za zcela přirozenou reakci státu na porušení jeho teritoriální suverenity. V systému správního práva je zakotven tak pevně, že i kritika (ať už ze stran politiků, akademiků či aktivistů) se netýká institutu zajištění jako takového, ale pouze toliko podmínek zajištění,²⁴⁷ samozřejmě s výjimkou specifických skupin cizinců, jako jsou např. děti.

Lze říci, že charakteristickým prvkem zajištění je právě tenze mezi suverenitou (resp. právy suverénního státu) a právy jednotlivců,²⁴⁸ Zdá se, že jedno nemůže existovat bez druhého, neboť institut zajištění je na straně jedné projevem státní suverenity, ale zároveň také typickým příkladem jejího omezení. To, nakolik jsou oba instituty důležité a vzájemně propojené, je v evropském kontextu vyjádřeno i v samotném dublinském systému, který sice umožňuje zajištění cizince za účelem jeho předání do země, která je podle kritérií uvedených v dublinském nařízení²⁴⁹ příslušná k rozhodnutí jeho žádosti o azyl, nicméně zároveň dává státům možnost prostřednictvím tzv. klauzule suverenity (resp. diskrečního ustanovení)²⁵⁰ tato kritéria v určitých situacích prolomit a prohlásit se za zemi příslušnou, přestože by jinak obecně příslušnou nebyla.²⁵¹

Síla odporu států přenést část suverenity, resp. vzdát se možnosti projevit svou vůli, aktivně rozhodovat o tom, kdo bude vpuštěn na jejich území, se projevila i v odmítnutí tzv. korekčního

247 CORNELISSE, Galina. *Immigration detention and human rights: rethinking territorial sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. ISBN 978-90-04-17370-5. 229

248 FLYNN, Michael. *Immigration Detention and Proportionality: Global Detention Project Working Paper No. 4* [online]. Global Detention Project (GDP), 2011 [cit. 2017-12-09]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/545b38404.html>, s. 3

249 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění). čl. 7-15

250 čl. 17 dublinského nařízení

251 PAZDEROVÁ, Věra. Dublinský systém – klauzule suverenity. In: JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-7552-364-8. 323.

přídělovacího mechanismu navrhovaného v konceptu nařízení Dublin IV,²⁵² podle nějž měly jednotlivé členské státy dostat „na přiděl“ náhodné cizince bez možnosti ovlivnit, kdo konkrétně na území vstoupí a případně i jak s ním bude nakládáno. Právě i s ohledem na tento poslední vývoj si lze jen těžko představit, že by se jak suverenita, tak zajištění, staly obsolentními instituty, které lze bez dalšího považovat za zastaralé. Ostatně sama Evropská unie, která v minulosti silně kritizovala členské státy pro nepoužívání alternativ k zajištění, se možná v blízké budoucnosti vydá na značně problematickou cestu zpřísnování podmínek volného pohybu občanů třetích zemí na jejím území. Jak informovala paní Nataša Chmelíčková na vědeckém semináři Migrace v souvislostech střední a jihovýchodní Evropy,²⁵³ není sice jisté, jak nové návrhy balíčku migračních směrnic a nařízení nakonec dopadne, nicméně existuje velký tlak některých členských států na prosazení mnohem tvrdších pravidel zajišťování, jako je např. povinné zajištění všech ilegálně nově příchozích, stanovení minimální doby zajištění apod. Osobně tyto návrhy ve světle předchozích částí práce považuji za neetické a zcela v rozporu s mezinárodním právem a jistě i řadou ustanovení ústavního práva mnoha zemí.

3.4 Alternativy zajištění

Vezmeme-li v úvahu všechna omezení popsaná výše, stále větší tlak na dodržování lidských práv a čím dál častější hlasy zpochybňující efektivitu zajištění (zejména ve vztahu k zabezpečení vyhošťování nelegálně pobývajících cizinců, u něhož je např. v Evropské unii míra „úspěšně“ vykonaných vyhoštění pouze 40% ze všech uložených²⁵⁴), nelze než se začít zamýšlet nad tím, zda by nebylo možné dosahovat deklarovaných cílů zajištění i jiným způsobem.

252 Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/0133/COD , kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění). s. 17

253 CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Aktuální problémy v azylovém právu EU. Příspěvek na vědeckém semináři Migrace v souvislostech střední a jihovýchodní Evropy pořádaném Kanceláří Veřejného ochránce práv v Brně dne 20. září 2018.* Záznam dostupný z: <http://ochrance.livebox.cz/VoD/20181015-103037-blok1-qfkkqd.html>

254 ARBOGAST, Lydie. *Migrant Detention in the European Union: A thriving business.* Op. cit. s. 62

K možným alternativám se tak v posledních letech vyjadřují nejen nevládní organizace, ale i orgány OSN, Evropské unie či orgány státní správy.

Alternativami přitom rozumíme v širším smyslu jakékoliv omezující opatření uložené v rámci správního řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany či o legalitě pobytu (případně před vyhoštěním) odlišné od zajištění, v užším smyslu pak konkrétní opatření ukládané v případě, kdy je sice legitimní cizince zajistit, nicméně je vhodnější či efektivnější tak neučinit a uchýlit se k mírnějšímu omezujícímu prostředku.²⁵⁵

3.4.1 Alternativy zajištění doporučované UNHCR

UNHCR sice uznává problémy států zdůvodňující kontrolu migrace na jejich území, jako je např. potřeba efektivní kontroly bezpečnosti na území, potřeba přimět žadatele o azyl podrobit se správnímu řízení, případně potřeba vyhostit nelegálně pobývajících, dlouhodobě však poukazuje na negativní dopady detence na zajištěné a na nutnost podporovat co největší užívání jeho alternativ, které údajně mohou dosáhnout požadovaných cílů stejně či efektivněji než zajištění.²⁵⁶ Jejich alespoň teoretickou existenci pokládá již téměř za samozřejmost, nebo zvažování alternativ zajištění předpokládá jako nutnou součást testu nezbytnosti, spravedlnosti a přiměřenosti zajištění.²⁵⁷ Zvýšenou pozornost pak věnuje alternativám zajištění žadatelů o azyl a dětí, jejichž zavedení a implementaci zařazuje jako jeden z hlavních bodů akčního plánu pro roky 2014-2019.²⁵⁸

255 BLOOMFIELD, Alice, TSOURDI, Evangelia, PÉTIN, Joanna a DE BRUYCKER, Philippe, ed. *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation* [online]. In: . Odysseus - Academic Network for Legal Studies on Immigration [cit. 2018-07-23]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54f481094&skip=0&query=alternatives%20to%20detention>. s. 59-60

