

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

**Princip proporcionality
a omezení osobní svobody cizince
ve správním právu**

diplomová práce

Praha, prosinec 2016 Hana Holubkovová

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis:

Děkuji vedoucímu této diplomové práce JUDr. Davidu Kryskovi, Ph.D.,
za podnětné rady a za vstřícný přístup při vedení této práce.

Obsah

Úvod	1
1. Uvedení do problematiky osobní svobody a přiměřenosti	5
1.1 Osobní svoboda jako základní lidské právo	5
1.2 Princip proporcionality	7
1.3 Některá úskalí zkoumání přiměřenosti	11
2. Mezinárodní právo a judikatura Evropského soudu pro lidská práva	12
2.1. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	12
2.2 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	14
2.3 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva	16
2.3.1 K otázce proporcionality zajištění	16
2.3.2 K zákonnému podkladu zajištění	18
2.3.3 K délce trvání zajištění	19
2.3.4 K reálnému předpokladu vyhoštění	20
2.3.5 K právu na seznámení s důvody zadržení	21
2.3.6 K soudnímu přezkumu zajištění	22
2.3.7 K absenci svévole	23
2.3.8 K adekvátním podmínkám v zajištění	24
2.4 Shrnutí	25
3. Unijní právo a judikatura Soudního dvora Evropské unie	27
3.1. Listina základních práv Evropské unie a sekundární právní předpisy EU	27
3.1.1 Návratová směrnice	29
3.1.2 Příjímací směrnice	31
3.1.3 Dublinské nařízení	33
3.2. Judikatura Soudního dvora Evropské unie	34
3.2.1. K proporcionalitě	34
3.2.2. K délce trvání zajištění	35
3.2.3. K reálnému předpokladu vyhoštění	38
3.2.4. K soudnímu přezkumu	40
3.2.5. K užití alternativ k zajištění	41
3.3 Shrnutí	41
4. České právo a judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu	44
4.1 Způsoby omezení osobní svobody cizince v českém právu	46
4.1.1 Zákon o Policii České republiky	46

4.1.2 Zákon o pobytu cizinců.....	47
4.1.3 Zákon o azylu.....	51
4.2 Judikatura Ústavního soudu	53
4.2.1 K soudnímu přezkumu	53
4.2.2 K proporcionalitě zajištění	55
4.2.3 Shrnutí.....	57
4.3 Judikatura Nejvyššího správního soudu.....	58
4.3.1 K reálnému předpokladu vyhoštění	59
4.3.2 K intenzitě narušení veřejného pořádku	60
4.3.3 K rychlosti řízení.....	61
4.3.4 K proporcionalitě zajištění	62
4.3.5 K užití alternativ zajištění	63
4.3.6 Shrnutí.....	63
Závěr	66
Abstrakt.....	70
Summary.....	72
Použitá literatura.....	74
Použitá judikatura.....	78
Judikatura Evropského soudu pro lidská práva	78
Judikatura Soudního dvora Evropské unie	80
Judikatura Ústavního soudu.....	80
Judikatura Nejvyššího správního soudu	81
Judikatura Městského soudu v Praze	83

Úvod

Tato práce se zabývá otázkou přiměřenosti omezování osobní svobody cizinců ve správním právu. Omezování osobní svobody cizinců, kteří na území státu pobývají nelegálně, resp. tam nelegálně vstupují, je jedním ze základních nástrojů, jež státy užívají k regulaci toho, kdo na jejich území vstupuje či kdo tam pobývá. Zásah do osobní svobody v praxi slouží buď ke znemožnění vstupu cizince na území, nebo k realizaci jeho – dobrovolného či nedobrovolného – vycestování. Zatímco z hlediska států a jejich orgánů, které o zásahu do osobní svobody cizince rozhodují, jde namnoze o rutinní záležitost, z pohledu konkrétního cizince (ať už žadatele o azyl či neregulárního migranta) se jedná o značný zásah do jeho životní situace.

To, jak se společnost chová k cizincům, je přitom jedním z průběžných kamenů její vyspělosti a respektu k právu vůbec. Přes veškerá specifika postavení cizinců je totiž nepochybné, že v právním státě nezávisí základní práva a svobody na tom, zda je člověk jeho občanem, případně obyvatelem.

Cílem této práce není zkoumat právně technické aspekty zajištění či jiných institutů zasahujících do svobody cizince, nýbrž přiměřenost těchto opatření ve vztahu k zásahu do základních lidských práv, který nezbytně představují. V obecné rovině zde proti sobě stojí dva základní argumenty, resp. principy: na straně jedné právo každého člověka na osobní svobodu a na straně druhé povinnost státu resp. veřejný zájem zajistit na území státu elementární bezpečnost, veřejný pořádek, popř. veřejné zdraví pro všechny obyvatele (jak pro vlastní občany, tak i pro legálně pobývajících cizince, tj. občany jiných států a bezdomovce – apolity), přičemž klíčovým prostředkem

pro zajištění bezpečnosti je mj. kontrola toho, kdo vstupuje na území státu či na něm pobývá. Zmíněné právo a veřejný zájem stojí v této situaci proti sobě a je třeba stále zkoumat, zda je výsledek jejich konfliktu přiměřený, tj. zda některý nepřiměřeně nepřevažuje na úkor druhého.

Tato práce popisuje nynější právní úpravu (jak vnitrostátní, tak unijní a mezinárodní) a nabízí přehled judikatury, a to jak Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie, tak soudů českých (tedy Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, případně i soudů nižších stupňů), která se týká omezování či zbavování osobní svobody cizince. Zmíněná judikatura vykládá platné právo, tedy – v závislosti na tom, o který soud se jedná – právo mezinárodní, unijní i (vnitrostátní) české. Právě skrze konkrétní sporné případy a následnou judikaturu pravidla, obsažená v platném právu, ožívají a prověřuje se jejich kvalita a soulad s vyššími právními normami (i morálními principy). Rozhodnutí soudů jsou v první řadě závazná pro strany sporu, ale byť nejde (v kontinentálním právu) o precedenty, názor těchto soudů na výklad právních norem je namnoze považován za autoritativní a má nezanedbatelný vliv na další aplikaci příslušných právních norem soudy i úřady (případně i na změny legislativy). Výše uvedené platí zejména tehdy, jestliže se jedná o judikaturu konstantní, ustálenou v průběhu let bez větších změn.¹ Je ovšem nutno poznamenat, že v konkrétních kauzách se soudy jen zřídka zabývají abstraktními úvahami o přiměřenosti; nezbývá tedy než z jejich – často kazuistických – rozhodnutí parametry přiměřenosti různých opatření dovozovat.

¹ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 64.

Problematika omezování osobní svobody cizinců je v době zpracování této práce aktuální v souvislosti s tzv. migrační krizí v Evropě. Jde o záležitost, která není pouze otázkou právní, ale i politickou a mravní, resp. hodnotovou. Cílem této práce však není reflektovat faktickou situaci, nýbrž pokusit se postihnout současný právní stav v otázkách zásahů do svobody cizinců, a to nejen co do právní úpravy, ale i co do její aplikace a výkladu v relevantní judikatuře.

V této práci se zabývám jen takovým omezením osobní svobody, které pojmově dopadá výlučně na cizince; ponechávám tedy stranou problematiku případů, kdy cizinec je resp. může být omezen na svobodě z důvodů, které dopadají i na občany České republiky, resp. Evropské unie. Leckteré závěry, učiněné judikaturou či jurisprudencí ohledně omezení osobní svobody obecně, ovšem jistě dopadají i na problematiku, které se týká tato práce.

Cílem této práce je zhodnotit právní úpravu a aplikaci institutu zajištění cizince v souvislosti s aplikací principu proporcionality – tj. zpracovat a nabídnout ucelený pohled na právní úpravu a judikaturu mezinárodních i vnitrostátních soudů týkajících se otázky přiměřenosti omezení svobody cizince.

Tato práce sestává z pěti částí: úvodní část obsahuje stručný výklad o osobní svobodě a o principu proporcionality. Další části se zabývají mezinárodní, unijní a vnitrostátní právní úpravou a relevantní judikaturou příslušných soudů (vždy se stručným shrnutím v podobě dílčího závěru).

Ve výkladu postupuji od mezinárodně závazného Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a od regionální, byť téměř celoevropsky závazné, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury Evropského soudu pro lidská práva přes unijní návratovou směrnici, přijímací směrnici a dublinské nařízení a související judikaturu Soudního dvora Evropské unie, až po české vnitrostátní právo, kde rozebírám zásahy do svobody cizince na základě jednotlivých zákonů: zákona o Policii ČR, zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců a nabízím související rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Zvolená posloupnost výkladu odráží skutečnost, že mezinárodní smlouvy mají podle Ústavy ČR jako součást českého právního řádu přednost před zákonem; Ústavní soud ČR dokonce považuje mezinárodní smlouvy týkající se základních lidských práv a svobod za součást ústavního pořádku.² Rovněž evropské právo má aplikační přednost před zákonem a evropská směrnice může mít za určitých okolností bezprostřední účinek. Podoba českého vnitrostátního práva se tak ve sledované problematice od mezinárodního a evropského práva odvíjí, navazuje a reaguje na ně. Mezinárodní a unijní úprava a judikatura v současnosti ovlivňují české právo do té míry, že bez jejich znalosti – v důsledku europeizace a globalizace – téměř nelze vnitrostátní právo aplikovat; proto jim i tato práce věnuje odpovídající pozornost.

Následně – v souladu se zjištěnými závěry předchozích částí práce – analyzuji jednotlivé znaky, jimiž se musí vyznačovat zásah do svobody

² Viz nálezy Ústavního soudu PL. ÚS 36/01.

cizince, a ilustrovat, jakým způsobem se v nich promítá kritérium proporcionality (včetně některých rizik a dalších aspektů hodnocení přiměřenosti).

Tato práce reflektuje právní stav ke dni 1. prosince 2016. Pokud v ní zmiňuji právní předpisy, které byly novelizovány, mám na mysli jejich znění, účinné k uvedenému datu (neuvádím-li výslovně jinak).

1. Uvedení do problematiky osobní svobody a přiměřenosti

1.1 Osobní svoboda jako základní lidské právo

Osobní svoboda člověka je jedna ze základních lidských svobod³, která je chráněna od samého počátku vývoje lidských práv. Bývá považována za východisko všech ostatních základních práv a svobod, které by bez osobní svobody nebylo vůbec možno realizovat.⁴ Právě obranou před svévolnými zásahy do osobní svobody v jejím čistě fyzickém smyslu se zabývali předchůdci moderních lidskoprávních úprav – např. anglická Velká Listina svobod (Magna Charta Libertatum z roku 1215) nebo americká Listina práv (Bill of Rights z roku 1789).

V moderních právních řádech je osobní svoboda každého člověka chráněna a její svévolné omezování či zbabování osobní svobody je státem zakazováno a trestáno. Pokud zákon v určitých případech připouští či předvídá omezení osobní svobody v souladu s právem, ať už je tak činěno

³ Autorka je obeznámena s klasickým dělením základních práv na „svobody“ jakožto sféry autonomie, do níž nemá být nikým zasahováno, a „práva“, která naopak předpokládají určitá pozitivní plnění od státu; toto striktní dělení se však jeví jako již překonané a proto v textu práce užívá pojmy „osobní svoboda“ a „právo na osobní svobodu“ jako synonyma.

⁴ LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 8 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 217.

státní mocí nebo jinými osobami, bývají zpravidla i stanoveny přísné podmínky takového zásahu do osobní svobody, aby se tak předešlo svévoli a případnému nadužívání těchto institutů.

Prvním mezinárodním dokumentem, který osobní svobodu garantuje, je Všeobecná deklarace lidských práv, vyhlášená Valným shromážděním OSN v New Yorku dne 10. prosince 1948 (článek 3)⁵. Česká republika je vázána řadou mezinárodních dokumentů, které osobní svobodu garantují: k nejvýznamnějším patří Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (článek 5)⁶, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (článek 9)⁷ a Listina základních práv Evropské unie z roku 2000 (článek 6)⁸. Všechny shodně – a téměř bez rozdílu ve formulaci – stanoví, že právo každého člověka na osobní svobodu se zaručuje. Jestliže mezinárodní dokumenty toto právo dále rozvíjejí, pak uvádějí, že zásah do osobní svobody je přípustný, stane-li se tak způsobem stanoveným zákonem. (O Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a též o související judikatuře je podrobněji pojednáno v druhé části této práce a o Listině základních práv EU ve třetí části této práce.)

⁵ Všeobecná deklarace lidských práv (obecně považovaná za právně nezávaznou) se otázek, spjatých s omezením osobní svobody, dotýká např. v čl. 5: „Nikdo nesmí být podrobován mučení nebo krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.“ Dále lze v této souvislosti zmínit právo na život a osobní bezpečnost podle čl. 3 Deklarace, na rovnost před zákonem podle čl. 7 Deklarace a na ochranu rodinného života podle čl. 12 Deklarace. Čl. 9 Deklarace stanoví: „Nikdo nesmí být svévolně zatčen, zadržen nebo vyhoštěn.“

⁶ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod vstoupila pro Československo v platnost 18. března 1992; český překlad byl vyhlášen sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

⁷ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech vstoupil pro Československo v platnost 23. března 1976; český překlad byl vyhlášen vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

⁸ Listina základních práv Evropské unie získala právní závaznost až vstupem Lisabonské smlouvy v platnost 1. prosince 2009. K souladu LZPEU s českým ústavním pořádkem srov. nález Ústavního soudu ČR č. 446/2008 Sb.

Pokud jde o české vnitrostátní ústavní právo, Listina základních práv a svobod z roku 1991 stanoví v čl. 8, odst. 1, že osobní svoboda je zaručena; Ústava České republiky z roku 1992 zmiňuje úctu ke svobodám člověka již ve svém článku 1.

Jak jsem již uvedla, mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu České republiky a působí subsidiárně přímo – zákony s nimi musí být v souladu; v případě rozporu mezi zákonem a mezinárodní smlouvou se podle čl. 10 Ústavy ČR užíje mezinárodní smlouva.⁹ (O úpravě sledované materie v tuzemském ústavním právu je podrobněji pojednáno ve čtvrté části této práce.)

1.2 Princip proporcionality

Princip proporcionality je právním principem, který se v různých formách užívá od starověku až dodnes.¹⁰ Úvaha o přiměřenosti je – nebo by měla být – součástí každého rozhodování o právních otázkách.¹¹ Na otázku, zda je určitý postup přiměřený, neexistuje univerzálně platná odpověď – přiměřenost je proměnlivá v čase a ostatně i v každém konkrétním případě.¹² Princip proporcionality se uplatňuje zejména v ústavním právu, neboť v případě konfliktu právních principů či základních lidských práv nelze použít klasická interpretační pravidla (*lex superior derogat inferiori, lex specialis derogat generali, lex posterior derogat priori*). Ústavní soud ČR

⁹ HŘEBEJK, Jiří. Kap. XI. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 350.

¹⁰ ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012. Teoretik, s. 24.

¹¹ Např. česká Listina základních práv a svobod v článku 4, odst. 4 stanoví: „Při užívání 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.“

¹² Pojmy „přiměřenost“ a „proporcionalita“ v této práci v zásadě užíváme jako synonyma, byť – přísně vzato – odkazuje pojem „proporcionalita“ na právní princip a „přiměřenost“ na jednu z jeho složek.

považuje princip proporcionality za klíčový znak právního státu: „[j]edním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“¹³

Myšlenkovým nástrojem pro hodnocení proporcionality je tzv. test proporcionality, vytvořený německým Spolkovým ústavním soudem a u nás následně převzatý Ústavním soudem, který jej často užívá ve své rozhodovací činnosti.¹⁴ Tento test sestává z hodnocení tří kritérií: vhodnosti, potřeby a přiměřenosti. Test vhodnosti spočívá v otázce, zda je určité omezení základního práva způsobilé dosáhnout sledovaného cíle. Test potřeby odpovídá na otázku, zda nelze dosáhnout sledovaného cíle i jiným způsobem, který by zásah do základního práva nepředstavoval, nebo by představoval zásah méně intenzivní. Test přiměřenosti pak přistupuje k zhodnocení závažnosti základních práv v jejich vzájemném vztahu.¹⁵

Ve vztahu k problému, jenž je předmětem této práce, leží na jedné misce vah základní lidské právo na osobní svobodu. Tuto část není nijak těžké dovést: toto právo je zakotveno jak v bezpočtu mezinárodních dokumentů, tak i v české Listině základních práv a svobod. Na druhé straně je zde povinnost státu zajistit na svém území pro všechny obyvatele bezpečnost (v širším smyslu se tím rozumí např. i zajištění veřejného pořádku, veřejného

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

¹⁴ WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Vysokoškolské učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), s. 133

¹⁵ Problémy při nejednotné aplikaci testu proporcionality popsal např. ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012. Teoretik.

zdraví atd.). Realizací této povinnosti je jistě i právo státu (nikoli ve smyslu základních práv, neboť v tomto odvětví vystupuje stát z vrchnostenské pozice) kontrolovat, případně rozhodovat o tom, kdo je oprávněn na území státu pobývat, a nelegálně pobývajících osoby zajistit nebo vyhostit. Toto oprávnění vyplývá z práva mezinárodního, z tradičního pojetí státu jako suveréna, který při výkonu státní moci z vrchnostenské pozice nositelem základních práv není; naopak je zpravidla jejich garantem (subjektivní práva jednotlivců často implikují zrcadlovou povinnost státu) a jejich potenciálním ohrožovatelem.