256 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Alternatives to detention: EC/66/SC/CRP.12*. 2015. Dostupné také z: <http://www.unhcr.org/excom/standcom/559643e59/alternatives-detention.html>, s. 3-4

257 UN High Commissioner for Refugees.. *Doporučení k zajišťování cizinců: Doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění*. Op. cit. s. 22

258 UN High Commissioner for Refugees. *Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019*. Geneva, 2016. Dostupné také z:

Kromě obecného apelu na státy doporučuje UNHCR konkrétní alternativy zajištění. Jako nejvhodnější opakovaně uvádí **úschovu nebo odevzdání dokladů, povinnost hlásit se** orgánu státní správy (kterou lze uložit buď samostatně nebo v kombinaci s jiným opatřením, a to za přiměřených podmínek, které by neohrožily vůli cizince spolupracovat z důvodu velké zátěže), **určení místa pobytu** (resp. pobývání na určené adrese či v konkrétním regionu, případně pobyt v otevřeném/polootevřeném středisku), **určení ručitele či záruky** (tato možnost by měla být dostupná i již zajištěným cizincům) a **komunitní dohled**. Pro nezletilé bez doprovodu pak uvádí navíc možnost **pěstounské péče, dohledu nad samostatným životem a skupinovou péčí**. Pouze jako poslední možnost, pokud není možné volit mírnější opatření, je zmíněna **ústavní péče** ve zvláštním zařízení pro nezletilé cizince.²⁵⁹ Zároveň apeluje na nutnost existence smluvního vztahu tam, kde je provoz alternativních opatření svěřen soukromým subjektům, a upozorňuje na nutnost nastavení smluvních podmínek tak, aby provozovatelé nebyli nuceni se z ekonomických důvodů uchýlovat k restriktivním opatřením týkajících se jim „svěřených“ osob.²⁶⁰ V podstatě tak varuje před výše kritizovaným business modelem zneužívání zajištění.

V rámci dosažení co největší efektivity alternativních opatření pak zdůrazňuje obecné principy jednání orgánů státní správy a vůdčí ideje přispívající k úspěšnému dosažení jejich požadovaných účinků, bez nichž by efektivita těchto opatření byla ohrožena či vyloučena. Mezi ty patří zejména poskytnutí jasných stručných informací, zprostředkování právní pomoci

<http://www.unhcr.org/protection/detention/57b579d84/unhcr-global-strategy-beyond-detention-baseline-report.html>

259 UN High Commissioner for Refugees. *Alternatives to detention: EC/66/SC/CRP.12*. Op. cit, s. 6

260 UN High Commissioner for Refugees.. *Doporučení k zajišťování cizinců: Doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění*. Op. cit. s. 45

a individualizovaného vedení, stejně jako zabezpečení přijatelných materiálních podmínek a odpovídajícího lidského přístupu.²⁶¹²⁶²

3.4.2 Alternativy zajištění v Evropě

Další organizací, která se k problematice zajišťování, resp. k prosazování jeho možných alternativ, rovněž vyjadřuje, je Rada Evropy. Přestože Komisař pro lidská práva Rady Evropy hovoří o pěti obecných bodech na cestě k odstranění zajištění cizinců, kromě kritiky států pro nedostatečnou implementaci alternativ do praxe je opět kladen důraz především na co nejrychlejší zastavení zajišťování dětí.²⁶³ Navrhované alternativy jsou pak obdobné těm navrhovaným UNHCR. Navíc je zmíněna možnost **monitorovat pobyt cizince elektronicky**.²⁶⁴ S ohledem na snížené možnosti vymáhání těchto nepřilíš konkrétních a spíše teoretických doporučení, však nelze roli Rady Evropy v této oblasti považovat za klíčovou.

Největší vliv na praktickou úpravu alternativ zajištění tak má stále Evropská unie, jež prosazuje zavedení alternativ především prostřednictvím směrnic. Návratová směrnice předpokládá existenci alternativ, když říká, že zajištění cizince je možné pouze „[n]emohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.“²⁶⁵ V případě nezletilých bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi pak zajištění umožňuje pouze v případě, že neexistuje jiná alternativa.²⁶⁶ Nestačí tedy zvážit, zda by nebylo vhodné uložit opatření mírnější, státy jsou povinny užít alternativ zajištění, pokud existují. Nemusí

261 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Alternatives to detention: EC/66/SC/CRP.12*. Op. Cit. s. 7

262 SAMPSON, Robyn, CHEW, Vivienne, MITCHELL, Grant a BOWRING, Lucy. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*. Melbourne: International Detention Coalition, 2015. ISBN 978-0-9871129-9-6. s. IV

263 MUIŽNIEKS, Nils. High time for states to invest in alternatives to migrant detention. *Council of Europe*[online]. 2017 [cit. 2018-07-23]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>

264 Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1707 (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*

265 Článek 15 odst. 1 věta první návratové směrnice

266 Článek 17 odst. 1 návratové směrnice

se přitom jednat pouze o možnosti zákonem označené jako alternativy zajištění, formální zakotvení takové možnosti není rozhodující.²⁶⁷ V demonstrativním výčtu možných mírnějších opatření pak uvádí pravidelné hlášení se, finanční záruku, odevzdání dokladů či povinnost pobytu na určeném místě.²⁶⁸ Recepční směrnice není ohledně alternativ konkrétnější. Kromě povinnosti států zajistit, „[...]aby vnitrostátní právo stanovilo pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění, [...]“²⁶⁹ uvádí i stejně stručný demonstrativní výčet možných alternativ jako návratová směrnice.²⁷⁰

3.4.3 Alternativy zajištění v českém právu

3.4.3.1 Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území podle Zákona o pobytu cizinců

Průlom zaznamenala česká právní úprava v roce 2010 (resp. 2011, kdy novela nabyla účinnosti), neboť byla díky transpozici výše zmíněné návratové směrnice poprvé zavedena alternativní opatření, v Zákoně o pobytu cizinců označená jako *zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území*.²⁷¹ Ty lze uložit tehdy, existuje-li důvodné nebezpečí, že cizinec, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění, v určené lhůtě nevycestuje. Zároveň se nesmí jednat o nezletilého cizince bez doprovodu. O druhu a způsobu výkonu zvláštního opatření rozhoduje policie, výrok o jeho uložení je pak obvykle součástí rozhodnutí o správním vyhoštění, které tak cizinci vedle povinnosti vycestovat uloží i splnění zvláštní povinnosti.²⁷² Policie může po zvážení individuálních okolností uložit zvláštní opatření i v případě, že jsou splněny podmínky k zajištění cizince; jejich naplnění uložení opatření apriori nevylučuje.²⁷³