Stát má tradiční povinnosti chránit svou svrchovanost, územní celistvost a životy, zdraví a majetek; u nás to státu – společně s povinností chránit demokratické základy České republiky – na ústavněprávní úrovni ukládá článek 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky¹⁶. Toto ustanovení je vyjádřením státovědecké notoriety, deklarací, kterou lze sotva bezprostředně aplikovat; může však zajisté ovlivnit výklad právních norem. Na významu této zásadě dodává i skutečnost, že zákonodárce (byť oproti nynější tuzemské ústavní úpravě jiných záležitostí se zpožděním) zvolil formu ústavního – tzn. nikoli pouze běžného – zákona, a je tedy z hlediska právní síly na stejné úrovni s Listinou základních práv a svobod.¹⁷ Stát je při realizaci této své pravomoci povinen pohybovat se v mezích svých mezinárodních závazků a vlastních vnitrostátních právních

¹⁶ Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky č. 110/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 1143.

předpisů, přičemž respekt k lidským právům je jedním ze znaků demokratického právního státu.

Lze-li tedy základní lidské právo na osobní svobodu z hlediska právní síly postavit na stejnou úroveň jako povinnost státu (veřejný zájem) chránit svou bezpečnost, veřejný pořádek atd., je možné provádět test proporcionality mezi tímto základním lidským právem a tímto veřejným zájmem. Jak v obecné rovině (tedy zejména při přijímání právních předpisů), tak v individuálním případě je třeba vždy oba proti sobě stojící cíle zhodnotit a přijmout rozhodnutí, které by bylo přiměřené a racionální. Vzhledem k tomu, že na jedné straně stojí jedno ze základních lidských práv, je třeba provádět test proporcionality se zvláštní péčí.

Omezení osobní svobody je jedním z nejintenzivnějších zásahů do osobnosti jednotlivce. Mělo by se k němu tedy přistupovat pouze v případech odůvodněných a předvídaných zákonem, aby se předcházelo svévolnému jednání.¹⁸ Zajištění cizince je toliko zajišťovacím institutem, jehož prostřednictvím stát na svém území dociluje zajištění bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví atd.; nejedná se tedy o sankci.

Princip proporcionality je netoliko principem ústavním, ale je i jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů. Podle § 2 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb.¹⁹ musí správní orgán šetřit práva a oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost dotýká a do těchto práv zasahovat pouze za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Rovněž musí dbát o to, aby řešení vždy odpovídalo okolnostem daného případu; je tedy povinen

¹⁸ Srov. též nález Ústavního soudu II. ÚS 599/01 ze dne 18. 2. 2003.

¹⁹ Správní řád č. 150/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

přihlížet k individuálním znakům každé rozhodované věci. Dále smí správní orgán – s ohledem na ústavní zásadu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon – uplatňovat svou pravomoc pouze pro dosažení účelu určeného právním předpisem, a to pouze prostředky účelu přiměřenými.²⁰

Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, definoval základní pravidla uplatňování veřejné moci, které dovodil z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR: jakékoli rozhodnutí či zásah musí být přiměřený, nesmí být svévolný a ani racionálně zvolených nástrojů nesmí být užito nadbytečně.

1.3 Některá úskalí zkoumání přiměřenosti

Jakkoli může explicitní požadavek vyhodnocování přiměřenosti při každém rozhodování o zásahu do svobody cizince zajistit lepší ochranu jeho práv (a to jak vyhodnocování přiměřenosti obecně, tak i v rámci jednotlivých zákonných podmínek pro zajištění), přináší i řadu úskalí. Jedním z aktuálních problémů je otázka, jakým způsobem má hodnocení přiměřenosti probíhat. Například i při provádění relativně jasně strukturovaného testu proporcionality dochází mezi jednotlivými českými soudy a dokonce i mezi jednotlivými senáty téhož soudu k rozdílnému postupu při aplikaci tohoto testu.²¹ V situaci, kdy není jasné, jaké aspekty je třeba při provádění testu (či jiného hodnocení proporcionality) zohlednit či jaké kroky provést, nelze očekávat od různých hodnotitelů vzájemně srovnatelné výsledky.

²⁰ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice, s. 775.

²¹ ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012, s. 35.

České soudy pro hodnocení přiměřenosti v současnosti užívají – byť nikoliv jednotným způsobem – test proporcionality. V rozhodovací činnosti ostatních soudů, zmiňovaných v této práci, či českých správních orgánů však není momentálně používán žádný podobný postup, který by umožnil např. zpětně získat alespoň hrubou představu o tom, jakými cestami se úvahy toho, kdo rozhodoval, ubíraly (např. jaké myšlenkové kroky hodnotící osoba užíla, jakou jednotlivým kritériím přikládala váhu, zda je užívala stupňovitě či vedle sebe apod.).

Dalším problematickým aspektem při hodnocení přiměřenosti – který je silnější tím více, oč méně je případný myšlenkový nástroj pro hodnocení proporcionality strukturován a obecně sdílen – je možná míra ovlivnění výsledku hodnocení proporcionality subjektivními názory či postoji toho, kdo test provádí.

Je přitom však mít na paměti výše nastíněné problémy, které při hodnocení proporcionality nastávají²² a budou nastávat i nadále, pokud nedojde k vypracování a zaužívání jednotných nástrojů pro hodnocení proporcionality.

2. Mezinárodní právo a judikatura Evropského soudu pro lidská práva

2.1. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále též „MPoOPP“ nebo „Pakt“) je mezinárodní úmluvou Organizace spojených

²² K tomuto tématu ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012.

národů. Právě v něm (spolu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech) byl na mezinárodní úrovni poprvé závazně stanoven minimální standard lidských práv (oproti Všeobecné deklaraci lidských práv, která není svou povahou závazná, a oproti Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která je toliko úmluvou regionální). Na dodržování Paktu dohlíží Výbor Spojených národů pro lidská práva (dále též „Výbor“), jemuž smluvní státy dodávají zprávy o plnění Paktu. Podle prvního opčního protokolu, který byl většinou signatářů přijat spolu s Paktem, může Výbor projednávat i stížnosti jednotlivců na porušování Paktu ze strany smluvního státu.²³ Je-li žádost odůvodněná, konstatuje Výbor porušení Paktu a doporučí členskému státu postup směřující k nápravě; závěry Výboru však nejsou vůči signatářským státům vynutitelné.

V článku 9 MPoOPP se stanoví, že *„[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být svévolně zatčen nebo zadržen. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě případů, kdy se tak stane na základě zákona a ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem.“* Z článku tak vyplývají dva základní požadavky, kladené na jakýkoli zásah do svobody (včetně zásahu do svobody cizince – zajištění): zákonnost a zákaz svévole. Ve své rozhodovací činnosti Výbor dovodil a zohledňuje též požadavek nezbytnosti takového zásahu do svobody (jako nezbytné však Výbor vždy považuje zajištění, které je reakcí na nelegální vstup cizince na území státu) a požadavek přiměřenosti délky trvání zajištění.²⁴

²³ POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6., dopl. a rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice, s. 100 a násl.

²⁴ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Princip proporcionality a jeho aplikace na případy zajištění cizinců Výborem pro lidská práva a Evropským soudem pro lidská práva. In: Dalibor JÍLEK a Pavel

2.2 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „EÚLP“ či „Úmluva“) z roku 1950 je prvním právně závazným dokumentem, přijatým k ochraně lidských práv na evropské úrovni.²⁵

Právem na svobodu a osobní bezpečnost se zabývá článek 5 EÚLP. Již zařazení tohoto práva do počátečních ustanovení Úmluvy – hned po právu na život a po zákazu mučení, což oboje rovněž chrání tělesnou integritu a bezpečnost jednotlivce – a podrobnost, s níž je pojednáno, poukazuje na jeho význam. První odstavec článku 5 obsahuje taxativní výčet situací, které představují výjimku z obecného pravidla, že každý má právo na svobodu, a v nichž mají smluvní strany právo zasáhnout do osobní svobody člověka. Písmeno f) zmiňovaného článku se přímo týká možnosti zbavit člověka svobody, aby se zabránilo jeho nepovolenému vstupu na území, nebo probíhá-li proti němu řízení o vyhoštění či vydání.

V čl. 5 odst. 1 EÚLP je zakotvena podmínka, že k zákonnému omezení osobní svobody může dojít pouze při respektování vnitrostátních předpisů, a to jak norem práva hmotného, tak práva procesního. Tyto vnitrostátní předpisy musí být v souladu s EÚLP, a to nejen s jejím vlastním textem, nýbrž i s obecnými principy v EÚLP explicitně obsaženými nebo z ní dovozenými.²⁶ Z judikatury vyplývají v zásadě tři hlavní principy: výjimky z čl. 5 odst. 1 musí být interpretovány striktně, omezení osobní svobody musí být z hlediska

POŘÍZEK (eds.): Společný Evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 23-24.

²⁵ ČERNÁ, Dagmar. Standard lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, s. 65.

²⁶ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentář, s. 473.

procesního i materiálního v souladu se zákonem a musí být zachováno právo na okamžitou a urychlenou soudní kontrolu omezení svobody.²⁷

Co se týče vztahu k principu přiměřenosti, ESLP ve své judikatuře zdůrazňuje, že vzhledem k důležitosti práva na osobní svobodu může být zásah do něj ospravedlněn pouze tehdy, nepostačují-li po předchozím zvážení jiná opatření, méně intenzivně zasahující do svobody jednotlivce. Nezbytnost omezení osobní svobody musí být zpravidla prokázána.²⁸ Dále musí být rozhodnutí o omezení osobní svobody písemné a odůvodněné a musí být zajištěn rychlý a efektivní soudní přezkum. ESLP ve své judikatuře málokdy podává přesný výklad neurčitých právních pojmů (např. neuvádí konkrétní lhůty, které považuje za přiměřené atp.); tyto otázky je třeba vždy posuzovat individuálně, v kontextu konkrétního případu.

Pro téma této práce je klíčový zejm. již zmíněný čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, který se dělí na dvě tzv. větve – upravuje otázku zásahu do osobní svobody osoby, jejímuž nepovolenému vstupu na území chce stát zabránit (první větev), a zásahu do osobní svobody osoby, proti které probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání (druhá větev). Lze jej aplikovat jak na případy, kdy je osobní svoboda cizince pouze omezena, tak i na situace, kdy je cizinec svobody zbaven. Pro všechny formy zásahu do osobní svobody, tedy pro její omezení i zbavení, platí stejná kritéria, jimiž se budu zabývat v této části práce, neboť podle názoru ESLP se od sebe zbavení a omezení osobní svobody liší pouze co do stupně intenzity, nikoli co do své podstaty.²⁹

²⁷ Tamtéž, s. 468.

²⁸ Tamtéž, s. 477.

²⁹ Případ Amuur proti Francii § 42.

2.3 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

K zajištění vymahatelnosti EÚLP je zřízen Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) jakožto mezinárodní soudní orgán Rady Evropy. Pokud se fyzická osoba (nebo právnická osoba odlišná od státu) domnívá, že bylo smluvním státem zasaženo do jeho základních práv garantovaných EÚLP, může se po vyčerpání všech vnitrostátních možností obrátit se svou stížností na ESLP. Ten stížnost posoudí a dojde-li k závěru, že došlo k porušení EÚLP, nařídí státu nahradit stěžovateli újmu. Zhruba od přelomu tisíciletí dochází k tomu, že ESLP – nepochybně i s ohledem na vzrůstající množství stížností – nekonstatuje pouze porušení EÚLP v jednotlivém případě, ale formuluje ve svých rozsudcích obecné závěry a poukazuje na všeobecné nešvary, společné více smluvním státům.³⁰

2.3.1 K otázce proporcionality zajištění

ESLP ve vztahu k tomuto ustanovení konstantně judikuje, že státy – jakožto suveréni mezinárodního práva – mají nezadatelné právo kontrolovat pohyb osob přes své hranice.³¹ V souvislosti s oprávněním státu kontrolovat a regulovat, kdo na jeho území vstupuje, toto ustanovení Úmluvy ESLP opakovaně vyložil tak, že v případech spadajících pod toto ustanovení není třeba přiměřenost či nezbytnost omezení osobní svobody vůbec zkoumat. K oprávněnosti takového zásahu do osobní svobody postačuje samotná skutečnost, že se cizinec pokoušel nelegálně vstoupit na území státu, resp. skutečnost, že probíhá řízení o jeho vyhoštění či vydání. Soud dovodil, že výše

³⁰ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 313.

³¹ Tuto tezi připomněl ESLP v případech Chahal proti Spojenému království (§ 41), Amuur proti Francii (§ 73), Saadi proti Spojenému Království (§ 64), Rusu proti Rakousku (§ 52) a dalších.

uvedený výklad se týká obou tzv. větví ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP³², tedy že pod něj spadají jak případy osob, jejichž nepovolenému vstupu na území má být zabráněno, tak osob, u nichž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.³³

Písmeno f) se vztahuje typicky na cizince, kterým poskytuje nižší míru ochrany než např. písmeno c) cit. ust. (vztahující se typicky na osoby podezřelé ze spáchání trestného činu), v jehož samotném textu se hovoří o „oprávněných důvodech k domněnce“, že je nutno zabránit útěku, nebo spáchání dalšího trestného činu.³⁴ Písmeno f) nic takového nevyžaduje, čímž se výrazně odlišuje od ustanovení všech ostatních písmen téhož článku, týkajících se jiných situací odůvodňujících zásah do osobní svobody, neboť v ustanovení ostatních písmen ESLP požaduje existenci i jiných okolností kromě souladu s vnitrostátním právem.³⁵

Ve světle výkladu, že v případech spadajících pod čl. 5 odst. 1 písm. f) není třeba zkoumat přiměřenost zásahu do osobní svobody, ESLP mj. uvedl, že státní orgány nejsou povinny zjišťovat a prokazovat riziko útěku³⁶ a nejsou povinny zvažovat jiné alternativní možnosti zajištění cizince, které by

³² Takto se soud vyjádřil např. v případě Chahal proti Spojenému království (§ 112), kdy šlo o zbavení svobody cizince, jenž měl být ze země vyhoštěn, nebo v případě Saadi proti Spojenému království (§ 72), kdy se jednalo o zbavení svobody žadatele o azyl.

³³ Stěžovatelům se často jeví problematickou detence žadatelů o azyl. V této souvislosti ESLP poukázal i na to, že právo na azyl není zakotveno ani v Úmluvě, ani v žádném z jejích protokolů (Chahal § 73). ESLP výslovně uvádí, že omezení osobní svobody cizinců, kteří se dožadují vstupu do země – ať už cestou žádosti o azyl nebo jiným způsobem –, je rozhodně v intencích článku 5. odst. 1 písm. f) (Saadi § 64).

³⁴ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře, s. 520.

³⁵ Na tento rozdíl poukázal i ESLP v případě Saadi proti Spojenému království (§ 44).

³⁶ Příklad Saadi proti Spojenému království § 65.

do jeho práv zasahovaly méně intenzivně³⁷. Stát není při svém rozhodování povinen zohlednit ani to, zda cizinec kooperoval s orgány státu³⁸, nebo zda se je při svém vstupu do země pokoušel obejít či jejich činnost sabotovat. Zajištění nicméně musí vykazovat řadu jiných znaků, jež podrobněji rozebírám níže, jejichž nedostatek může ve výsledku vést k nezákonnosti celého zajištění.