267 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č.j. 1 Azs 39/2015 - 56

268 Článek 7 odst. 3 návratové směrnice

269 Článek 8 odst. 4 recepční směrnice

270 Článek 8 odst. 4 recepční směrnice

271 SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice*. Bratislava: Veřejný ochránce práv, 2015.

272 § 123b Zákona o pobytu cizinců

273 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38

Přestože mezinárodními organizacemi navrhovaných alternativ je celá řada, jak je popsáno výše, Zákon o pobytu cizinců uvádí pouze tři. Jsou jimi povinnost **ohlášení místa pobytu**, na němž se cizinec musí zdržovat pro případ pobytové kontroly, **finanční záruka** a **povinnost osobně se hlásit** na policii. Poněkud absurdní nesoulad právní úpravy a reality nastává zejména v případě finanční záruky. Ta je totiž upravena nejpodrobněji ze všech uvedených,²⁷⁴ přesto mezi lety 2013 a 2015 nebyla uložena ani jednou.²⁷⁵ Ani u ostatních alternativ však situace není o moc lepší. Obecná statistika počtu ukládaných zvláštních opatření a jejich druhu sice není momentálně k dispozici,²⁷⁶ nicméně jejich nevyužívání v České republice neuniklo ani pozornosti UNHCR, který kritizuje převažující stereotypní zajišťování cizinců i přes existenci zákonných alternativ.²⁷⁷

274 Finanční záruka je upravena v § 123c Zákona o pobytu cizinců. Skládá se ve volně směnitelné měně na účet policie, a to ve výši předpokládaných nákladů správního vyhoštění. Složit ji může jak cizinec, jemuž je tato povinnost uložena, tak občan České republiky nebo cizinec s povolením k dlouhodobému či trvalému pobytu. V případě, že cizinec odcestoval, může do pěti let od složení záruky osobně požádat o vrácení složených finančních prostředků. Pokud za něj byla finanční záruka složena složitelem, má po vycestování povinnost se osobně nahlásit na zastupitelském úřadě ve státě povoleného pobytu nebo v zemi mimo Evropskou unii. Náklady na vrácení záruky hradí buď sám cizinec nebo složitel finanční záruky. V případě, že cizinec dobrovolně neodcestuje a pobývá dále neoprávněně na území, může policie použít složené finanční prostředky k úhradě nákladů správního vyhoštění. Finanční záruku rovněž není možné vrátit v případě, že žádost nebyla podána osobně prostřednictvím zastupitelského úřadu nebo pro neohlášení se na zastupitelském úřadu. V případě, že cizinec do pěti let nepodá žádost o vrácení nebo nejsou-li splněny podmínky vrácení, propadne složená záruka státu.

275 SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice*. Op. cit.

276 Policie sice na svých webových stránkách informuje o různých statistických údajích týkajících se nelegální migrace, naposledy však počet rozhodnutí o správním vyhoštění uvedla ve Vyhodnocení nelegální migrace za rok 2015 (RENDLOVÁ, Kateřina. *Vyhodnocení nelegální migrace za rok 2015*. Policie České republiky, 2016 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-za-rok-2015.aspx>). Ve zprávách pro rok 2016 a 2017 již údaje o počtu rozhodnutí o správním vyhoštění (natož o zajištění či uložení zvláštního opatření) neuvedla vůbec. (RENDLOVÁ, Kateřina. *Nelegální migrace v ČR za rok 2016*. Policie České republiky, 2017 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-cr-za-rok-2016.aspx> a RENDLOVÁ, Kateřina. *Nelegální migrace v ČR za rok 2017*. Policie České republiky, 2018 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-ceske-republice-za-rok-2017.aspx>). Poslední dostupná čísla jsou tak pro roky 2013, 2014 a první tři měsíce roku 2015. Prezentace Veřejného ochránce práv uvádí, že v roce 2013 z 1887 cizinců, jimž bylo uloženo správní vyhoštění, bylo 250 lidí zajištěno a jen 57 z nich byla uložena alternativa. V roce 2014 bylo rozhodnuto o 404 zajištěních a 44 alternativách na 2034 správních vyhoštění. (SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice*. Op. cit.)

277 UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Submission on Czech Republic: UPR 28th Session*, 2017, Dostupné také z: <http://www.refworld.org/cgi->

3.4.3.2 Zvláštní opatření podle Zákona o azylu

Přestože v teorii převládá názor, že žadatelé o azyl by neměli být zajišťováni vůbec a když, tak v naprosto extrémních situacích, do Zákona o azylu byly na základě transpozice směrnic²⁷⁸ alternativy zajištění přijaty dokonce později než do Zákona o pobytu cizinců, a to s účinností od 18. prosince 2015.²⁷⁹ Zvláštní opatření jsou v tomto zákoně uvedena dvě, a to **povinnost zdržovat se v pobytovém středisku a osobně se hlásit** ministerstvu vnitra.

Obě tato opatření lze uložit s výjimkou nezletilých bez doprovodu všem žadatelům o azyl včetně zvláště zranitelných osob,²⁸⁰ nebrání-li tomu podmínky hodné zvláštního zřetele, a to nejdéle do doby doručení rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, resp. rozsudku krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Konkrétní dobu trvání zvláštního opatření (stejně jako jeho druh) určí ministerstvo vnitra v rozhodnutí o jeho uložení. Doba uvedená v rozhodnutí však nemusí být konečná, lze ji i opakovaně prodloužit. Opravným prostředkem proti tomuto rozhodnutí, případně proti rozhodnutí o prodloužení zvláštního opatření, je rozklad, který nemá odkladný účinek. Stejně jako u zajištění cizince je ministerstvo povinno zkoumat trvání důvodů uložení zvláštního opatření.²⁸¹

bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a12ae152&skip=0&query=alternatives%20to%20immigration%20detention&searchin=fulltext&sort=date. s. 4

278 Transpozice procedurální a recepční směrnice, viz Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 314/2015 Dz, bod 1.1

279 Zákon č. 314/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

280 Podle § 2 odst. 1 písm. i) Zákona o azylu je za zranitelnou osobu považována nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilým dítětem nebo rodič nebo rodina se zletilým dítětem se zdravotním postižením, osoba starší 65 let, osoba se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotná žena, oběť obchodování s lidmi nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Výčet je však pouze demonstrativní, záleží tedy na konkrétním individuálním posouzení situace každého žadatele o mezinárodní ochranu.

281 § 47 Zákona o azylu.