2.3.2 K zákonnému podkladu zajištění

Zásah do osobní svobody musí mít vždy základ ve (vnitrostátním) zákoně. V případě, že některý článek EÚLP odkazuje přímo na vnitrostátní právo – jak je tomu právě v čl. 5 –, musí Soud přezkoumat i soulad s vnitrostátním právem a zjistit, zda není aplikace vnitrostátního práva provedená vnitrostátními orgány svévolná a nerozumná.³⁹ Nemá-li postup orgánů státu oporu ve vnitrostátním (hmotném i procesním) právu, je protiprávní, a to i kdyby bylo možné zbavení či omezení svobody v konkrétním případě pod některé z písmen čl. 5 odst. 1 subsumovat.⁴⁰

Abyste vnitrostátní právní předpis vyhověl požadavkům EÚLP, musí se vyznačovat určitými kvalitami. Musí být v souladu s principy právního státu a musí být dostatečně přesný, aby neumožňoval vícero výkladů.⁴¹ Dále musí být pro adresáty srozumitelný, aby umožňoval adresátovi – eventuálně

³⁷ Případ Saadi proti Spojenému království § 80.

³⁸ Např. zda požádal o azyl, jak se tomu stalo v případech Amuur proti Francii či Saadi proti Spojenému království.

³⁹ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře, s. 474.

⁴⁰ Případy Rashed proti České republice § 70 a Amuur proti Francii § 53.

⁴¹ Viz případ Rashed proti České republice § 69.

s právní asistencí – předvídat důsledky svého jednání a další postup úřadů.⁴² Rovněž musí být obecně dostupný, z čehož vyplývá i závěr ESLP, že musí jít o zákon a nikoli o podzákonný právní předpis či interní dokument.⁴³ U podzákonných předpisů může být problém s jejich dostupností adresátům a možností se s předpisem seznámit. Dále takové předpisy nejsou zpravidla tak komplexní jako zákony a neobsahují tak široký standard ochrany práv adresátů.

Jak bylo výše řečeno, v případech spadajících pod čl. 5 odst. 1 písm. f) nevyplývá z EÚLP povinnost zkoumat přiměřenost omezení či zbavení osobní svobody. Tato povinnost však může vyplývat z vnitrostátního práva.⁴⁴ Soudu sice nepřísluší přezkoumávat vnitrostátní právo po obsahové stránce, je však povinen zkoumat, zda není aplikace vnitrostátního práva vnitrostátními orgány svévolná či nerozumná⁴⁵ a zda je v souladu s ostatními ustanoveními čl. 5⁴⁶. Pokud si tedy stát ve svém vnitrostátním právu požadavek přiměřenosti sám stanoví, musí jej pak skutečně při aplikaci předpisu zkoumat a dodržovat.

2.3.3 K délce trvání zajištění

Ve své judikatuře dospěl ESLP k tomu, že ačkoli nemůže podrobit přezkumu nezbytnosti zajištění podle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, může zkoumat podmínky zajištění a jeho délku.⁴⁷ Délka zajištění musí být

⁴² Viz případ H. L. proti Spojenému království § 114.

⁴³ Což ESLP vyhodnotil v případě Amuur proti Francii § 53 jako nedostačující.

⁴⁴ jako se tomu stalo v případě Rusu proti Rakousku, kdy právě s ohledem na vnitrostátní úpravu ESLP stěžovatelce vyhověl a porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP konstatoval.

⁴⁵ Viz případy Rusu proti Rakousku § 55 nebo Singh proti České republice § 61.

⁴⁶ Viz případ Saadi proti Spojenému království § 66.

⁴⁷ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Princip proporcionality a jeho aplikace na případy zajištění cizinců Výborem pro lidská práva a Evropským soudem pro lidská práva. In: Dalibor JÍLEK a Pavel

přiměřená účelu a soud ji hodnotí vždy s ohledem na specifika konkrétního případu. Trvání může být vyhodnoceno jako objektivně příliš dlouhé⁴⁸, nebo může být příliš dlouhá doba zadržení důsledkem laxního přístupu vnitrostátních orgánů⁴⁹. Zadržení může oprávněně trvat jen tak dlouho, dokud jsou ze strany orgánů státu s náležitou pečlivostí (*due diligence*) vedeny úkony směřující k realizaci účelu, k němuž zajištění směřuje. Může tedy nastat situace, kdy se zpočátku oprávněné zajištění plynutím času nebo vlivem nedbalého postupu státních orgánů promění v zajištění protiprávní.⁵⁰

2.3.4 K reálnému předpokladu vyhoštění

Požadavek reálného předpokladu vyhoštění (*realistic prospect of removal*), který se ve vlastním textu EÚLP neobjevuje, ve své judikatuře zavedl ESLP poprvé v případě A. a ostatní proti Spojenému království⁵¹ a od té doby jej ve své judikatuře konstantně zohledňuje. V případě, že je od počátku zjevné nebo se v průběhu zajištění cizince zjevným stane, že nebude možné cizince skutečně vyhostit (např. s ohledem na zásadu *non-refoulement*⁵² nebo hrozí-li, že nebude přijat ve třetí zemi apod.), musí být cizinec ze zajištění propuštěn, jinak by takové zajištění pozbylo dobré víry a stalo se svévolným. V případě Mikolenko proti Estonsku došlo k situaci, kdy

POŘÍZEK (eds.): Společný Evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 15-17.

⁴⁸ Např. v případě Singh proti České republice, kdy délka vyhošťovací vazby přesáhla délku předcházejícího trestu odnětí svobody. Viz případ Singh proti České republice § 66.

⁴⁹ Viz případy Chahal proti Spojenému království § 113 nebo Singh proti České republice § 63.

⁵⁰ Viz případy Chahal proti Spojenému království § 113 nebo Singh proti České republice § 67.

⁵¹ Viz případ A. a ostatní proti Spojenému království § 167, dále též v případech Louled Massoud proti Maltě § 69 nebo Mikolenko proti Estonsku § 68.

⁵² Zásada *non-refoulement* (zásada nenavracení) se dovozuje z článku 3 EÚLP. Stát, který je signatářem této úmluvy, nejenže nesmí sám žádného člověka vystavit mučení nebo ponižujícímu či nelidskému zacházení, ale ani nesmí nikoho vydat do státu, kde mu takové zacházení hrozí.

byl cizinec zajištěn téměř čtyři roky, i když bylo záhy jasné, že nebude možné jej vyhostit; cizinec totiž neměl pas, odmítal si o něj požádat a státní orgány se šikanózním dlouhodobě trvajícím zajištěním snažily změnit jeho rozhodnutí, aniž by činily jakékoli jiné úkony směřující k naplnění účelu zajištění.⁵³

2.3.5 K právu na seznámení s důvody zadržení

V případech, kdy je omezení či zbavení osobní svobody člověka (cizince) v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, je třeba zkoumat i soulad s dalšími odstavci článku 5 EÚLP. Podle odst. 2 musí být dotýčný neprodleně seznámen s důvody svého zadržení. Co se týče výkladu pojmu „neprodleně“, je třeba jej hodnotit vždy s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu. Prodlení v řádu hodin je zpravidla akceptovatelné, prodlení v řádu dní zpravidla už nikoli.^{54,55} Zároveň je třeba, aby řádné seznámení s důvody zadržení proběhlo v jazyce, jemuž dotýčný rozumí, jinak nelze považovat právo podle čl. 2 za naplněné.⁵⁶ Důvodem je zejména úzká provázanost čl. 5 odst. 2 s čl. 5 odst. 4, kdy osoba, zbavená osobní svobody a neinformovaná o důvodech zadržení, nemůže efektivně realizovat své právo na soudní přezkum.⁵⁷ Informace o důvodech zadržení musí být pro dotýčného

⁵³ Viz případ Mikolenko proti Estonsku § 57.

⁵⁴ Např. v případě Saadi proti Spojenému království prodlení 76 hodin požadavkům Úmluvy nevyhovělo. Viz případ Saadi proti Spojenému království § 84.

⁵⁵ DIJK, Pieter van, HOOFF, Fried van, RIJN Arjen van, ZWAAK, Leo (eds.). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth edition. Antwerpen – Oxford: Intersentia, 2006, s. 486.

⁵⁶ Např. v případě Rusu proti Rakousku, kdy se stěžovatelka setkala s tlumočnickem až po deseti dnech od rozhodnutí, které obdržela v pro ni nesrozumitelném jazyce. Viz případ Rusu proti Rakousku § 43.

⁵⁷ Viz případ Rusu proti Rakousku § 41.

srozumitelná nejen co do jazyka, ale i ve smyslu jednoduchého, resp. neodborného způsobu vyjadřování.⁵⁸

2.3.6 K soudnímu přezkumu zajištění

Podle čl. 5 odst. 4 EÚLP má zadržžený právo podat návrh na zahájení řízení a napadnout své zajištění před nezávislým a nestranným soudem a případně být propuštěn, pokud soud shledá zbavení osobní svobody nezákonným. Klíčová je v první řadě samotná skutečnost, že se musí jednat o soud, tedy orgán zcela nezávislý na moci výkonné i na účastnících řízení, kterým musí soud zajistit základní procesní záruky.⁵⁹ Soud musí mít pravomoc – konstatuje-li, že je zajištění protiprávní – vydat takové rozhodnutí, které bude mít za následek propuštění.⁶⁰ Není možné, aby rozhodnutí soudu o protiprávnosti zásahu do osobní svobody bylo pouze jakýmsi „doporučením“, které nebude pro ostatní státní orgány závazné, resp. nebude jim bránit ve vydání nového, stejného rozhodnutí.⁶¹ Další podmínkou týkající se soudní ochrany je to, že se musí jednat o prostředek skutečně efektivní a funkční, nikoli pouze teoretický, a musí se vyznačovat jistou mírou pravděpodobnosti úspěchu.⁶²

Dalším požadavkem je urychlenost soudního přezkumu, který musí být v případě, že zbavení osobní svobody bylo nezákonné, způsobilý efektivně zajistit nápravu. Soud musí mít v případě nezákonného rozhodnutí o zásahu do svobody cizince pravomoc rozhodnout o ukončení zbavení

⁵⁸ Viz případ Shamayev a ostatní proti Gruzii a Rusku § 413 nebo Čonka proti Belgii § 50

⁵⁹ Viz případ Rashed proti České republice § 52.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Např. jako se tomu stalo v případě Buishvili proti České republice. Viz případ Buishvili proti České republice § 38.

⁶² Viz případ Rashed proti České republice § 55 a § 56.

osobní svobody⁶³ podle pozdější judikatury pak přímo nařídít propuštění dotyčného⁶⁴. Smluvní státy nejsou povinny zajistit dvoustupňový přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody; pokud je ale systém takto nastaven, musí rychle rozhodovat soudy obou stupňů.⁶⁵ Při hodnocení toho, zda soudní přezkum proběhl v přiměřené době, se zohledňuje přístup samotného cizince a způsob, jakým se příslušné orgány s případem vypořádaly. (Důvodem pro dlouhé vyřizování žádost ovšem nemůže být např. „příliš velký soudní nápad“ nebo „období dovolených“.⁶⁶) Časový úsek, který považuje ESLP za přiměřený, se tu podle individuálních okolností pohybuje v řádu dnů až týdnů.⁶⁷ V případě Singh proti České republice označil ESLP rozhodování o žádosti o propuštění v trvání několika měsíců za nepřiměřené.⁶⁸ Na právo na soudní ochranu nelze rezignovat ani v případě, že se jedná o otázky národní bezpečnosti.⁶⁹

2.3.7 K absenci svévole

Rozhodnutí o zbavení svobody musí být prosto svévole (*arbitrariness*). Jak uvedl ESLP v případě Rashed proti České republice, „[a]by [...] provedení takového opatření spočívajícího ve zbavení svobody nebylo označeno za svévolné, musí proběhnout v dobré víře; musí být také těsně spjato s cílem zabránit dotyčnému v nepovoleném vstupu na území.“⁷⁰ Z uvedeného vyplývá, že požadovaná absence svévole má dvě složky: a) dobrou víru orgánů státu a

⁶³ Viz případ Rashed proti České republice § 52.

⁶⁴ Viz případ Buishvili proti České republice § 36 a 37.

⁶⁵ Viz případ Singh proti České republice § 74.

⁶⁶ DIJK, Pieter van, HOOFF, Fried van, RIJN Arjen van, ZWAAK, Leo (eds.). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth edition. Antwerpen – Oxford: Intersentia, 2006, s. 507.

⁶⁷ Tamtéž, s. 507.

⁶⁸ Viz případ Singh proti České republice § 74.

⁶⁹ Viz případ Chahal proti Spojenému království § 131.

⁷⁰ Viz případ Rashed proti České republice § 68.

b) úzké sepětí zajištění s účelem, jehož jím má být dosaženo. Dobrá víra státních orgánů byla zpochybněna např. v případě Mikolenko proti Estonsku, kde bylo zajištění využito k potrestání a šikaně cizince, který odmítl spolupracovat na svém vycestování.⁷¹

Dalším znakem svévole by byla situace, kdy by vnitrostátní právo vůbec neumožňovalo soudní přezkum. Tak se tomu stalo v případě Chahal proti Spojenému království, kdy nebylo možné otázku zajištění cizince řešit před obecným soudem, neboť se jednalo o otázky národní bezpečnosti, které si žádaly utajení (případ však byl nakonec projednán před jiným orgánem, což ESLP vyhodnotil jako dostatečnou záruku před svévolí⁷²). Problematická by rovněž byla situace, kdy by státní orgány ignorovaly individuální okolnosti případu, k nimž jsou povinny přihlížet. Nepřihlédnutí k individuálním okolnostem případu bylo v případě Rusu proti Rakousku vyhodnoceno jako výraz svévole.⁷³

2.3.8 K adekvátním podmínkám v zajištění

Co se týče podmínek, v nichž jsou umístěny osoby zbavené osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f), EÚLP se o nich nijak nevyjadřuje (s výjimkou korektivu v podobě čl. 3 EÚLP). ESLP však v případě Amuur proti Francii dovedil, že *„je třeba vzít v úvahu skutečnost, že toto opatření se aplikuje nikoli na osoby, které spáchaly trestný čin, nýbrž na cizince, kteří – často v obavách o svůj život – prchají ze své vlasti“*⁷⁴. Z řečeného lze dovést, že

⁷¹ Viz případ Mikolenko proti Estonsku § 57.

⁷² Viz případ Chahal proti Spojenému království § 122.

⁷³ Viz případ Rusu proti Rakousku § 58.

⁷⁴ Viz případ Amuur proti Francii § 43.

podle názoru ESLP by měly podmínky v místech, kde pobývají zajištění cizinci, být výrazně lepší než jsou podmínky ve věznicích.

2.4 Shrnutí

EÚLP poskytuje cizincům, omezeným na svobodě, základní lidskoprávní standard. K oprávněnosti zásahu do omezení osobní svobody postačí, že opravdu směřuje k Úmluvou stanovenému účelu – tedy k zabránění vstupu osoby na území nebo k uskutečnění vyhoštění či vydání –, že je provedený postup upraven vnitrostátním právem a že nejde o svévoli. Dále EÚLP zaručuje právo na neprodlené seznámení s důvody zajištění a procesní ochranu ve formě možnosti napadnout zajištění před nezávislým a nestranným soudem.

ESLP – zřejmě s ohledem na dobu vzniku EÚLP – nespatřuje problém ve stanovení odlišného standardu pro cizince a občany státu, když judikuje, že v případech spadajících pod čl. 5 odst. 1 písm. f) není třeba (oproti jiným právním důvodům zásahu do osobní svobody) přiměřenost zásahu do osobní svobody vůbec zkoumat. Ačkoli ESLP dospěl k závěru, že nelze zkoumat přiměřenost zajištění jako takového (není např. třeba argumentovat, proč státní orgány nepřikročily k mírnějšímu opatření atd.), je podle něj třeba zkoumat řadu jiných znaků, které musí zajištění vykazovat, aby bylo hodnoceno jako souladné s EÚLP – např. zda má zákonný podklad, zda je prosto svévole, zda je zde reálný předpoklad vyhoštění, zda byl cizinec včas a adekvátním způsobem seznámen s důvody zadržení, zda je možnost nezávislého a efektivního soudního přezkumu a zda zajištění netrvá nepřiměřeně dlouho. V rámci jednotlivých zkoumaných okruhů se pak

s požadavkem přiměřenosti operuje velmi často: často se např. objevují situace, kdy ESLP posuzuje přiměřenou délku trvání zajištění, přiměřené podmínky v zařízení, v němž je cizinec zajištěn (a to zejména ve vztahu k nezletilým), zda byl cizinec o důvodu zajištění informován v přiměřené lhůtě apod.