Přestože se nejedná o zcela otevřené zařízení, povinnost setrvat v pobytovém středisku se od zajištění zásadně liší, a to zejména mírnějšími podmínkami a větší volností cizince. Cizinec může přijímat návštěvy, volně se po středisku pohybovat, či ho po ohlášení opustit (u cizinců, jimž bylo uloženo zvláštní opatření volně nejvýše na 24 hodin, na povolení ministerstva pak maximálně na 10 dní) a používat elektronické komunikační zařízení (na rozdíl od zajištěných v přijímacím středisku).²⁸²

282 § 81 – 83 Zákona o azylu

Závěr

V důsledku změn migračních toků a zvýšeného počtu příchozích migrantů do Evropy v posledních letech můžeme pozorovat zvýšenou pozornost jednotlivců i států k tématu migrace, možnosti autonomní kontroly migrační politiky i efektivní kontroly státních hranic. V důsledku toho se na „výsluní“ veřejného zájmu objevil i institut zajištění cizince. Cílem této diplomové práce proto bylo zhodnotit aktuálnost, adekvátnost a nezbytnost zajišťování cizinců. Analýza byla rozdělena do tří dílčích částí, kdy jsem nejprve zkoumala právní úpravu a povahu zajištění, a následně ve světle výsledků těchto kapitol zhodnotila problematiku místa a udržitelnost současné praxe.

Právní úprava zajištění je značně rozvětvená a není snadné se v ní zorientovat. Podléhá jak mezinárodní úpravě lidských práv, tak roztržité úpravě evropského práva, jejíž ustanovení můžeme najít v několika směrnicích a v nařízeních. Oba systémy však kladou na státy zajišťující cizince obdobné požadavky. Důraz je kladen především na legalitu a legitimitu zajištění a respekt k právům zajištěných (ať už se jedná o respektování rodinného života, dodržování procesních záruk či materiální podmínky zajištěných). Konkrétní požadavky se liší v závislosti na příslušnosti cizince k určité skupině zajištěných. Obecně privilegovanou skupinou cizinců jsou žadatelé o mezinárodní ochranu, nezletilí a rodiny s dětmi. K jejich zajišťování by mělo docházet jen výjimečně, preferováno je užití alternativních opatření. Míra jejich ochrany je větší a okruh nároků a záruk širší.

Podobu české právní úpravy pak nejvíce determinuje evropské právo. Stejně jako to totiž odděluje azylové a cizinecké právo. Režim zajištění tak v české republice podléhá hlavně Zákonu o azylu a Zákonu o pobytu cizinců. Možnost krátkodobého zajištění cizince je ale zakotvena i v Zákoně o policii, to však má z hlediska systematiky spíše podpůrnou funkci. Ostatní případy zajištění podle dvou dříve jmenovaných zákonů jsou pak pevně spjaty s účelem, který sledují. Tím je podle Zákonu o pobytu cizinců správní vyhoštění, vycestování, předání nebo průvoz. Zákon o azylu není ve vyjádření účelu tak explicitní, ale lze ho vysledovat i zde, vzhledem k tomu, že zajištění cizince připouští na mezinárodním letišti a v přijímacím středisku.

Účel zajištění je ve věci zajištění klíčovým definičním znakem. Můžeme jím rozumět jednak obecnější hodnoty společnosti, které jsou prostřednictvím zajištění střeženy (jako např. ochrana státní bezpečnosti, ekonomické situace atp.), tak konkrétní úkony státní správy, jako je tomu v přechozím odstavci. Jeho zkoumání je důležité ze dvou důvodů. Za prvé usilování o dosažení účelu zajištění je kritickou podmínkou pro zákonnost zajištění, také z něj ale odvozujeme jeho povahu coby správně-právního zajišťovacího institutu. Jeho účelem je totiž primárně dosáhnout určitého cíle státní správy resp. zabezpečit řádný výkon konkrétního správního procesu. Přestože je institutem typickým pro kontext ilegální migrace, jeho užití nemá cizince trestat, přestože některé quasi-punitivní prvky asi zcela vyloučit nelze. Jeho správní povahu odvozujeme i z příslušnosti správních orgánů rozhodnout o zajištění, pramenů právní úpravy (zvláštní zákony a subsidiárně i správní řád a soudní řád správní), kontroly zajištění v rámci správního soudnictví apod.

I přes svůj formálně správně-právní charakter lze však vysledovat zneužívání zajištění k jiným než zákonem stanoveným správním účelům. V některých částech světa jsou punitivní prvky zajištění zcela otevřeně zneužívány k trestání cizinců a používány jako alternativní systém trestního práva, nemluvě o otřesných podmínkách, kterým jsou mnohdy zajištění cizinci vystaveni z důvodu získat ekonomickou nebo politickou výhodu.

Takové praktiky jsou ale dlouhodobě kritizovány a naštěstí díky překotnému vývoji lidských práv, jehož jsme svědky v posledních desetiletích, se situace plošně zlepšuje. Tento vývoj lze v Evropě sledovat s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva a rozhodování národních soudů. Důraz je kladen jednak na podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců, ale i na samotné podmínky zajištění (tedy zákonnost zajištění, respektování práva na spravedlivý proces, soudní ochranu, rodinný život atp.). Při posuzování zákonnosti zajištění hraje ústřední roli test proporcionality, který zkoumá přiměřenost zásahu do sféry práv cizince vůči účelu, jehož má být prostřednictvím zajištění dosaženo.

Bohužel ne všechny státy jsou smluvními stranami lidskoprávních pramenů mezinárodního práva. Extrémní případy porušování lidských práv se ale objevují naštěstí poměrně ojediněle v reakci na konkrétní události. Nejhoršími příklady jejich porušování z poslední doby budiž mučení a nelidské zacházení s migranty v subsaharské Africe a rozdělování rodin a zajišťování

dětí na hranicích Spojených států a Mexika. Globální protesty a pozornost věnovaná těmto problémům však představují určitou naději. Je z nich znát stále větší angažovanost odborné i laické veřejnosti, která sice pravděpodobně nedocílí všeobecného ukončení zajišťování, ale alespoň zajistí dodržování přísných podmínek zajištění stanovených mezinárodním právem.