Judikatura ESLP je poznamenána tím, že tento soud v zásadě aplikuje jedinou smlouvu – EÚLP, vzniklou před téměř sedmdesáti lety, jejíž případné změny jsou velmi obtížné.⁷⁵

⁷⁵ Pokud by EÚLP byla uzavírána nebo podstatně měněna dnes, zřejmě by obsahovala i jiná práva včetně práva na azyl. To v EÚLP není vůbec zmíněno a ESLP proto ve svém rozhodování nepřiznává např. žadatelům o azyl žádné zvláštní výhody oproti jiným nelegálně vstoupivším cizincům, což modernější právní úpravy zpravidla rozlišují a žadatele o azyl určitým způsobem – s ohledem na jejich postavení – privilegují.

3. Unijní právo a judikatura Soudního dvora Evropské unie

Svobodu a osobní bezpečnost člověka rozsáhle garantuje i právo Evropské unie (tato práce v témže smyslu užívá i pojmy „unijní“ a „evropské“ právo), které se námi sledované problematiky týká i ohledně cizineckého práva a souvisejících oblastí, během evropské integrace postupně (třebaže s výjimkami pro některé členské státy EU) sjednocovaných resp. harmonizovaných.

3.1. Listina základních práv Evropské unie a sekundární právní předpisy EU

Listina základních práv Evropské unie (dále též „LZPEU“) z roku 2000, která zakotvuje lidskoprávní standardy na úrovni EU, je nejrozsáhlejším mezinárodněprávním katalogem lidských práv vůbec.⁷⁶ Právo každého člověka na svobodu a osobní bezpečnost je zakotveno v jejím článku 6. Samotný text LZPEU žádné výjimky z tohoto práva neobsahuje – mohou ovšem vyplývat z primárního práva EU (viz čl. 52 odst. 2 LZPEU) nebo z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz čl. 52 odst. 3 LZPEU).⁷⁷ Jakékoli omezení práv garantovaných LZPEU je však s ohledem na čl. 52 odst. 1 LZPEU možné jen v souladu se zásadou přiměřenosti, jsou-li nezbytná a v obecném zájmu uznaném Unií, nebo v zájmu ochrany práv a svobod druhých.

⁷⁶ ČERNÁ, Dagmar. Standard lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009, s. 87.

⁷⁷ PÍTROVÁ, Lenka. Listina základních práv Evropské unie. In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011, s. 435.

S ohledem na čl. 51 LZPEU jsou adresáty jejích ustanovení orgány a instituce EU; členské státy pak pouze v případě, že uplatňují unijní právo. Členským státem se však nerozumí pouze centrální vláda, ale i jiné subjekty, pokud vykonávají veřejnou správu.⁷⁸ V případě, že členský stát transponuje unijní směrnici do vnitrostátního právního předpisu, musí při jeho aplikaci brát ohled i na práva chráněná LZPEU.

Jak bylo naznačeno výše, vztah Listiny základních práv a svobod EU a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je řešen v samotném textu LZPEU (čl. 52). LZPEU na EÚLP navazuje, rozšiřuje její standard ochrany práv (např. zatímco EÚLP právo na azyl nezakotvuje, LZPEU ve svém čl. 18 ano). Stejně tak i Soudní dvůr EU respektuje judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a ve svém rozhodování ji zohledňuje. Nejedná se tedy o dva konkurenční systémy ochrany práv – naopak: Evropská unie dokonce v čl. 6 Smlouvy o Evropské unii zavazuje přistoupit k EÚLP, jakkoli k tomu dosud nedošlo.⁷⁹ Poté by se EÚLP stala integrální součástí unijního práva.

Na unijní úrovni je cizinecká problematika harmonizována⁸⁰, tedy z větší části upravena směrnicemi, které jednotlivé členské státy transponují do svého vnitrostátního práva pomocí vnitrostátních právních předpisů. Základem cizinecké politiky EU je tzv. společný evropský azylový systém⁸¹,

⁷⁸ Tamtéž, s. 433.

⁷⁹ Viz Posudek SDEU 2/13, ze dne 18. 12. 2014, Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - Slučitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU.

⁸⁰ Viz článek 78 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁸¹ Pro úplnost dodejme, že na některé členské státy EU (zejm. Spojené království a Dánsko) se dále zmiňované evropské právní předpisy nevztahují, nebo se na ně vztahují pouze částečně.

který je tvořen několika směrnicemi a nařízenými⁸² – jedná se o tzv. přijímací směrnici⁸³, kvalifikační směrnici⁸⁴, procedurální směrnici⁸⁵ a dublinské nařízení⁸⁶. Na cizince, nelegálně pobývající v EU (tedy na cizince, kteří o mezinárodní ochranu nežadají, nebo jim nebyla v řízení udělena), se aplikuje tzv. návratová směrnice.^{87,88} Pro téma této práce jsou klíčovými předpisy přijímací a návratová směrnice a dublinské nařízení, neboť tyto dokumenty upravují právě – mimo jiné – zásahy do svobody cizince: přijímací směrnice se zabývá zajištěním žadatele o mezinárodní ochranu, návratová směrnice zajištěním nelegálně pobývajícího cizince, dublinské nařízení pak zajištěním osoby, která má být v režimu tohoto nařízení přemístěna do jiného členského státu. Tyto tři unijní předpisy podrobněji rozebírám níže.

3.1.1 Návratová směrnice

Návratová směrnice dopadá na cizince, nelegálně pobývající v EU. Pravidla nastavená návratovou směrnicí se z velké části překrývají s požadavky EÚLP a judikatury ESLP. Návratová směrnice však upravuje problematiku mnohem detailněji a zároveň podstatně rozšiřuje lidskoprávní

⁸² RENEMAN, Marcelle. EU asylum procedures and the right to an effective remedy. Oxford: Hart publishing, 2014. Modern studies in european law, s. 29.

⁸³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

⁸⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

⁸⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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.

⁸⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

⁸⁸ Otázka, zda lze na žadatele o azyl za určitých okolností aplikovat návratovou směrnici, byla SDEU negativně zodpovězena v případě Arslan (§ 49).

standards v této oblasti. Stejně tak jako judikatura ESLP, i unijní právo v čl. 8 preambule návratové směrnice uznává oprávnění každého státu kontrolovat a regulovat, kdo pobývá na jeho území, a nelegálně pobývajících cizince – při zachování zásady *non-refoulement* – navracet do třetích zemí. Co se týká zajištění neregulérních migrantů, cílem této směrnice je (nad)užívání posledně zmíněného oprávnění státu spíše omezit – a v případě, že k němu již dochází, svázat jej takovými pravidly, která zajistí práva cizinců, byť na území státu vstoupivších nelegálně. Samotná skutečnost, že je člověk nelegálním migrantem, by totiž neměla být sama o sobě důvodem k zásahu do osobní svobody.⁸⁹ Nastane-li situace, která si žádá užití nějakého zajišťovacího institutu (za tím účelem, aby se zajistil výkon případného rozhodnutí o vyhoštění), má být detence užívána pouze v případě, že tohoto účelu nelze dosáhnout užitím prostředků mírnějších.

Jak vyplývá z článku 16 preambule návratové směrnice, zajištění za účelem vyhoštění či navrácení by mělo být prostředkem *ultima ratio* a mělo by se k němu přistupovat pouze v případě, že by nebylo účinné užití mírnějších opatření (zejm. v podobě tzv. alternativ k detenci). Výslovně je uvedeno, že by mělo zajištění podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Podrobnější úprava důvodů zajištění je obsažena v čl. 15 návratové směrnice, jehož odst. 1 předpokládá splnění tří kumulativních podmínek pro zajištění: a) nepostačuje užití mírnějšího opatření, b) probíhá řízení o vyhoštění, c) jde o zajištění pro účel přípravy návratu nebo vyhoštění – a to vše zejména za předpokladu, že hrozí nebezpečí, že by se cizinec mohl skrývat, nebo se cizinec řízení vyhýbá či je

⁸⁹ Viz čl. 6 preambule návratové směrnice.

ztěžuje. Jak vyplývá z dikce odst. 1, výčet situací je pouze demonstrativní a je zde tedy prostor pro rozšíření důvodů pro zajištění v rámci procesu implementace směrnice členskými státy (avšak s tou podmínkou, že úprava dalších důvodů zajištění musí být dostatečně jasná a přesná). Co se týče omezení volnosti členských států při stanovení dalších důvodů pro zajištění, SDEU uvedl, že *„[m]ožnost umístit osobu do zajištění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se nemůže zakládat na [návratové] směrnici [...]“*⁹⁰ Nelze tedy zajištění podle návratové směrnice zneužívat a rozšiřovat je na nesouvisející situace.

3.1.2 Přijímací směrnice

Přijímací směrnice upravuje postavení osob, které v některém členském státě EU žádají o mezinárodní ochranu. I v rámci řízení o mezinárodní ochraně může dojít k zajištění žadatele, avšak s ohledem na čl. 15 preambule přijímací směrnice nemůže být jediným důvodem pro zajištění žadatele to, že žádá o mezinárodní ochranu (analogická zásada je zakotvena i v návratové směrnici). Zajištění musí být i v tomto případě vždy nezbytné a přiměřené, a to co do způsobu i do účelu.⁹¹ S ohledem na článek 20 preambule přijímací směrnice platí, že: *„[z]ajištění žadatele by mělo být krajním opatřením a mělo by být uplatňováno pouze poté, co byla řádně posouzena veškerá alternativní opatření, při nichž nedochází k fyzickému zajištění, s cílem lépe zajistit fyzickou a psychickou integritu žadatele.“*⁹²

⁹⁰ Viz případ Kadzoev § 70.

⁹¹ Viz článek 15 preambule přijímací směrnice.

⁹² Viz čl. 20 preambule přijímací směrnice.

Zajištění žadatele je přípustné pouze tehdy, je-li dán některý z taxativně vymezených důvodů, jež jsou vypočteny v čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice; jde o následující důvody: a) zjištění nebo ověření totožnosti nebo státní příslušnosti, b) za účelem zjištění jiných skutečností relevantních pro řízení o mezinárodní ochraně, nelze-li je získat jinak, c) probíhá řízení o povolení vstupu žadatele na území, d) je-li cizinec zajištěn podle návratové směrnice a jeho žádost o mezinárodní ochranu je pouze účelová, e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku a f) má-li být cizinec předán do jiného členského státu podle dublinského nařízení.

Zajištění má trvat pouze tak dlouho, dokud přetrvává alespoň jeden z výše uvedených důvodů; pomine-li, musí být cizinec propuštěn.

Co se týče procesních záruk, zajištění žadatelé musí mít možnost domáhat se soudního přezkumu zajištění; o této možnosti musí být neprodleně informováni v jazyce, kterému rozumí.⁹³ Zacházení se žadateli musí vždy respektovat lidskou důstojnost a specifické potřeby, které žadatelé ve své situaci mají.⁹⁴

SDEU několikrát řešil otázku je aplikace návratové směrnice na zajištění žadatele o azyl. Soud vyložil, že zajištění podle návratové směrnice a podle přijímací směrnice jsou zcela oddělené právní režimy, jež nelze zaměňovat.⁹⁵ Nicméně situace, kdy nelegálně pobývající a z toho důvodu zajištěný cizinec požádá o azyl, nemusí nutně vést k jeho okamžitému propuštění ze zajištění, jak by se mohlo z poslední věty článku 15 odst. 2

⁹³ Viz čl. 9 odst. 3 a 4 přijímací směrnice.

⁹⁴ Viz čl. 18 preambule přijímací směrnice.

⁹⁵ Viz případ Arslan § 49 nebo případ Kadzoev § 45.

návratové směrnice a z výše uvedeného soudního výkladu jevit – zde záleží na vnitrostátním právu členských států, tedy na tom, zda upravuje zajištění žadatele o azyl. Pokud nikoli, musí dojít k propuštění; pokud ano, může dojít pouze k „přezajištění“ cizince, neboť i procedurální směrnice obsahuje vlastní výčet důvodů pro zajištění. Důsledkem toho, že se cizinec dostane z režimu jedné ze zmíněných směrnic, do režimu druhé zmíněné směrnice, je např. i skutečnost, že cizinci začínají znovu běžet lhůty pro maximální délku zbavení osobní svobody.

3.1.3 Dublinské nařízení

Dublinské nařízení stanoví kritéria pro určení, který členský stát EU je povinen vyřídit žádost o mezinárodní ochranu. Vzhledem k tomu, že se stejně jako přijímací směrnice týká žadatelů o mezinárodní ochranu, v řadě detailů nenabízí samostatnou právní úpravu a přímo se odkazuje na ustanovení přijímací směrnice.

Stejně jako u přijímací směrnice (a analogicky i u návratové směrnice) platí zásada, že nikdo nesmí být zajištěn jen z toho důvodu, že žádá o mezinárodní ochranu.⁹⁶ Zajištění je možné pouze v případě, že hrozí nebezpečí útěku (což musí být vždy hodnoceno na základě individuálních okolností každého jednotlivého případu), a jen tehdy, je-li to přiměřené a nedostačuje-li jiné, mírnější opatření.⁹⁷ I takové zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle, než po dobu nezbytnou k učinění všech

⁹⁶ Viz čl. 20 preambule dublinského nařízení. K otázce, zda lze zajistit žadatele o azyl v jiném členském státě EU, hrozí-li vážné nebezpečí útěku, přestože pojem „vážné nebezpečí útěku“ zákonodárce nevyložil, položil Nejvyšší správní soud předběžnou otázku. Viz č. j. 10 Azs 122/2015. SDEU o předběžné otázce dosud nerozhodl. V mezidobí však došlo k přijetí novely ZPC (č. 314/2015 Sb.), jež „vážné nebezpečí útěku“ v § 129 odst. 4 definuje.

⁹⁷ Viz čl. 28 odst. 2 dublinského nařízení.

administrativních i praktických kroků k uskutečnění předání cizince do jiného členského státu.⁹⁸

3.2. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Soudní dvůr Evropské unie (dále SDEU) je orgánem Evropské unie, který má zajišťovat soulad právních řádů členských států EU s unijním právem. Soudní dvůr rozhoduje (v případech relevantních pro tuto práci) zejména o předběžných otázkách, které mu pokládají soudy (členských států EU), mají-li pochybnosti o výkladu unijních právních předpisů. Z toho důvodu je jeho judikatura méně bohatá než judikatura ESLP a zabývá se abstraktnějšími právními problémy, výkladem pojmů a interpretací unijních směrnic; otázky kladou SDEU soudci, kteří v členských státech unijní právo aplikují, a okruh problematiky, řešené v rozhodnutích SDEU, tedy závisí z velké části na tom, na co se tážou. SDEU při svém rozhodování – ač by striktně vzato nemusel, neboť Evropská unie zatím není signatářem EÚLP – zohledňuje i judikaturu ESLP a lidská práva zakotvená v EÚLP.⁹⁹

3.2.1. K proporcionalitě

S požadavkem proporcionality návratová i přijímací směrnice i dublinské nařízení pracují a několikrát jej výslovně zmiňují. Zajištění má „*podléhat zásadě proporcionality pokud jde o způsob i účel zajištění*“¹⁰⁰, být „*v souladu se zásadou přiměřenosti pokud jde o použité prostředky a sledované cíle.*“¹⁰¹, resp. „*podléhat zásadám nezbytnosti a proporcionality*“¹⁰². Podle

⁹⁸ Viz čl. 28 odst. 3 dublinského nařízení.

⁹⁹ COSTELLO, Cathryn. Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. In: Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 19 #1 (Winter 2012), s. 264.

¹⁰⁰ Viz čl. 16 preambule návratové směrnice.

¹⁰¹ Viz čl. 15 preambule přijímací směrnice.

návratové směrnice má zásadě proporcionality podléhat i užívání donucovacích opatření.¹⁰³ Obecně všechny donucovací prostředky, kterými se rozumí i zajištění, musí být užívány – jak jsem o zajištění uvedla již výše – až jako poslední možnost, nelze-li užít prostředků mírnějších.¹⁰⁴ Mimoto všechny tři dokumenty pracují i s požadavkem nezbytnosti zajištění.¹⁰⁵

Přiměřeností zajištění se zabýval SDEU v případě Mahdi. V tomto případě rozhodly úřady členského státu o zajištění cizince s odkazem na jeho nedostatečnou spolupráci a hrozící nebezpečí, že se bude skrývat, neboť neměl žádné doklady. SDEU zastává názor, že „[...] skutečnost, že dotyčný státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti, nemůže sama o sobě odůvodnit prodloužení zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 [návratové] směrnice.“¹⁰⁶ Orgány členského státu musí nebezpečí, že se cizinec bude skrývat (a tedy že je zde důvod k prodloužení zajištění), zjišťovat a prokazovat na základě subjektivních i objektivních skutečností vyplývajících z individuálního případu; nemohou na všechny podobné případy aplikovat automatický postup.

3.2.2. K délce trvání zajištění

Všechny tři unijní předpisy se shodují na tom, že zajištění má trvat pouze nejkratší možnou dobu¹⁰⁷ a jen tak dlouho, dokud je to nezbytné. Návratová směrnice a dublinské nařízení mimoto stanoví povinnost státu

¹⁰² Viz čl. 20 preambule dublinského nařízení.

¹⁰³ Viz čl. 13 preambule návratové směrnice.

¹⁰⁴ Viz čl. 16 preambule návratové směrnice a čl. 8 přijímací směrnice.

¹⁰⁵ Viz čl. 15 návratové směrnice, čl. 8 přijímací směrnice (zde ve stejném významu užit výraz „nutnost“) a čl. 20 preambule dublinského nařízení. V anglické verzi je ve všech třech předpisech užit výraz „necessary“, příp. „necessity“.

¹⁰⁶ Viz případ Mahdi § 73.

¹⁰⁷ Viz čl. 15 návratové směrnice, čl. 9. přijímací směrnice a čl. 20 dublinského nařízení.

současně s tím činit s náležitou péčí úkony, které směřují k naplnění účelu zajištění.¹⁰⁸

Co se týče dalších omezení trvání zajištění, pouze návratová směrnice obsahuje výslovné stanovení maximální délky zajištění (18 měsíců). Přijímací směrnice a dublinské nařízení obsahují méně striktní formulaci: přijímací směrnice pouze konstatuje, že: „[d]oba zajištění by neměla přesáhnout dobu nezbytnou k dokončení příslušných řízení [o udělení mezinárodní ochrany].“¹⁰⁹ a dublinské nařízení pak svazuje členský stát při předávání cizince několika lhůtami¹¹⁰, které ve své maximální délce v součtu činí 12 týdnů zajištění, po nichž musí být cizinec ze zajištění propuštěn, pokud se předání neuskuteční.

Omezení maximální délky zajištění návratovou směrnicí představuje další korektiv: podle čl. 15 odst. 5 a odst. 6 návratové směrnice by maximální doba trvání zajištění neměla překročit 6 měsíců, přičemž lhůtu lze pouze ve výjimečných případech o dalších 12 měsíců prodloužit (v případě nespolupráce zajištěného cizince nebo nespolupráce třetí země při opatrování dokladů). Členský stát tedy nemůže v individuálním případě délku trvání zajištění prodlužovat z důvodů na své straně (délka jeho vlastních administrativních procedur apod.).

Aby mohl být cizinec označen za „nedostatečně spolupracujícího“ – což je důvodem pro prodloužení délky zajištění nad standardní dobu 6 měsíců podle čl. 15 odst. 6, písm. a) návratové směrnice –, musí být prokázána příčinná souvislost mezi jeho chováním a délkou trvání přípravy

¹⁰⁸ Viz čl. 15 odst. 1 návratové směrnice a čl. 28 odst. 3 dublinského nařízení.

¹⁰⁹ Viz čl. 16 preambule přijímací směrnice.

¹¹⁰ Viz čl. 28 dublinského nařízení.

vyhoštění nebo vycestování.¹¹¹ V případě Mahdi sice cizinec nespolupracoval, avšak jeho pasivita neměla vliv na vleklost řízení: to se vleklo kvůli tomu, že třetí stát nespolupracoval při opatření cestovního dokladu. Přesto bylo cizincovo zajištění – nesprávně – prodlouženo.

Je třeba poukázat na klíčový rozdíl mezi návratovou směrnicí a EÚLP: v návratové směrnicí je doba zajištění cizince omezena na 18 měsíců, zatímco v EÚLP nijak absolutně omezena není. V důsledku toho pak může být i dlouhodobé zbavení osobní svobody cizince ESLP vyhodnoceno jako zákonné, pokud státní orgány stále jednají s náležitou péčí a pokud přetrvává reálný předpoklad vyhoštění.¹¹² Oproti tomu v režimu návratové směrnice mají státy povinnost zajištěného cizince propustit, je-li dovršena maximální možná doba zajištění, a to zcela bez ohledu na to, zda objektivní důvod zajištění či náležitá péče státních orgánů o vyřešení situace stále přetrvává.¹¹³ Návratová směrnice tedy tím, že jako vůbec první právní dokument s mezinárodním dosahem stanoví maximální možnou délku zajištění, poskytuje mnohem širší ochranu práv zajištěného cizince a zabraňuje tak dlouhodobému trvání zajištění. V pojetí návratové směrnice je tedy každé zajištění, které by trvalo déle než 18 měsíců, považováno a priori za nepřiměřené. Časově neomezené zajištění fakticky ztrácí svůj zajišťovací charakter a stává se represivním opatřením¹¹⁴; směrnice jej proto výslovně zakazuje.

¹¹¹ Viz případ Mahdi § 85.

¹¹² V případě Chahal proti Spojenému království aproboval ESLP zákonnost zajištění trvajícím šest let.

¹¹³ Viz případ Kadzoev § 71.

¹¹⁴ Agentura EU pro základní práva: Detention of third country nationals in return procedures (factsheet). Listopad 2010, s. 31.

Aby tedy bylo zajištění z hlediska návratové směrnice zákonné a nikoli svévolné, platí následující: zajištění má trvat jen po dobu nezbytně nutnou, jinak pouze po maximální dobu stanovenou směrnicí. To znamená, že končí a) ve chvíli, kdy pominou subjektivní či objektivní důvody zajištění (cizinec musí být propuštěn bez ohledu na to, že maximální doba zajištění nebyla ještě dovršena), nebo b) v okamžiku, kdy uplyne maximální doba zajištění (cizinec musí být propuštěn bez ohledu na to, že důvody zajištění trvají dále).

3.2.3. K reálnému předpokladu vyhoštění

Toto kritérium se – z povahy věci, neboť zajištění podle přijímací směrnice či dublinského nařízení nesměřují k vyhoštění – dotýká pouze návratové směrnice. Ta stanoví, že musí existovat reálný předpoklad pro vyhoštění; pokud neexistuje, resp. pokud pomine, nesmí být cizinec nadále zajištěn, resp. musí být propuštěn.¹¹⁵ Pojem „reálný předpoklad vyhoštění“ zavedl a užívá jej ve své judikatuře i ESLP, byť požadavek naplnění takového předpokladu z EÚLP přímo nevyplývá.

SDEU pojem „reálný předpoklad pro vyhoštění“ zavedl v případě Kadzoev, kde uvedl, že „*musí [...] být v okamžiku přezkumu legality zajištění vnitrostátním soudem zjevné, že existuje skutečný předpoklad pro to, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 [návratové směrnice]*“¹¹⁶ a že „*[r]eálný předpoklad pro vyhoštění tak neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím*

Dostupné online: <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/detention-third-country-nationals-return-procedures> (otevřeno dne 22. 7. 2016).

¹¹⁵ Viz článek 15 odst. 4 návratové směrnice.

¹¹⁶ Viz případ Kadzoev § 65.

*k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.*¹¹⁷. Zároveň potvrdil požadavek okamžitého propuštění cizince ve chvíli, kdy přestane existovat reálný předpoklad vyhoštění¹¹⁸ a stanovil, že v okamžiku, kdy uplyne maximální možná doba zajištění podle čl. 15 odst. 6 návratové směrnice, není již existence či neexistence reálného předpokladu rozhodující a musí dojít bezodkladně k propuštění cizince.¹¹⁹

Zjišťování a rozhodování o tom, zda existuje reálný předpoklad vyhoštění či nikoli, je záležitost velmi problematická, neboť je třeba ji řešit vždy individuálně a zohlednit všechny okolnosti, které mohou v konkrétním případě hrát roli – namátkou státní občanství cizince, příp. skutečnost, že je bez státního občanství, situaci v zemi návratu (v souvislosti s uplatněním zásady *non-refoulement*), zda země návratu při přijímání cizince kooperuje či nikoli, zda má cizinec cestovní doklad či nikoli, zda cizinec spolupracuje se státními orgány, nebo zda naopak jejich činnost obstruuje atd. Přitom řada z těchto aspektů může být v době rozhodování o zajištění cizince nejasná nebo se mohou v průběhu řízení nepředvídatelně měnit. Správní orgán tedy rozhoduje na základě určité pravděpodobnosti, svých zkušeností z předcházejících případů apod. Zároveň kritériem není jen reálný předpoklad vyhoštění obecně, ale reálný předpoklad vyhoštění ve vymezeném časovém rámci stanoveném návratovou směrnicí.

¹¹⁷ Tamtéž, § 66.

¹¹⁸ Tamtéž, § 63.

¹¹⁹ Tamtéž, § 60.

3.2.4. K soudnímu přezkumu

Řízení, v nichž se rozhoduje o zásahu do svobody cizince, se musí vyznačovat řadou procesních záruk pro cizince. V režimu návratové směrnice, přijímací směrnice i dublinského nařízení může o zajištění rozhodnout soud nebo správní orgán. Rozhodováno musí být individuálně (nelze tedy postupy uplatňovat automaticky a plošně) a na základě objektivních kritérií. Rozhodnutí o zajištění musí mít písemnou formu¹²⁰ a musí být věcně i právně odůvodněno¹²¹ – cílem je umožnit přezkoumatelnost rozhodnutí další instancí. Pokud rozhodne správní orgán, musí být umožněn soudní přezkum, a to buď automaticky, nebo na návrh cizince.¹²² Je-li v rámci soudního přezkumu zjištěno, že je zajištění nezákonné, musí být cizinec bezodkladně propuštěn.¹²³ Jak uvedl SDEU v případě Mahdi, *„přezkum [...] musí tomuto orgánu umožnit případ od případu meritorně rozhodnout o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka, o možnosti nahradit zajištění mírnějším donucovacím opatřením nebo o propuštění tohoto státního příslušníka, přičemž má uvedený orgán pravomoc vycházet jak ze skutečností a důkazů uvedených správním orgánem, který mu žádost předložil, tak i ze skutečností, důkazů a vyjádření, které jsou mu případně předloženy během tohoto řízení.“*¹²⁴

¹²⁰ Viz čl. 12 odst. 1 návratové směrnice a čl. 9 odst. 2 přijímací směrnice.

¹²¹ Viz případ Mahdi § 52.

¹²² Viz článek 15 odst. 2 návratové směrnice a obdobně čl. 9 odst. 2 a 5 přijímací směrnice. Dublinské nařízení se v čl. 28 odst. 4 odkazuje ve věcech přezkumu zajištění na příslušná ustanovení přijímací směrnice.

¹²³ Viz čl. 15 odst. 2 návratové směrnice a čl. 9 odst. 3 přijímací směrnice.

¹²⁴ Viz případ Mahdi § 64.

3.2.5. K užití alternativ k zajištění

Návratová i přijímací směrnice pojmají zajištění jako *ultima ratio* a považují jej za přípustné jen tehdy, nepostačují-li jiné, méně omezující způsoby, zajišťující dosažení téhož účelu – tedy tzv. alternativy k zajištění.¹²⁵ Přijímací směrnice ukládá členským státům povinnost promítnout do vnitrostátního práva možnost využití alternativních opatření; obsahuje i jejich demonstrativní výčet: pravidelné hlášení u příslušných orgánů, složení finanční záruky či povinnost zdržovat se na určeném místě.¹²⁶

3.3 Shrnutí

Návratová směrnice, přijímací směrnice a dublinské nařízení, které upravují zásahy do osobní svobody cizinců na unijní úrovni, a jejich výklad SDEU představují v otázce zásahů do osobní svobody cizinců podstatné rozšíření lidskoprávního standardu oproti EÚLP. Všudypřítomným znakem unijního cizineckého práva je požadavek přiměřenosti, nezbytnosti a zvážení mírnějšího opatření.¹²⁷

Nejvýraznějším rozdílem, který evropské právo přináší, je nepochybně stanovení časového omezení trvání zajištění, jak bylo popsáno výše, které se zejména promítá v návratové směrnici (kde je určeno absolutně), ale jisté omezení se objevuje i v obou dalších zmiňovaných dokumentech (byť je méně určité). Toto omezení přispívá k tomu, že orgány členského státu musí přizpůsobit své administrativní procesy a zrychlit je tak, aby vydání či

¹²⁵ Viz čl. 16 preambule a čl. 15 návratové směrnice a čl. 20 preambule a čl. 8 přijímací směrnice.

¹²⁶ Viz čl. 8 přijímací směrnice.

¹²⁷ COSTELLO, Cathryn. Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 19 #1 (Winter 2012), s. 291.

předání stihly vyřídit v požadované době. Neomezená doba zajištění, resp. omezená pouze náležitou péčí orgánů státu ve vztahu k naplnění účelu zajištění (jak ji pojímá ESLP), tento efekt nemá a může tak teoreticky vést k nedostatečné aktivitě příslušných orgánů.

Druhým podstatným rozdílem je, že zatímco ESLP nevyžaduje v případech zajištěných cizinců prokázání nezbytnosti zásahu do omezení svobody, všechny tři pojednané evropské právní předpisy vnímají zajištění jako prostředek *ultima ratio*, čímž ukládají příslušným orgánům státu povinnost nezbytnost zajištění vždy zkoumat a v zájmu přezkoumatelnosti rozhodnutí ji též prokazovat v rámci odůvodnění rozhodnutí. Jakkoli má stát nezpochybnitelné právo zajišťovat výkon svých rozhodnutí a národní bezpečnost, klade evropské právo větší důraz na minimalizaci zásahů do práv cizinců.

Co se týče otázky soudního přezkumu, dochází SDEU např. v případě Mahdi v podstatě k týmž závěrům, jako ESLP např. v případech Rashed proti České republice a Buishvilli proti České republice. Je třeba, aby rozhodnutí o zajištění bylo písemné a odůvodněné, a tedy snadno přezkoumatelné. Soud musí být skutečně nezávislým a nestranným orgánem, rozhodujícím ve věci jako nezávislý třetí. Soudní rozhodování musí být rychlé a v případě nezákonného zásahu do svobody musí rozhodnutí soudu vést k propuštění. Z tohoto hlediska tedy nedochází skrze unijní právo k rozšiřování lidskoprávního standardu ve vztahu k EÚLP – unijní právo však požadavek bezodkladného propuštění cizince rozhodnutím soudu formuluje explicitně. Ke stejné shodě dochází mezi oběma zmiňovanými soudy i v otázce reálného

předpokladu pro vyhoštění – ten je však i výslovně vyjádřen v textu návratové směrnice.

Tím, že návratová směrnice rozšiřuje standard ochrany práv cizince, klade větší nároky na (vnitro)státní orgány, které musí při rozhodování výrazně více uplatnit individuální okolnosti, zabývat se alternativami a odůvodňovat, proč v konkrétním případě dospěly k závěru, že alternativní opatření nepostačuje a je třeba k zajištění přikročit. Zároveň musí – s ohledem na maximální možnou dobu trvání zajištění – rozhodovat co možná rychle. Stejný požadavek rychlosti je kladen i na soudní přezkum.

4. České právo a judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu

V českém právu je právo na osobní svobodu zakotveno – jak je to v právním státě obvyklé – na ústavní úrovni, a to v článku 8 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“): *„(odst. 1) Osobní svoboda je zaručena. (odst. 2) Nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.“* Osobní svoboda se zde rozumí ve významu fyzickém; každý je chráněn před jejím omezením nebo zbavením.¹²⁸ Subjektem tohoto práva – vzhledem k jeho přirozenoprávní povaze – je každá lidská bytost bez ohledu na její občanství či jiné charakteristiky. Jak vyplývá z první věty druhého odstavce, nejedná se o právo absolutní, nicméně může do něj být zasazeno pouze zákonným způsobem na základě zákonného důvodu¹²⁹ – a to jak z hlediska hmotněprávního, tak i procesněprávního.¹³⁰ Ve spojení se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (tato zásada je vyjádřena v čl. 2 odst. 2 Listiny a znovu v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), z výše uvedeného vyplývá, že pro omezení osobní svobody potřebuje státní moc výslovné zákonné dovolení.¹³¹

¹²⁸ SUCHÁNEK, Radovan. Kap. XIV. § 4. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 537.