Spojíme-li však výše zmíněný důraz na dodržování lidských práv a narůstající pochybnosti o efektivitě zajišťování cizinců, je za rozhodující směr vývoje nutno považovat implementaci alternativ zajištění do právních rádu všech zemí a jejich následné uvedení do praxe. Preferovanými alternativami jsou odevzdání dokladů, hlášení se orgánům státní správy, pobyt na určeném místě, složení finanční záruky či komunitní dohled. Ukládání alternativ je pak preferováno především u zvláště zranitelných skupin cizinců. Z těch je celosvětově pozornost států, nevládních organizací i akademiků a lidskoprávních aktivistů soustředěna především na okamžité ukončení zajišťování dětí a ukládání alternativ cizincům pečujícím o závislé nezletilé. Bohužel je otázkou, nakolik bude snaha o prosazování alternativ úspěšná s ohledem na vůli států z poslední doby zpřísnit podmínky zajišťování a pokusy prosadit minimální dobu zajištění a povinné zajišťování všech ilegálně přichozích migrantů, které můžeme pozorovat na úrovni Evropské unie.

S ohledem na vše výše zmíněné nezbyvá než přirovnat institut zajištění k pojmu státní suverenity. Oba instituty jsou označovány za překonané a vyprázdněné, jejich řádný výkon je omezen úpravou lidských práv a dalšími mezinárodněprávními závazky. Zároveň je nutnost jejich existence s přihlédnutím k vývoji globálních migračních toků považována za čím dál nezbytnější.

Odpovědí na výzkumnou otázku tedy je, že zajištění rozhodně je celkově aktuálním institutem, jeho přiměřenost se přímo odvíjí od individuálních okolností případu. V některých z nich je nezbytným prostředkem ochrany státních hranic, v jiných by bylo vhodné ho alternativami nahradit. Jako takové tedy nejspíše nevymizí, ale bude postupně zcela vyloučeno pro určité skupiny cizinců, jako jsou např. nezletilí, rodiny s dětmi apod. Alespoň prozatím tedy

„jedním ze základních nástrojů, jež státy užívají k regulaci toho, kdo na jejich území vstupuje či kdo tam pobývá,“²⁸³ zůstane.

283 HOLOUBKOVÁ, Hana. Přiměřenost omezení osobní svobody cizince v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Op. cit. s. 488

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

1. KONEČNÁ, Lucie a HOMOLKOVÁ, Barbora. *Omezení soudního přezkumu zajištění cizinců*. Právní rozhledy 2018 (4). 134-142.
2. ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.
3. VANGELI, Benedikt. § 27 Zajištění cizince. In: VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-543-5.
4. KOSAŘ, David a kol. *Zákon o azylu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5.
5. HONUSKOVÁ, Věra. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011. ISBN 978-80-87146-45-3.
6. ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra, ed. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2.
7. JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel, ed. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*. 2. rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018. ISBN 978-80-87949-68-9.
8. LEHKÁ, Markéta. Zajišťování cizinců správními orgány. *Soudní rozhledy*. 2013(9), 309-310.

9. SAMPSON, Robyn, CHEW, Vivienne, MITCHELL, Grant a BOWRING, Lucy. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*. Melbourne: International Detention Coalition, 2015. ISBN 978-0-9871129-9-6.
10. ŠABATOVÁ, Anna, KŘEČEK, Stanislav, BAZALOVÁ, Veronika, PALKOVSKÁ, Iva. *Občanství Evropské unie: sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2017. ISBN 978-80-87949-65-8
11. JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel, ed. *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-4-2.
12. DUŠKOVÁ, Šárka. *Zajišťování nezletilých cizinců z pohledu českého a mezinárodního práva*. Právní rozhledy. 2017 (9).
13. BULL, Melissa, SCHINDELER, Emily, BERKMAN, David a RANSLEY, Janet. *Sickness in the System of Long-term Immigration Detention*. *Journal of Refugee Studies*. 2012, 26(1), 47-68.
14. ČÁPOVÁ, Zuzana a MARXTOVÁ, Monika. *Děti z uprchlických rodin*. Praha: Vzdělávací institut ochrany dětí, 2006. ISBN 80-86991-76-8.
15. SAMPSON, Robyn, Ben LEWIS a KAPETANOVIC, Ada. *Never in a child's best interests: A review of laws that prohibit child immigration detention: Briefing Paper No. 2*. Melbourne: International Detention Coalition, 2017. ISBN 978-0-9924831-9-7.
16. European Union Agency for Fundamental Rights. *European legal and policy framework on immigration detention of children*. Luxembourg: 2017. ISBN 978-92-9491-723-2.
17. GUILD, Elspeth. *Brexit and the Treatment of the EU Citizens by the UK Home Office* [online]. CEPS, 2017 [cit. 2018-02-12]. ISBN 978-94-6138-636-6. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/brexit-and-treatment-eu-citizens-uk-home-office>
18. CLAPHAM, Andrew. *Human rights: a very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-920552-3.

19. CHELIOTIS, Leonidas K. Immigration detention around Europe. *European Journal of Criminology*. 2013, 10(6), 690-691.
20. LEONTIYEVA, Yana a VÁVRA, Martin. *Postoje k imigrantům*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2009. ISBN 978-80-7330-173-6.
21. KAGAN, Michael. Believable Victims: Asylum Credibility and the Struggle for Objectivity. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2015, 16(1), 123-131.
22. DUMMETT, Michael. *O přistěhovalectví a uprchlících*. Přeložil Sylva FICOVÁ. Praha: Filosofia, 2016. Dnešní svět. ISBN 978-80-7007-462-6.
23. MASINDA, Mambo T. Quality of Memory: Impact on Refugee Hearing Decisions. *Traumatology*. 2004, 10(2), 131-139.
24. COHEN, Juliet. Errors of Recall and Credibility: Can Omissions and Discrepancies in Successive Statements Reasonably Be Said to Undermine Credibility of Testimony?. *Medico-Legal Journal*. 2001, 69(1), 25-34.
25. GRIFFITHS, Melanie. Vile liars and truth distorters: Truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*. 2012, 28(5), 8-12.
26. SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.
27. FAIX, Martin, FLÍDROVÁ, Eliška, KINDLOVÁ, Miluše, ONDŘEJEK, Pavel, PETERKOVÁ, Helena a TYMOFEYEVA, Alla. *Mezinárodněprávní aspekty ochrany lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-97-2.
28. MACHALOVÁ, Tatiana, VEČEŘA, Miloš, HAVRÁNEK, Jaromír, HLOUCH, Lukáš, SOBOTKA, Martin a SOBEK, Tomáš. *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, 2014, s. 72-118. Teoretik. ISBN 978-80-7502-060-4.
29. KING, Henry T. Jr. The Limitations of Sovereignty from Nuremberg to Sarajevo. *Canada-United States Law Journal*. 1994, 20(167), 167-176.

30. PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5
31. BOSWORTH, Mary. Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice. *Social & Legal Studies*. 2017, XX(X), 1-19.
32. DOW, Mark. Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation. *Social Research*. 2007, 74(2), 533-546.
33. FRENCH, Craig. To lose one's home in the world: The injustice of immigrant detention. *Journal of International Political Theory*. 2015, 11(3), 351-369.
34. HERNÁNDEZ, César Cuauhtémoc García. Immigration Detention as Punishment. *UCLA Law Review*. 2014, 61(1346), 1346-1414.
35. MAYER, Ann Elizabeth. Universal versus Islamic Human Rights: A Clash of Cultures or Clash with a Construct. *Michigan Journal of International Law*. 1994, V(2), 307-404.
36. HARRIS-SHORT, Sonia. International Human Rights Law: Imperialist, Inept and Ineffective? Cultural Relativism and the UN Convention on the Rights of the Child. *Human Rights Quarterly*. 2003, 25(1), 130-181.
37. HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník*. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
38. KLÍMA, Karel. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015. ISBN 978-80-87956-27-4.
39. KLÍMA, Karel. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015. ISBN 978-80-87956-27-4.
40. HONUSKOVÁ, Věra, FLÍDROVÁ, Eliška a JANKŮ, Linda, ed. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-87975-23-7.

41. PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-162-5.
42. HAPLA, Martin. *Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8186-4.
43. ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-87576-31-1.
44. DRBOHLAV, Dušan. *Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. ISBN 978-80-7419-039-1.
45. SKŘEJPEK, Michal, Petr BĚLOVSKÝ a STLOUKALOVÁ, Kamila, ed. *Cizinci, hranice a integrace v dějinách*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-62-9.
46. LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století: kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 978-80-87146-43-9.
47. SHEU, Harald Christian a kol. *Migrace a kulturní konflikty*. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-07-0.
48. MACFARLANE, Neil a SABANADZE, Natalie. Sovereignty and self-determination: Where are we? *International Journal*. 2013, 68(4), 609-627.
49. ŠTICA, Petr. *Migrace a státní suverenity: oprávnění a hranice přistěhovalecké politiky z pohledu křesťanské sociální etiky*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2010. ISBN 978-80-87378-75-5.
50. CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Praha: Filosofía, 2016. ISBN 978-80-7007-471-8.
51. VYHNÁNEK, Ladislav. *Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince*. Právní rozhledy. 2008 (11), s. 408
52. CZUDEK, Damian, Josef KOTÁSEK a NECKÁŘ, Jan, ed. *Interakce českého a evropského práva: sborník příspěvků doktorského studia k výzkumnému záměru Evropský*

- kontext vývoje českého práva po roce 2004 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2017-12-06]. ISBN 978-80-210-4881-2. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/interakce2009/files/sbornik/sbornik.pdf>
53. JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel, ed. *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 10. září 2015 v Kanceláři veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016 ISBN 978-80-7552-364-8.
 54. KINGSLEY, Patrick. *Nová Odyssea: příběh uprchlické krize v Evropě*. Zlín: Kniha Zlín, 2017. ISBN 978-80-7473-519-6.
 55. BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie ve víru migrační krize*. Praha: Institut Václava Klause, 2016. Publikace (Institut Václava Klause). ISBN 978-80-7542-023-7.
 56. ŠRAJEROVÁ, Olga, ed. *Migrace, tolerance, integrace II. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané ve dnech 20. a 21. září 2005 ve Slezském ústavu Slezského zemského muzea v Opavě*. Opava: Slezské zemské muzeum, Slezský ústav, 2005. s. 294-302. ISBN:80-86224-51-1
 57. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-023-9
 58. HEYDEBRAND, Wolf. *From Globalisation of Law to Law under Globalisation*. NELKEN, David a Johannes FEEST. *Adapting Legal Cultures*. Oxford: Hart Publishing, 2001, s. 117-137. ISBN 1-84113-022-0.
 59. MOLEK, Pavel. *Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva*. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-164-2.
 60. POŘÍZEK, Pavel. *Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu. Správní právo*. 2012, XLV(8), 449-470. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-8-2012.aspx>,
 61. KOSKENNIEMI, Marti. *What Use for Sovereignty Today? Asian Journal of International Law*. 2011(1), 61-70.

62. MAFTEI, Jana. Sovereignty in International Law. *Acta Universitatis Danubius*. 2015, 11(1), 54-65
63. FRENCH, Duncan A., A reappraisal of sovereignty in the light of global environmental concerns. *Legal Studies*. 2011, 21(3), 376-399
64. CORNELISSE, Galina. *Immigration detention and human rights: rethinking territorial sovereignty*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. ISBN 978-90-04-17370-5.

Seznam použitých internetových zdrojů

65. Správa uprchlických zařízení ministerstva vnitra. *Provoz zařízení*. [online]. Praha: 2017 [cit. 2018-01-03]. Dostupné z: <http://www.suz.cz/co-delame/provoz-zarizeni/>
66. UN High Commissioner for Refugees *UNHCR Submission on Czech Republic: UPR 28th Session*, 2017, Dostupné z: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a12ae152&skip=0&query=alternatives%20to%20immigration%20detention&searchin=fulltext&sort=date>
67. SZAKÁCSOVÁ, Beáta. *Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice*. Bratislava: Veřejný ochránce práv, 2015. [online] [cit. 2018-07-24] Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2015/Alternativy-zajisteni.pptx
68. RENDLOVÁ, Kateřina. *Vyhodnocení nelegální migrace za rok 2015*. Policie České republiky, 2016 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-za-rok-2015.aspx>
69. RENDLOVÁ, Kateřina. *Nelegální migrace v ČR za rok 2016*. Policie České republiky, 2017 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-cr-za-rok-2016.aspx>
70. RENDLOVÁ, Kateřina. *Nelegální migrace v ČR za rok 2017*. Policie České republiky, 2018 [online] [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-ceske-republice-za-rok-2017.aspx>

71. NOVÁKOVÁ, Lucie. *Aktuální situace v zařízeních pro zajištění cizinců*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2018-07-17]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/aktualni-situace-v-zarizenich-pro-zajisteni-cizincu.aspx>
72. Ministerstvo vnitra. *Přehled uzavřených readmisních smluv*. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/prehled-platnych-readmisnich-smluv-1-2012-doc.aspx>
73. Veřejný ochránce práv. *Výbor CPT zveřejnil zprávu o návštěvách cizineckých a policejních zařízení v Řecku v roce 2016*. [online] 2017. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2017/vybor-cpt-zverejnil-zpravu-o-navstevach-cizineckych-a-policejnich-zarizeni-v-recku-v-ro/>
74. International Organization for Migration. *Libyan Detention Centre Staff Receive Human Rights Training*. [online]. 2017 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.iom.int/news/libyan-detention-centre-staff-receive-human-rights-training>
75. International Organization for Migration. *IOM Launches Psychosocial Support Programme for Migrants at Detention Centres in Libya*. [online]. 2017 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.iom.int/news/iom-launches-psychosocial-support-programme-migrants-detention-centres-libya>
76. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. [online] 2015 [cit. 2018-07-20]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>
77. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Compilation of International Human Rights Law and Standards on Immigration Detention* [online]. 2018 [cit. 2018-07-20]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5afc25c24&skip=0&query=alternatives%20to%20immigration%20detention&searchin=fulltext&sort=date>