¹²⁹ Zde nelze přehlédnout, že ústavodárce zvolil opačnou konstrukci výjimek, než je uvedena v EÚLP: zatímco EÚLP obsahuje výslovný výčet situací, v nichž je zásah do osobní svobody možný, Listina udává jen obecný požadavek zákonného základu pro zásah do osobní svobody.

¹³⁰ LANGÁŠEK, Tomáš. Komentář k čl. 8 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 217.

¹³¹ SUCHÁNEK, Radovan. Kap. XIV. § 4. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 537.

V souvislosti s tématem této práce je třeba uvést, že ostatní odstavce článku 8 Listiny se zabývají konkrétními důvody pro omezení osobní svobody: odstavce 3 až 5 zbavením osobní svobody v případě podezření či obvinění ze spáchání trestného činu a odstavec 6 zbavením osobní svobody v zařízení zdravotní péče. Zabýváme-li se tedy omezením osobní svobody cizince ve správním právu, musíme si co do ústavní ochrany vystačit pouze s odstavcem prvním a první větou odstavce druhého.

Dalším souvisejícím ustanovením Listiny je článek 36, odst. 1, který zaručuje právo každého *„domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, nebo ve stanovených případech u jiného orgánu“*, čímž se rozumí mj. např. i správní orgán. Druhý odstavec téhož článku zakotvuje právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Zásah do osobní svobody je bezpochyby zásahem do jedné ze základních svobod podle Listiny, soudní přezkum tedy nemůže být zákonem či jiným způsobem znemožněn či vyloučen.

4.1 Způsoby omezení osobní svobody cizince v českém právu

Omezení osobní svobody cizince je v českém správním právu možné na základě tří právních předpisů: zákona o Policii České republiky¹³², zákona o pobytu cizinců na území České republiky¹³³ a zákona o azylu^{134,135}

4.1.1 Zákon o Policii České republiky

Zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky (dále též jen „ZoP“) v hlavě V. upravuje omezení osobní svobody obecně; speciální úpravu ve vztahu k cizincům obsahuje § 27 ZoP. V tomto paragrafu jsou taxativně vymezeny čtyři důvody, pro které může být cizinec zajištěn. (Cizinec může být samozřejmě zajištěn i z důvodů uvedených v § 26 ZoP, které se vztahují na všechny osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost.) Tyto důvody se týkají problematiky legálnosti cizincova pobytu v ČR. Omezit svobodu cizince lze, a) pokud je důvod k domněnce, že zde pobývá nelegálně, b) pokud bylo vydáno rozhodnutí o jeho vyhoštění nebo takové řízení probíhá, nebo c) pokud se dopustil jednání, pro něž jej lze vyhostit. Zajištění podle tohoto ustanovení je ze správněprávního hlediska bezprostředním zásahem, k němuž je oprávněn kterýkoli policista, a umožňuje tak osobní svobodu cizince krátkodobě omezit, aby eventuálně mohlo posléze dojít k zajištění podle zákona o pobytu cizinců, které je správním rozhodnutím správního

¹³² Zákon o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů č. 326/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky č. 325/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Další způsoby omezení osobní svobody specifické pro cizince – kterými se však v této práci nezabývám a uvádím je pouze pro úplnost – existují v oblasti trestního práva, konkrétně podle trestního řádu a zákona o mezinárodní pomoci ve věcech trestních. Dále lze samozřejmě omezit osobní svobodu cizince ze všech důvodů, pro něž lze omezit osobní svobodu občana České republiky – tedy například na základě trestního řádu pro podezření ze spáchání trestného činu nebo na základě zákona o ochraně veřejného zdraví č. 258/2000 Sb.

orgánu.¹³⁶ Ustanovení § 26 ZoP může dopadnout na kteréhokoli cizince; z povahy věci zpravidla nedopadne na žadatele o mezinárodní ochranu, neboť osoba, u níž probíhá řízení o udělení mezinárodní ochrany, pobývá po dobu řízení na území ČR legálně.

Policejní orgán, který cizince zajistil, musí poté informovat cizineckou policii, která pak může v odůvodněných případech rozhodnout o ukončení pobytu cizince na území ČR či zahájit řízení o jeho vyhoštění. V takovém případě zpravidla následuje vydání rozhodnutí o zajištění a transfer cizince do zařízení pro pobyt cizinců. Celé zajištění nesmí trvat déle než 48 hodin; tato doba se počítá od okamžiku omezení osobní svobody.

4.1.2 Zákon o pobytu cizinců

Na základě zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky (dále též jen „ZPC“) je možné omezení osobní svobody cizince – tedy jeho zajištění – ze tří důvodů: za účelem jeho správního vyhoštění, za účelem jeho vycestování a za účelem jeho předání či průvozu. Uvedené postupy se týkají jednak nelegálně pobývajících cizinců (ti mohou být, jak se uvádí výše, zajištěni buď za účelem vycestování, nebo za účelem správního vyhoštění), jednak cizinců, kteří mají být předáni do jiného členského státu EU, v němž požádali o mezinárodní ochranu.

Zákon o pobytu cizinců často ve svém textu užívá výrazu „přiměřenost“, avšak nikoli v ustanoveních týkajících se zajištění. Obsahuje však obecné ustanovení o přiměřenosti rozhodnutí přijatých podle tohoto zákona v § 174a ZPC; správní orgán je povinen při rozhodování přihlídnout k

¹³⁶ VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckovy komentáře, s. 118.

závažnosti protiprávního jednání, délce pobytu, věku, zdravotnímu stavu, rodinným vztahům, ekonomickým poměrům, společenským a kulturním vazbám a intenzitě vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem.

4.1.2.1 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 ZPC)

Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění připadá v úvahu, pokud cizinec pobývá v ČR nelegálně. Aby Policie ČR byla oprávněna cizince zajistit, musí být současně splněny tři podmínky: a) cizinec je starší 15 let, b) bylo mu doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo již bylo o jeho správním vyhoštění pravomocně rozhodnuto a c) uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nepostačuje.¹³⁷

Co se týče podmínky věku cizince, zajistit za účelem správního vyhoštění lze pouze cizince staršího 15 let. V zařízení pro zajištění cizinců mohou pobývat i děti mladší (zpravidla se tak děje v případech dětí, jejichž zákonní zástupci nebo jiní rodinní příslušníci jsou sami zajištěni), avšak pouze v režimu tzv. ubytovaných osob a jen v doprovodu rodiny. Nezletilí cizinci bez doprovodu, kteří jsou mladší 15 let, musí být umístěni v zařízení pro děti – cizince¹³⁸ a pro řízení o vyhoštění jim musí být ustanoven opatrovník.

Požadavek probíhajícího nebo již skončeného řízení o správním vyhoštění se vykládá tak, že musí být minimálně zahájeno – nic však nebrání tomu cizince zajistit i v pozdějších fázích řízení nebo v případě, že je již pravomocně skončeno. Dále musí být rozhodnutí o zahájení řízení cizinci doručeno; je zde tedy požadavek písemné formy. Policie ČR v rozhodnutí o

¹³⁷ Viz § 124 odst. 1 ZPC.

¹³⁸ Tato zařízení provozuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

zajištění, které vydává, stanoví dobu jeho trvání, a to s přihlédnutím k předpokládané složitosti případu. Maximální doba zajištění nesmí překročit 180 dnů, resp. u nezletilých cizinců 90 dnů. Pokud je toho třeba, je Policie ČR oprávněna dobu zajištění prodloužit, a to i opakovaně, ve svém souhrnu však doba zajištění nesmí překročit 545 dnů. (Český zákonodárce tedy zcela využil maximální možnou dobu zajištění, stanovenou návratovou směrnicí.)

Policie ČR musí zvážit, zda nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování podle § 123b ZPC, tedy tzv. alternativu k zajištění. Zvláštním opatřením se rozumí buď povinnost cizince zdržovat se na oznámené adrese, nebo se pravidelně v určenou dobu hlásit Policii ČR, anebo povinnost složit (jímž může být občan ČR i cizinec s dlouhodobým či trvalým pobytem v ČR) složit za cizince finanční záruku.

Jsou-li splněny výše uvedené podmínky, je zajištění cizince možné po naplnění některého ze zákonných důvodů, taxativně vymezených v § 124 odst. 1 písmena a) až e) ZPC. Tyto důvody se týkají buď objektivních faktorů, nebo reagují na předchozí jednání cizince: a) existuje nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu či veřejný pořádek, b) hrozí, že by cizinec mařil nebo ztěžoval vyhoštění, c) cizinec nevycestoval z území ČR ve stanovené době, d) cizinec porušil povinnost uloženou mu v rozhodnutí o uložení zvláštního opatření a e) je evidován v Schengenském informačním systému. Z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat existence konkrétních skutečností, které odůvodňují nebezpečnost cizince pro veřejný pořádek či bezpečnost státu nebo obavu, že bude výkon rozhodnutí mařit – nelze se spokojit s pouhou konstatací bez bližšího odůvodnění.

Zajištění cizince podle § 124 ZPC má být využíváno pouze pro účel správního vyhoštění, jímž se podle § 118 ZPC rozumí ukončení pobytu cizince, spojené se stanovením doby k vycestování z území ČR a se stanovením doby, po kterou je cizinci zakázán vstup na území členských států Evropské unie. Správní vyhoštění je ze své povahy správním opatřením – zajišťovacím institutem, nikoli trestem (NSS je ve své judikatuře označil za „specifické preventivní opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví“).¹³⁹

Zajištění cizince se vykonává v některém ze zařízení pro zajištění cizinců, které provozuje Správa uprchlických zařízení – organizační složka státu, spadající pod Ministerstvo vnitra.¹⁴⁰ Parametry těchto zařízení jsou aktuálně předmětem kritiky ze strany Veřejné ochránkyně práv.¹⁴¹

Co se týče dalších dvou důvodů pro zajištění cizince podle ZPC, platí pro ně většinou stejná pravidla, jaká jsou uvedena výše. Níže zmiňuji jen jejich odlišnosti.

4.1.2.2 Zajištění cizince za účelem vycestování (§124b ZPC)

Zajištění za účelem vycestování se uplatní v případech, kdy a) cizinec požádal o mezinárodní ochranu, avšak řízení bylo zastaveno, neboť neposkytl potřebné údaje, b) cizinec po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany nevycestoval z území ČR ve stanovené lhůtě nebo c) cizinci vypršela doba oprávnění k pobytu, pokud požíval doplňkové ochrany.

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005 č. j. 5 Azs 94/2005-52.

¹⁴⁰ V současné době jsou v provozu tři zařízení pro zajištění cizinců (Bělá – Jezová, Vyšší Lhoty a Drahonice. Správa uprchlických zařízení, Přehled zařízení. Dostupné online: <http://www.suz.cz/prehled/prehled/> (odkaz navštíven 7. 11. 2016).

¹⁴¹ Veřejný ochránce práv: Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Vyhodnocení systematické návštěvy ze dne 13. 10. 2015, s. 6. Dostupné online: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni.pdf (otevřeno dne 21. 7. 2016)

V těchto případech sice odpadl důvod, který cizince opravňoval k pobytu na území ČR, avšak není zde důvod k vyhoštění.

Zajištění podle § 124b má trvat jen po dobu nezbytně nutnou a Policie ČR musí jednat tak, aby k vycestování cizince z České republiky došlo co nejdříve. Pokud nelze toto vycestování uskutečnit do 48 hodin, vydá Policie ČR rozhodnutí o zajištění, přičemž přihlédne ke složitosti přípravy předání či průvozu cizince; délku zajištění může v odůvodněných případech prodloužit.

4.1.2.3 Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu (§129 ZPC)

Zajištění z tohoto důvodu připadá v úvahu v případě, že cizinec neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území ČR a má být předán na základě přímo použitelného předpisu EU – dublinského nařízení – nebo předán do členského státu EU na základě readmisní smlouvy.

Zajištění podle § 129 má trvat jen po dobu nezbytně nutnou a Policie ČR při něm musí jednat tak, aby bylo předání či průvoz cizince dokončeno co nejdříve. Má-li doba zajištění překročit 48 hodin (resp. v případě letecké cesty 72 hodin), vydá Policie ČR rozhodnutí o zajištění, přičemž přihlédne ke složitosti přípravy předání či průvozu cizince; délku zajištění může v odůvodněných případech prodloužit.

4.1.3 Zákon o azylu

Na základě zákona č. 325/1999 Sb. o azylu (dále též jen „ZoA“) v platném znění může být zasaženo do osobní svobody cizince – žadatele o mezinárodní ochranu.

První situace, kterou ZoA předvídá, je zajištění cizince v přijímacím středisku podle § 46a ZoA. O zajištění může Ministerstvo vnitra rozhodnout z důvodů uvedených v odst. 1 písmena: a) je třeba spolehlivě zjistit či ověřit totožnost cizince, b) cizinec se prokazuje falešnými doklady, c) cizinec může představovat hrozbu pro bezpečnost státu či veřejný pořádek, d) cizinec má být předán do jiného státu EU podle nařízení Dublin III a je u něj dáno riziko útěku, e) žádost udělení o mezinárodní ochrany je zjevně účelová a f) cizinec nespolupracuje s orgány MV. To vše platí pouze v případě, nepostačuje-li uložení zvláštního opatření – tzv. alternativy k zajištění.

ZoA zná dvě alternativy k zajištění – podle § 47 ZoA jimi je a) povinnost zdržovat se v pobytovém středisku a b) povinnost pravidelně se ministerstvu hlásit v určené době. Závažné porušení povinnosti uložené zvláštním opatřením je pak dalším důvodem k zajištění cizince.¹⁴²

Další situací, kdy může v režimu ZoA dojít k omezení svobody cizince, je řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti podle § 73 ZoA. Tento postup se uplatní pouze v případech, kdy cizinec přicestuje letecky a na letišti podá žádost o udělení mezinárodní ochrany. V takovém případě je mu odepřen vstup na území a čeká na rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně. Doba, po kterou cizinec setrvává v přijímacím středisku na letišti, než je mu povolen vstup na území ČR, nesmí překročit 120 dní. Je-li však cizinec tzv. zranitelnou osobou podle § 2 odst. 1 písm. i) ZoA, je mu umožněn vstup na území ČR ihned a je převezen do přijímacího střediska.

¹⁴² Viz § 46a odst. 2 ZoA.

4.2 Judikatura Ústavního soudu

Úvodem výkladu o judikatuře českých soudů připomeňme, že Česká republika se řadí mezi země s tzv. kontinentálním systémem práva: judikatura, a to ani zdejšího Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu tedy není považována bez dalšího za obecně závaznou – s výjimkou případů, kdy Ústavní soud rozhoduje jako negativní zákonodárce. V ostatních případech jsou rozhodnutí závazná jen pro strany sporu, resp. v případě dalšího řízení v téže věci pro soudy nižší resp. pro soudy obecné.¹⁴³

Ústavní soud ČR (dále též jen „ÚS“) ve svém rozhodování zkoumá pouze ústavnost, tj. soulad s ústavou resp. s ústavním pořádkem. Nezřídka se zabývá návrhy na zrušení jednotlivých ustanovení cizineckého práva, např. ZPC, z důvodu jejich tvrzeného rozporu s ústavním pořádkem ČR¹⁴⁴. ÚS je ale ve svém rozhodování zpravidla spíše zdrženlivý a ke své roli tzv. negativního zákonodárce přistupuje jen v případech, kdy je protiústavnost skutečně jednoznačná; odmítá tedy zasahovat do právní úpravy pouze z důvodu její případné nevhodnosti.¹⁴⁵

4.2.1 K soudnímu přezkumu

Ve svém nálezu Pl. ÚS 29/98¹⁴⁶ zrušil ÚS ustanovení ZoP, které umožňovalo zajistit cizince až na 30 dnů za účelem zjištění jeho totožnosti a zároveň zapovídalo přezkum rozhodnutí o takovém zajištění ve správním soudnictví (resp. tehdy obecným soudem podle V. části o.s.ř.) „Z čl. 5 odst. 4 Úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod] a čl. 36 odst. 2 Listiny

¹⁴³ BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 102 a násl.

¹⁴⁴ Viz článek 112 Ústavy ČR.

¹⁴⁵ Srov. např. níže zmíněný nálezn Pl. ÚS 10/08.

¹⁴⁶ Nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/98 ze dne 2. 6. 1999.

ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny plyne pro zákonodárce povinnost všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí postavit pod efektivní kontrolu nezávislého soudního rozhodování. Uvedený soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato úprava pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát.¹⁴⁷ Z citátu vyplývá, že každé omezení či zbavení osobní svobody, o kterém na základě zákona rozhodne k tomu zmocněný orgán veřejné správy, musí být přezkoumatelné ve správním soudnictví – a to bez ohledu na to, zda se jedná o zásah do svobody cizince či občana; právo na osobní svobodu je totiž základním lidským právem. Požadavek soudního přezkumu jakéhokoliv rozhodnutí vnitrostátního orgánu je dnes již považován za obecnou zásadu unijního práva.¹⁴⁸

V podstatě totožný problém řešil ÚS opětovně téměř o deset let později v nálezu Pl. ÚS 26/07, jímž zrušil ustanovení ZPC, které neumožňovalo soudní přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění z tranzitního prostoru mezinárodního letiště. Ústavní soud vyslovil názor, že ačkoli českým ústavním pořádkem není garantováno právo cizince na pobyt na území ČR, správní vyhoštění může bezpochyby představovat zásah do jiných práv cizince, která mu již – jakožto základní lidská práva – garantována jsou, kupř. právo na život, zákaz mučení či právo na rodinný život: „[...] žádná osoba nemůže být zákonem naprosto vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva, byť pouze v určitém případě, neboť její právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny by bylo anulováno. Opačný výklad by rovněž značil, že

¹⁴⁷ Viz nálezu Pl. ÚS 29/98 § III.

¹⁴⁸ Viz nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015.

zakotvení práv každého obracet se na soudní a jiné orgány ochrany pro ochranu svých práv učiněné ústavodárcem - nadané nejvyšší právní silou - by v podstatě ztrácelo smysl, neboť by mohlo být pro tu kterou situaci anulováno vůlí toliko zákonodárce [...] i když ústavodárce ve větě druhé čl. 36 odst. 2 Listiny deleguje na zákonodárce přípuštění výjimek z přezkoumatelnosti správních rozhodnutí soudem, je toto ústavní zmocnění omezeno v tom, že z přezkumné pravomoci soudu nesmí být vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod zaručených Listinou.“¹⁴⁹ Jako zcela lichý pak Ústavní soud vyhodnotil argument Ministerstva vnitra, že napadené ustanovení se týká pouze cizinců na státní území vstoupivších nelegálně – Listina totiž, oproti jiným mezinárodním dokumentům, nepochybně garantuje procesní ochranu všem cizincům, bez ohledu na jejich právní postavení.

4.2.2 K proporcionalitě zajištění

K přiměřenosti institutu zajištění jako takového se ÚS vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 10/08, v němž rozhodoval o návrhu NSS na prohlášení protiústavnosti ustanovení § 124 odst. 1 ZPC, ohledně kterého NSS shledal rozpor s principy rovnosti a proporcionality.¹⁵⁰ Rozpor s principem rovnosti spatřoval NSS ve skutečnosti, že ve srovnání s případy zbavení osobní svobody, předvídanými jinými zákony (např. ve zdravotnickém zařízení či ve vazbě), jsou procesní standardy zajištění podle posledně cit. ust. ZPC výrazně nižší, a to zejména co do rychlosti soudního přezkumu, srozumitelnosti právní úpravy, která zajištěnému cizinci umožňuje obranu, a co do maximální povolené délky trvání. Podle názoru NSS tak v důsledku dochází i k diskriminaci cizinců

¹⁴⁹ Viz náleze Pl. ÚS 26/07 § 36.

¹⁵⁰ Viz náleze Pl. ÚS 10/08 § 11.

(neboť institut zajištění cizince nemůže ze své povahy dopadnout na občana ČR), přičemž rozlišování na základě státní příslušnosti je v oblasti základních lidských práv neakceptovatelné. Nepřiměřenost pak NSS spatřoval v třetím kroku testu proporcionality, kdy stejného cíle by bylo možno dosáhnout i v situaci, kdy by zákonodárce umožnil rychlejší a efektivnější soudní přezkum. Spolu s nedostatky v překládání rozhodnutí a poučení do jazyka, jemuž cizinec rozumí, vede tento stav k tomu, že i právně problematická rozhodnutí nejsou přezkoumávána a případně rušena (zajištěný cizinec z nedostatku informací žalobu nepodá a automatickou periodickou kontrolu ZPC neumožňuje). Ústavní soud však obě námitky odmítl s argumentem, že a) zajištění a ostatní zcela odlišné instituty zasahující do svobody jednotlivce nelze takto srovnávat a b) ÚS nepřísluší posuzovat zákonnou úpravu z hlediska vhodnosti.

K přiměřenosti užívaných prostředků se Ústavní soud vyjádřil v nedávném rozhodnutí I. ÚS 860/15.¹⁵¹ Jednalo se o případ cizince, který na území ČR pobýval bez platného oprávnění k pobytu. Policie ČR rozhodla o jeho vyhoštění; protože ale ve stanovené lhůtě dobrovolně nevycestoval, došlo k jeho správnímu zajištění za účelem vyhoštění. O datu vyhoštění byl stěžovatel informován jen mimochodem a nebylo mu před vyhoštěním umožněno si uspořádat své záležitosti v Česku. Samotné vyhoštění proběhlo tak, že nespolupracujícího stěžovatele příslušníci Policie ČR zpacifikovali hmaty, chvaty a slzotvorným sprejem a v poutech jej odvezli na letiště, kde jej přepravovali pomocí vozíku na zavazadla. Následkem výše zmíněného postupu pak přepravce odmítl stěžovatele vůbec vpustit na palubu letadla,

¹⁵¹ Viz. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

neboť představoval ohrožení bezpečnosti letu. Ústavní soud zkoumal, zda šlo v tomto případě o špatné zacházení nebo nikoli, a konstatoval, že ano. V závěru rozhodnutí uvedl, že „[p]olicie by především měla cizince zajištěné pro účely vyhoštění s dostatečným předstihem a řádně informovat o přesné době realizace jejich vyhoštění. Měla by také k cizincům přistupovat s plným respektem k jejich lidské důstojnosti a zdržet se všeho, co v nich může vyvolat pocity strachu, úzkosti nebo méněcennosti, aniž by to bylo nezbytně nutné pro dosažení legitimního účelu.“¹⁵²

4.2.3 Shrnutí

Rozhodovací činnost Ústavního soudu nepochybně přispívá ke zlepšování kvality českého cizineckého práva. Rušením problematických ustanovení příslušných předpisů (zejm. ZPC a ZoP) se zvyšují lidskoprávní standardy cizinců, zejména co do procesní ochrany v různých řízeních před orgány Policie ČR. Je s podivem, že ačkoli se ÚS k právu cizinců na soudní přezkum rozhodnutí vyslovil poměrně jasně již v roce 1998 (Pl. ÚS 29/98 k rozhodnutí o zajištění, Pl. ÚS 27/97 k rozhodnutí o vyhoštění), ještě o deset let později musel v podstatě tutéž argumentaci opakovat (Pl. ÚS 26/07 k rozhodnutí o vyhoštění); zákonodárce totiž zjevně stále nebral v úvahu čl. 36 Listiny a práva z něj vyplývající. Ústavní soud se ve své roli negativního zákonodárce projevuje spíše zdrženlivě a k rušení zákonných ustanovení přistupuje pouze v případě, že zjistí jejich protiústavnost (neuchyluje se k rušení předpisů z důvodu jejich nevhodnosti).

¹⁵² Viz náleží I. ÚS 860/15 § 69.

Ústavní soud se též (např. v nálezu Pl. ÚS 17/09) vyjadřoval k problematičnosti příliš krátkých odvolacích lhůt či lhůt pro podání žaloby proti různým rozhodnutím ve věcech cizinců či žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Ve snaze o prodloužení těchto lhůt (případně až na délku lhůt ve standardním správním řízení) ÚS argumentoval tím, že na aktivně legitimovaného jsou v krátkém čase kladeny značné nároky, které jsou často ještě umocněny neznalostí českého jazyka a českého (právního) prostředí. Cizinec je tedy často závislý na odborné pomoci jiných osob, kterou si za tím účelem musí zjednat a nezřídka i zaplatit. Všechny tyto důvody pak ve svém souhrnu mohou způsobit to, že většina cizinců se meritorního přezkumu rozhodnutí, která na ně dopadnou, vůbec nedomáhá a případná špatná praxe správních orgánů tak doznává změn jen velmi pomalu.

K přiměřenosti institutu zajištění jako takového se ÚS vyjadřoval pouze v případě Pl. ÚS 10/08: zde ÚS – zcela v duchu argumentace ESLP např. v případě Saadi proti Spojenému království¹⁵³, – odmítl zkoumat přiměřenost institutu zajištění jako takového, jakož i zabývat se otázkou, zda by nebylo možné stejného cíle dosáhnout i jinými, rozuměj mírnějšími prostředky.

4.3 Judikatura Nejvyššího správního soudu

Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí o zajištění podle ZPC nebo ZoA může cizinec napadnout jen žalobou podle §§ 65 a násl. soudního řádu

¹⁵³ Viz případ Saadi proti Spojenému království § 44.

správního¹⁵⁴, dostává se řada cizineckých věcí před správní soudy a některé z nich i před NSS.

4.3.1 K reálnému předpokladu vyhoštění

Reálný předpoklad vyhoštění je kritérium, které začal v hodnocení zákonnosti zajištění užívat ESLP, poté se objevil i v návratové směrnici¹⁵⁵ a tedy i v judikatuře SDEU. Po transpozici návratové směrnice se do českého práva nepromítl¹⁵⁶ – byl však dovozen právě judikaturou NSS, jenž (podobně jako ESLP nebo SDEU) dospěl k závěru, že v souladu s právem je jen takové zajištění cizince, které je doprovázeno „reálným předpokladem pro vyhoštění“. NSS zpočátku neužíval mezinárodními soudy již zavedený pojem „reálný předpoklad vyhoštění“, nýbrž výrazy, že [vyhoštění cizince je] „*nemožné*“, „*zcela vyloučené*“, či „*potenciálně možné*“¹⁵⁷; v současnosti se však již ve svých rozhodnutích drží mezinárodně zavedeného pojmu. K poslední zmíněnému závěru dospěl NSS ve věci č. j. 7 As 79/2010-150, kdy prohlásil za protiprávní zajištění ženy, u níž bylo již v době rozhodnutí o jejím zajištění zjevné, že účel zajištění nebude možno naplnit, neboť by to způsobilo nepřiměřený zásah do jejího rodinného života. *„Z toho však nelze dovozovat, že je nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince zajišťovaného podle uvedeného ustanovení bude skutečně realizováno. Postačí závěr o potencialitě vyhoštění. Ostatně, jak již bylo jednou zdůrazněno, rozhodnutí o zajištění cizince je rozhodnutím přijímaným správním orgánem v časové tísní, striktní lhůty jsou od 1. 1. 2011 stanoveny také pro soudní přezkum takového rozhodnutí. Je tedy*

¹⁵⁴ Soudní řád správní č. 150/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁵ Viz článek 15 odst. 4 návratové směrnice.

¹⁵⁶ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In: Dalibor JÍLEK a Pavel POŘÍZEK (eds.): Návratová směrnice – zajištění, vyhoštění a soudní přezkum. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 14.

¹⁵⁷ Tamtéž, s. 15.

*zřejmé, že ani správní orgán, ani soud nemají v těchto řízeních prostor k podrobnějšímu posouzení dané otázky.*¹⁵⁸

Správní orgán si tedy podle názoru NSS musí nejprve učinit úsudek o tom, zda je dosažení účelu zajištění vůbec potenciálně možné. Pokud je již od počátku zjevné, že to možné není (například je-li dán některý z důvodů, znemožňující vycestování cizince podle § 179 ZPC), nelze cizince zajistit vůbec; kdyby se tak stalo, byl by takový postup správního orgánu v rozporu se zákonem. Správní orgán by si tedy před vydáním rozhodnutí o zajištění měl nejprve opatřit závazné stanovisko MV ČR, zda je vycestování cizince vůbec možné. Není samozřejmě nutné (a na samém počátku řízení pochopitelně ani možné), aby správní orgán cítil jistotu, že k vycestování dojde, musí zde ale být určitá pravděpodobnost.¹⁵⁹ V rozhodnutí o zajištění by tak měl správní orgán uvést, zda tuto možnost přezkoumal a případně odůvodnit, proč v konkrétním sporném případě k zajištění přikročil.¹⁶⁰

4.3.2 K intenzitě narušení veřejného pořádku

K tomu, aby bylo možné cizince zajistit, nepostačuje splnit zákonné podmínky pouze formálně. NSS dovedl, že pro zajištění cizince nepostačuje samotná skutečnost, že s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění (tento právní názor byl původně vysloven v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 209/2005-32) – při akceptování takového výkladu by totiž bylo možné zajistit každého cizince, s nímž je takové řízení vedeno, což

¹⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 72/2011-75.

¹⁵⁹ Tamtéž.

¹⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011-39.

vzhledem k existenci dalších podmínek zajištění v ZPC zjevně neměl zákonodárce v úmyslu.

Podle názoru, který NSS vyslovil ve věci č. j. 1 As 12/2009-61, by mělo zajištění podle § 124 ZPC přicházet v úvahu pouze v případě osob, které se prohřešily proti právnímu řádu ČR závažnějším způsobem, případně opakovaně: *„[s]amotná skutečnost, že cizinec vstoupil na území České republiky mimo hraniční přechod a pobýval zde bez cestovního dokladu a platného víza a nemá dostatečné finanční prostředky ani zdravotní pojištění nepostačuje [...] pro zajištění cizince.“* Tamtéž NSS připomněl, že je třeba vždy přihlížet k čl. 8 Listiny základních práv a svobod, jakož i k zásadě, že v pochybnostech je třeba rozhodnout ve prospěch práva. Na druhou stranu ve věci č. j. 9 Azs 192/2014-29 vyjádřil NSS názor, že nevycestuje-li cizinec v době rozhodnutím stanovené pro dobrovolný návrat, měl by správní orgán přistoupit k zajištění cizince v zásadě automaticky; v tomto případě není již povinen zvažovat alternativy.

4.3.3 K rychlosti řízení

Ve věci č. j. 1 As 12/2009-61 se NSS vyjádřil k rychlosti soudního přezkumu zajištění tak, že z hlediska čl. 5 odst. 4 EÚLP není přijatelné, dojde-li k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zajištění až poté, co uplyne maximální zákonná doba trvání zajištění. Požadavek vydat rozhodnutí v době šesti, resp. osmnácti měsíců je žádoucí nejen proto, aby bylo snadno zajištěno případné vyhoštění, ale zejména proto, aby zbavení osobní svobody zajištěného cizince trvalo co nejkratší dobu. Tomuto požadavku rychlosti

řízení, stanovenému v § 56 odst. 3 soudního řádu správního, musí soud přizpůsobit vedení řízení, např. co do délky lhůt, které účastníkům stanoví.¹⁶¹

4.3.4 K proporcionalitě zajištění

K přiměřenosti zajištění cizince se NSS vyjádřil ve věci sp. zn. 8 Azs 171/2015¹⁶². Šlo o případ cizince, který nelegálně vstoupil na území několika členských států EU a posléze i území ČR, přičemž mj. uvedl, že „[...] nemá v úmyslu setrvat v ČR, nechce se vrátit do domovského státu a hodlá pokračovat v cestě do Německa a následně do Švédska. Vyjádřil tedy záměr opět nedodržovat platná pravidla pro pohyb a pobyt osob v EU.“¹⁶³ Cizinec proti zajištění brojil žalobou a poté i kasační stížností. NSS dospěl k závěru, že „[d]ůvodné podezření, že by cizinec mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) [ZPC], existuje mj. tehdy, pokud cizinec vyjádřil záměr pokračovat v cestě přes území jiných členských států EU, aniž by byl držitelem oprávnění k pobytu v rámci EU“¹⁶⁴. Zajištění cizince, který svým předchozím jednáním několikrát porušil unijní i české právo a vyjadřuje plán v budoucnosti v tomto jednání pokračovat (nepochybně ve snaze žádat o udělení mezinárodní ochrany až v zemi, kde je vyšší pravděpodobnost jejího kladného vyřízení), je tedy jistě přiměřené. V takovém případě jde o využití zajištění cizince jako skutečného zajišťovacího institutu – pokud by k němu správní orgán nepřistoupil, zjevně by cizinec v ČR nesetřval do doby vydání rozhodnutí.