78. Migration and migrant population statistics. *Eurostat* [online]. [cit. 2018-07-11]. Dostupné z http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_almost_22_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU
79. BESSON, Samantha. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Sovereignty* [online]. Oxford University Press [cit. 2017-12-08]. Dostupné z: <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>
80. Nejvyšší správní soud. *Připomínky obecné: Obecně k soudnímu přezkumu rozhodnutí omezujících osobní svobodu cizince a k soudnímu přezkumu zákonnosti zajištění cizince*. Brno, 2010. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RACK82XLL5ES>
81. CHMELÍČKOVÁ, Nataša. *Aktuální problémy v azylovém právu EU. Příspěvek na vědeckém semináři Migrace v souvislostech střední a jihovýchodní Evropy pořádaném Kanceláři Veřejného ochránce práv v Brně dne 20. září 2018*. Záznam dostupný z: <http://ochrance.livebox.cz/VoD/20181015-103037-blok1-qfkkqd.html>
82. UN High Commissioner for Refugees. *Alternatives to detention: EC/66/SC/CRP.12*. 2015. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/excom/standcom/559643e59/alternatives-detention.html>
83. UN High Commissioner for Refugees. *Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019*. Geneva, 2016. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/protection/detention/57b579d84/unhcr-global-strategy-beyond-detention-baseline-report.html>
84. MUIŽNIEKS, Nils. *High time for states to invest in alternatives to migrant detention*. Council of Europe [online]. 2017 [cit. 2018-07-23]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>

85. BIGO, Didier, Laurent BONELI, Emmanuel-Pierre GUITTET a Francesco RAGAZZI. *Preventing and countering youth radicalisation in the EU: Study*. Brusel: European Parliament: Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs , 2014. Dostupné také z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET\(2014\)509977_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET(2014)509977_EN.pdf)
86. BLOOMFIELD, Alice, Evangelia TSOURDI, PÉTIN, Joanna, DE BRUYCKER, Philippe, ed. *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation* [online]. In: Odysseus - Academic Network for Legal Studies on Immigration [cit. 2018-07-23]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54f481094&skip=0&query=alternatives%20to%20detention>.
87. Sdružení pro integraci a migraci. *Zranitelné skupiny v zařízeních zajišťujících cizince: Národní zpráva: Česká republika*. Praha, 2010. Dostupné z: http://www.migrace.com/docs/brozura_migrace_13proklad_1ak_1328544430.pdf
88. Council of Europe: Commissioner for Human Rights. *Issue paper: Criminalisation of migration in Europe - Human rights implications*. [online] Strasbourg: 2010. [cit. 2018-07-17] Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4b6a9fef2.html>
89. ARBOGAST, Lydie. *Migrant Detention in the European Union: A thriving business* [online]. MIGREUROP, 2016 [cit. 2018-07-16]. Dostupné z: <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>
90. GUILD, Elspeth. *Brexit and the Treatment of the EU Citizens by the UK Home Office* [online]. CEPS, 2017 [cit. 2018-02-12]. ISBN 978-94-6138-636-6. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/publications/brexit-and-treatment-eu-citizens-uk-home-office>
91. AUSTIN-HILLERY, Nicole. A Nation of Empty Promises. In: *Human Rights Watch* [online]. 2016 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/27/nation-empty-promises>

92. BOCHENEK, Michael Garcia. Trump's Order Changes One Harmful Approach for Another. In: *Human Rights Watch* [online]. 2018 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/21/trumps-order-changes-one-harmful-approach-another>
93. BOCHENEK, Michael Garcia. Trump's Cruel Separation Policy Has Not Ended. In: *Human Rights Watch* [online]. 2018 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2018/06/25/trumps-cruel-separation-policy-has-not-ended>
94. Global Detention Project. *Country Detention Reports: Immigration Detention in the Czech Republic*. [online]. 2016 [cit. 2017-12-10]. Dostupné z: <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-czech-republic>
95. UN High Commissioner for Refugees. *Doporučení k zajišťování cizinců: Doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění*. [online]. 2012 [cit. 2017-09-12]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>
96. FLYNN, Michael. *Immigration Detention and Proportionality: Global Detention Project Working Paper No. 4* [online]. Global Detention Project (GDP), 2011 [cit. 2017-12-09]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/545b38404.html>
97. Veřejný ochránce práv. *Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová: Zpráva z návštěvy zařízení*. 2016. Dostupné také z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/33_2016_NZ_NM_Zprava_z_NZ___21_ZZC_Bela-Jezova.pdf
98. KRYSKA, David a HOLÁ, Eva. *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2010[online]. 2018 [cit. 2018-07-14]. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Analyza.pdf

Seznam použitých zákonů, mezinárodních smluv a norem evropského práva

99. Charta Spojených národů a Statut mezinárodního soudního dvora, vyhlášena pod č. 30/1947 Sb.
100. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášen pod č. 120/1967 Sb.
101. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.
102. Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášený pod č. 78/2006 Sb. m. s.
103. Úmluva o právním postavení uprchlíků, vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.
104. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.
105. Úmluva o právech dítěte, vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.
106. Listina základních práv Evropské unie, vyhlášena pod č. 2012/C 326/02
107. Valné shromáždění OSN. *Všeobecná deklarace lidských práv*. 10. prosince 1948, 217 A (III)
108. Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1707 (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*
109. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)
110. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)
111. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)

112. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
113. 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP)
114. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)
115. Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/0133/COD , kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)
116. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
117. Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
118. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
119. Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů
120. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
121. Zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
122. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
123. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

- 124. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- 125. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních
- 126. Zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Seznam použité judikatury

- 127. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 7. února 2005, Oulane, č. C-215/03
- 128. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. dubna 1976, Royer, č. C-48/75
- 129. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. listopadu 2000, Yiadom, č. C-357/98
- 130. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 3. 2017, Al Chodor, č. C-528/15
- 131. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. září 2017, K. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, č. C-18/16
- 132. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 30. května 2013, Mehmet Arslan proti Policii ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, č. C-534/11.
- 133. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008, Rashed proti České Republice, č. 298/07
- 134. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. ledna 2005, Singh proti České republice, č. 60538/00
- 135. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2010, Muskhadzhiyeva a další proti Belgii, č. 41442/07
- 136. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2012, Popov proti Francii, č. 39472/07 a 39474/07
- 137. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. října 2006, Mubilanzila Mayeke a Kaniki Mitunga proti Belgii, č. 13178/03

138. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008, Saadi proti Spojenému království, č. 13229/03
139. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. prosince 2017, S.F. a další proti Bulharsku, č. 8138/16
140. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. prosince 2011, Kanagaratnam a další proti Belgii, č. 15297/09
141. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2016, A.B. a další proti Francii, č. 11593/12
142. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2016, A.M. a další proti Francii, č. 24578/12
143. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2016, R.C. a V.C. proti Francii, č. 76491/14
144. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2016, R.K. a další proti Francii, č. 68264/14
145. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. června 2016, R.M. a další proti Francii, č. 33201/11
146. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. října 2009, Mikolenko proti Estonsku, č. 10664/05
147. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. června 1996, Amuur proti Francii, č. 19776/92
148. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. května 2009, Nolan a K. proti Rusku, č. 2512/04
149. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 1980, Guzzardi proti Itálii, č. 7367/76
150. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. června 2005, Ntumba Kabongo proti Belgii, č. 52467/99

151. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 2009, A. a ostatní proti Spojenému království, č. 3455/05
152. Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08
153. Nález Ústavního soudu ze dne 10. května 2017, sp. zn. III. ÚS 3289/14
154. Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu, č. j. Pl. ÚS 41/17
155. Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08
156. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č.j. 7 As 79/2010-150
157. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-24
158. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43
159. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2011, č. j. 3 As 4/2010-151
160. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2017, č.j. 1 Azs 148/2017-29
161. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č.j. 9 As 185/2014
162. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2008, č.j. 1 As 12/2008
163. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2010, č. j. 7 As 85/2009-81
164. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011-60
165. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56
166. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, č. j. 5 Azs 20/2016-38
167. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2017, č.j. 8 Azs 39/2017-29
168. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. listopadu 2017, č.j. 1 Azs 283/2017-29
169. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2016, č.j. 8 Azs 46/2016-24
170. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2014, č.j. 2 As 115/2013-59
171. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2018, č. j. 7 Azs 380/2017-16

172. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20
173. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, čj. 2 As 79/2010-79
174. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, č. j. 1 Azs 349/2016-48
175. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2013, č. j. 1 As 175/2012-34
176. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2016, čj. 5 Azs 2/2016-30
177. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2017, č. j. 10 Azs 122/2015-150
178. Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. února 2015, č. j. 7 Azs 11/2015-32.
179. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, č. j. 9 As 5/2010-82

Seznam ostatních zdrojů

180. Důvodová zpráva k návrhu zákona o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), č. 325/1999 Dz
181. Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 379/2007 Dz
182. Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 314/2015 Dz

Zajištění cizince

Shrnutí

Cílem diplomové práce bylo zhodnotit, nakolik aktuálním, adekvátním a nezbytným prostředkem výkonu státní správy v oblasti migračního práva zajištění je, případně je-li zajištění s ohledem na vývoj posledních let zastaralým institutem, který by bylo vhodné nahradit efektivnějšími alternativami.

V první části práce byla podrobně rozebrána právní úprava zajištění. Analyzovala jsem vliv, jaký má na zajišťování cizinců mezinárodní právo, a to s důrazem na lidská práva. Následně jsem se pokusila shrnout roztržštěné normy evropského práva. Nejdetailněji byla analyzována česká právní úprava, včetně zhodnocení největších problémových ustanovení jak z minulosti, tak ze současnosti.

Na základě právní úpravy byla následně zhodnocena povaha zajištění, coby institutu správního práva, jímž je (nebo by mělo být) pouze toliko omezována osobní svoboda cizinců. S ohledem na to, že hledisko zákonnosti je při hodnocení legality a legitimacy zásahu do základního lidského práva zcela nedostačující, byl zhodnocen i účel zajištění.

V poslední části práce jsem uvedla hlavní kritické body, které jsou současné podobě zajištění a praxi vyčítány. Upozorňuji na zneužívání institutu zajištění k jiným než deklarovaným účelům, omezené možnosti zajištění určitých skupin cizinců a zamýšlím se nad alternativami zajištění coby možnostmi řešení současné situace.

Zamýšlím se nad paralelou institutu zajištění a institutu státní suverenity, jejichž kritika má mnohé shodné body a využívám ji k závěru, že zajištění rozhodně je celkově aktuálním institutem, jeho přiměřenost se přímo odvíjí od individuálních okolností případu. V některých z nich je nezbytným prostředkem ochrany státních hranic, v jiných by bylo vhodné ho alternativami nahradit. Jako takové tedy nejspíše nevymizí, ale bude postupně zcela vyloučeno pro určité skupiny cizinců, jako jsou např. nezletilí, rodiny s dětmi apod.

Klíčová slova: zajištění cizince, administrativní detence, omezení osobní svobody

Administrative detention of migrants

Resumé

The aim of this thesis was to critically evaluate the institute of administrative detention of migrants and decide whether it is and appropriate, proportionate and necessary measure or if it has become obsolete considering the development of recent years and whether it would be appropriate to replace it with more effective alternatives.

In the first part of the thesis I have critically evaluated the legal framework regarding administrative detention of migrants. I analysed the impact of international law with the emphasis of human rights, laid out the rules as stated by fragmented European law directives and regulations. The most detailed analysis is of Czech legal framework, including mentions of its most problematic points both from past and present.

Next I considered the nature of the institute as an administrative law instrument used to restrict someone on his personal liberty. Considering the insufficiency of mere legality as a criterion of legality and legitimacy of administrative detention, I evaluated the aims and purposes of the administrative detention of migrants.

In the last part of the thesis I have raised some critical points against current legal framework and practice. I point out the abuse of administrative detention for other than legally stated purposes, limited possibility to detain specific groups of migrants and suggest alternatives to detention.

I also compare the institute of administrative detention and institute of state sovereignty, which have been criticised for similar reasons in the past. I use the comparison to conclude that administrative detention is an appropriate measure of boarder control and migration policy enforcement. However, states must always consider how necessary and proportionate it is in the light of individual circumstances of each case. Therefore it will not become obsolete in any foreseeable future, but will be ruled out for specific groups of migrants, such as minors and families with children.

Key words: migrant detention, administrative detention, restriction of personal liberty