¹⁶¹ Viz usnesení NSS ze dne 1. 12. 2009, č. j. Aprk 12/2009-28.

¹⁶² Rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2016, č. j. 8 Azs 171/2015-52.

¹⁶³ Viz 8 Azs 171/2015-52 § 14.

¹⁶⁴ Tamtéž, právní věta.

4.3.5 K užití alternativ zajištění

Policie ČR může rozhodnout o zajištění cizince pouze v případě, že nepostačují mírnější opatření. Je tedy povinna vždy posoudit, zda nejsou dány důvody pro uložení zvláštního opatření za účelem vycestování podle § 123b, přičemž toto posouzení musí být skutečné a nikoli jen formální. To ovšem neznamená, že Policie ČR musí vždy nejprve zvláštní opatření uložit a teprve v případě, že jej cizinec poruší, smí přikročit k jeho zajištění. K zajištění je možno po zvážení všech okolností přikročit i tehdy, když Policie ČR předtím nevyužila žádnou alternativu k detenci.¹⁶⁵ Alternativy je třeba zvažovat nejen při prvním rozhodování o zajištění, ale i v případě rozhodování o prodloužení doby zajištění.¹⁶⁶ Tato povinnost se dovozuje z § 126 ZCP, který stanoví, že Policie ČR je po celou dobu zajištění povinna zkoumat, zda důvody zajištění stále trvají a byla potvrzena rozhodnutím NSS.¹⁶⁷

4.3.6 Shrnutí

Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích dlouhodobě kriticky vyjadřuje ke kvalitě ZPC a zejména k legislativní kvalitě úpravy zajištění¹⁶⁸, přičemž vrcholem kritiky zřejmě dosud byl – neúspěšný – návrh NSS, podaný ÚS (Pl. ÚS 10/08, rozebráno výše) na prohlášení protiústavnosti ustanovení § 124 odst. 1 ZPC, o němž se NSS domníval, že je v rozporu s principy rovnosti a proporcionality (Pl. ÚS 10/08 § 11), Ústavní soud však srovnávání

¹⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2012, sp. zn.. 8 As 36/2011.

¹⁶⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011, č. j. 11 A 117/2011-9.

¹⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. října 2012, č. j. 7 As 107/2012-40.

¹⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 1. prosince 2009, č. j. Aprk 12/2009-28.

institutu zajištění s instituty vazby nebo ochranného léčení odmítl jako nepřipadné.

NSS zjevně sleduje rozhodovací praxi zahraničních soudů a reaguje na její závěry ve svých rozsudcích – dokladem toho je např. zavedení požadavku existence reálného předpokladu vyhoštění do českého právního prostředí, ačkoli v české právní úpravě tento požadavek absentuje. Často ve svých rozsudcích zohledňuje kritérium přiměřenosti (např. ve vztahu k užívání alternativ) a klade na orgány Policie ČR, které o zajištění nebo o jeho prodloužení rozhodují, požadavek, aby se více zabývaly přiměřeností ukládaných opatření, skutečně je zkoumaly a důkladně odůvodňovaly a aby umožnily pozdější přezkum.

NSS se daří velmi dobře vyvažovat pojetí institutu zajištění tak, aby nepředstavoval nepřiměřené a bezdůvodné zásahy do práva na osobní svobodu cizince, ale aby se zároveň nestal bezzubým institutem a bylo možno jej užívat způsobem, k němuž má skutečně sloužit.¹⁶⁹

Ještě dodejme, že NSS, stejně jako jiné soudy a řada autorů¹⁷⁰, srovnává zajištění s jinými zajišťovacími instituty. Český Ústavní soud ovšem v nálezu 10/08 Pl. ÚS srovnávání jednotlivých zajišťovacích institutů (v souvislosti s úvahami NSS) odmítl: *„[j]e třeba především poukázat na to, že v trestním řízení zadržený či obviněný ze spáchání trestného činu je omezen na osobní svobodě proti své vůli a nemá možnost volby, zatímco cizinec zajištěný za účelem jeho správního vyhoštění může dobrovolně ze země pobytu kdykoli*

¹⁶⁹ Rozsudky NSS ve věcech sp. zn. 9 Azs 192/2014 a sp. zn. 8 Azs 171/2015.

¹⁷⁰ Např. VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. Právní rozhledy 11/2008, s. 408.

vycestovat.“ (§ 118) „[...]Pokud tak neučiní, dává zřetelně najevo, že je ochoten strpět omezení osobní svobody zajištěním, a to za podmínek stanovených tuzemským právním řádem.“ (§ 126). Na absurdnost argumentace „možným dobrovolným vycestováním cizince“ ovšem poukázal již ESLP v případě Amuur proti Francii (jenž ostatně i sám ÚS ve svém nálezu zmiňuje): „[...] taková argumentace by znamenala ignorovat smysl článku 5 Úmluvy, který musí být vykládán restriktivně, a rovněž by zbavila tento článek jakéhokoli praktického dopadu.“ (Amuur proti Francii § 47).

Je nesporné, že jiné zajišťovací instituty mají oproti zajištění cizince zcela jinou genezi a smysl; v jednotlivých konkrétních aspektech je ale jistě lze vzájemně srovnávat a to i co do proporcionality.

Závěr

V této práci jsme vícekrát zmínili, jaké požadavky musí každé zajištění cizince – a každý zásah státu do jeho svobody vůbec – splňovat, aby bylo shledáno přiměřeným resp. v souladu s právem.

Mezinárodní, unijní a české právní předpisy, které sledovanou problematiku upravují, se od sebe přinejmenším v podrobnostech liší (jakkoli musí např. vnitrostátní právní předpisy respektovat mezinárodní a unijní úpravu). Lze však vysledovat několik zásad, které jsou všem společné: zásah do svobody cizince a) musí mít zákonný podklad, b) může trvat pouze určitou dobu (která je určena buď absolutně, nebo alespoň podpůrně např. požadavkem náležité péče), c) musí být prost svévole, d) musí cizinci garantovat určitou procesní ochranu (např. ve formě přezkumu zákonnosti rozhodnutí) a e) musí být přiměřený (což je určeno buď explicitně, nebo např. požadavkem reálného předpokladu vyhoštění či povinností zvážit alternativní opatření). Přiměřenost je tedy jednou z těchto zásad. Úvaha o přiměřenosti se ale uplatní (samostatně) i ohledně dalších zásad.

Požadavek zákonného podkladu zajištění je poměrně jasný; pro úvahu o přiměřenosti zde není místo. I s ohledem na obecnou zásadu společnou všem právním státům, že nikdo nemůže být nucen činit něco, co zákon neukládá, se tu provede pouze úvaha, zda má právní předpis požadované kvality. Ostatně v právním státě respektujícím mezinárodní úmluvy by zásahy do svobody bez zákonného podkladu hrozit neměly.

Délka trvání zajištění není v relevantních mezinárodních dokumentech pevně stanovena; úvaha o přiměřenosti se tedy v rámci této zásady uplatní velmi silně. ESLP ve své judikatuře nikdy žádnou konkrétní dobu neuvádí – vždy zohledňuje individuální okolnosti případu. V unijním právu je omezení délky trvání zajištění přítomno buď explicitně (jako je tomu v návratové směrnici), nebo je určitým způsobem svázáno s trváním administrativních procedur (jako je tomu v přijímací směrnici a v dublinském nařízení).

Procesní ochrana má svá jasná pravidla: podle EÚLP musí být cizinec neprodleně seznámen s důvody zajištění a musí mít možnost napadnout zajištění před nezávislým soudem. Unijní právo stanoví další procesní oprávnění, např. písemnost rozhodnutí, odůvodnění rozhodnutí, možnost soudu nezákonné rozhodnutí zrušit. Směrnice předpokládají, že o zajištění může rozhodnout buďto soud nebo správní orgán. Česká republika patří mezi menšinu států EU, kde tak činí policie.¹⁷¹ Je zjevné, že rozhoduje-li o zásahu do svobody nezávislý soudce s vysokoškolským právním vzděláním, znalostí zahraniční právní úpravy, judikatury atd., zaručuje to vyšší ochranu práv. Podobně je tomu s přezkumem zajištění: může proběhnout automaticky ve všech případech, nebo pouze na návrh cizince. ČR zvolila druhou možnost, u které ovšem existuje riziko, že žalobu bude s to podat jen ten cizinec, jemuž se dostane adekvátního tlumočení a včasné právní pomoci.¹⁷²

¹⁷¹ Agentura EU pro základní práva: Detention of third-country nationals in return procedures (factsheet). Listopad 2010, s. 41. Dostupné online: <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/detention-third-country-nationals-return-procedures> (otevřeno dne 22. 7. 2016).

¹⁷² BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure. Immigration Detention under the Return Directive: The CJEU Shadowed Lights. In: European Journal of Migration and Law. March 2015, s. 121.

Přiměřenost jako samostatný požadavek při zkoumání zákonnosti zajištění ESLP dlouhodobě ve své judikatuře odmítá, přičemž vychází z toho, že tento požadavek v textu EÚLP není. Naopak unijní právo považuje přiměřenost zajištění za jeden ze základních znaků jeho zákonnosti. Na to navazuje požadavek vždy zvážit užití alternativních opatření, z nichž některé jsou v unijních směrnicih či nařízeních příkladmo uvedeny. České právo zatím upravuje jen několik alternativ k zajištění (v ZPC tři, v ZoA dvě), a to tak, že mohou být úspěšně aplikovány jen na některé cizince, např. v ČR již integrované, kteří zde mají alespoň přechodné bydliště (a lze jim tedy teoreticky uložit nahlašovací povinnost), na ty, kteří mohou složit případnou kauci atd. V ČR se alternativy toho času aplikují jen v jednotkách procent případů.¹⁷³ Možných alternativních opatření je však více¹⁷⁴ a mohou být inspirací i pro českého zákonodárce (stejně jako mezinárodní a unijní úprava a judikatura vůbec).

Podmínkám v zařízeních, kde jsou cizinci zajištěni, se tato práce věnuje jen okrajově; nejsou-li však podmínky zajištěných cizinců přiměřené jejich postavení, může se zajištění, jinak zákonné, změnit na nezákonné.¹⁷⁵ Požadavky ESLP se ještě zpřísňují, jde-li o nezletilé.

Požadavek reálného předpokladu pro vyhoštění dovodil ESLP ve své judikatuře, zakotvila jej návratová směrnice a stejně tak jeho existenci

¹⁷³ Veřejný ochránce práv: Alternativy zajištění a jejich uplatňování v České republice ze dne 15. 6. 2015. Dostupné online: <http://goo.gl/Bv5llf> (otevřeno dne 21. 7. 2016).

¹⁷⁴ Agentura EU pro základní práva: Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures (paper), říjen 2015. Dostupné online: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures> (otevřeno dne 21. 7. 2016).

¹⁷⁵ Viz též případ Popov proti Francii § 103.

požaduje NSS. Na této podmínce ve vztahu k zajištění tedy panuje široká shoda.

Do budoucna zůstává otevřená např. otázka, zda by ESLP neměl vzít v potaz vývoj v oblasti lidských práv za posledních 70 let a začít zohledňovat další požadavky, např. právě přiměřenosti, eventuálně i nezbytnosti zásahu do svobody cizince.¹⁷⁶ Ovšem i když ESLP ve své judikatuře tyto požadavky nezohledňuje, kombinací zákazu svévole a požadavků reálného předpokladu vyhoštění a náležité péče dochází v podstatě ke srovnatelným závěrům.

Aplikace principu proporcionality při zásazích do svobody cizince je zřejmě největší změnou, která v průběhu existence institutu zajištění cizince nastala: během času se toto zajištění postupně proměnilo (z víceméně automatické reakce na cizincův nelegální vstup či pobyt na území státu) na prostředek *ultima ratio*, který má být užíván jen tehdy, nelze-li užít jiný, do práv cizince méně zasahující prostředek. I tato změna dokládá, jak se za od půle 20. století proměnil náhled na zásahy státu do základních práv a svobod člověka.

¹⁷⁶ COSTELLO, Cathryn. Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. In: Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 19 #1 (Winter 2012), s. 286 a násl.

Abstrakt

Tato práce se zabývá otázkou přiměřenosti zásahů do osobní svobody cizince v České republice v režimu správního práva, přičemž zkoumá pouze zásahy, užívané výlučně vůči cizincům, a jejich přiměřeností se zabývá zejména ve vztahu k lidskému právu na osobní svobodu.

V úvodní části práce v obecné rovině definuje pojmy osobní svobody a princip proporcionality. Druhá kapitola této práce pojednává o problematice z hlediska mezinárodního práva, zejména se věnuje článku 5 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, definuje jednotlivé parametry, jež musí zásah do osobní svobody cizince splňovat, a nabízí relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Třetí kapitola rozebírá zásahy do svobody cizince z hlediska návratové směrnice (č. 2008/115/ES), přijímací směrnice (č. 2013/33/EU) a dublinského nařízení (č. 604/2013) a judikatury Soudního dvora Evropské unie. Čtvrtá kapitola se pak zabývá českým vnitrostátním právem a rozebírá příslušná ustanovení tří českých zákonů, na jejichž základě lze do osobní svobody cizince zasáhnout – zákona o Policii České republiky č. 273/2008 Sb., zákona o azylu č. 325/1999 Sb. a zákona o pobytu cizinců na území České republiky č. 326/1999 Sb.; tato kapitola shrnuje relevantní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Druhá, třetí a čtvrtá kapitola jsou členěny podle jednotlivých parametrů, jež musí zásah do osobní svobody cizince splňovat. Závěr na základě zjištěného z předchozích kapitol obsahuje analýzu způsobu, jakým se v zákonných požadavcích na zajištění promítají úvahy o přiměřenosti.

Cílem práce bylo na základě účinné právní úpravy a dosavadní relevantní judikatury shrnout hlediska, která musí zásah do svobody cizince splňovat, aby byl považován za legální, zejména přiměřený. Je jimi zákonný podklad, přiměřená doba trvání zajištění, absence svévole, procesní ochrana cizince a přiměřenost. V praxi orgánů rozhodujících o zásahu do svobody cizince dochází k hodnocení přiměřenosti ohledně každého z výše uvedených hledisek.

Klíčová slova: cizinecké právo, zajištění, proporcionalita

Summary

The proportionality principle and the deprivation of liberty of a foreigner in administrative law

This thesis concerns the proportionality of the deprivation of liberty of the foreigner in Czech Republic. It only covers those types of deprivation of liberty that are specifically applied on foreigners and that are covered by the administrative law.

In the first chapter this thesis defines legal concepts of a personal freedom and a proportionality principle. The second chapter covers the level of the international law, namely the article 5 of the European Convention of Human Rights, define legal conditions that a deprivation of liberty must meet and offers a relevant judicature of the European Court of Human Rights. The third chapter covers a deprivation of liberty from a view of the Return Directive (No. 2008/115/EC), the Reception Conditions Directive (No. 2013/33/EU) and the Dublin Regulation (No. 604/2013) and offers judicature of the Court of Justice of the European Union. The fourth chapter comprehends the Czech law and covers three acts, that enable a deprivation of liberty of a foreigner – the Act on the Police of the Czech Republic No. 273/2008 Coll., the Asylum Act No. 325/1999 Coll. and the on the Residence of the Foreign Nationals in the Czech Republic No. 326/1999 Coll. This chapter also contains relevant judicature of the Constitutional Court of the Czech Republic and of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. Those three chapters are divided into subsections by parameters that a deprivation of liberty of a foreigner must meet. The conclusion

contains the analysis on how the proportionality criteria reflect in those parameters.

The aim of this thesis was to define (on the basis of law and judicature) the conditions that a deprivation of liberty of a foreigner must meet, to be considered legal and especially proportionate. It is the legal basis, proportionate length, lack of arbitrariness, procedural guarantees and proportionality. In each of those categories the authorities, who are entitled to decide whether to deprive foreigner's liberty or not, must consider the proportionality.

Key words: alien law, detention, proportionality

Použitá literatura

BASILIEEN-GAINCHE, Marie-Laure. Immigration Detention under the Return Directive: The CJEU Shadowed Lights. In: European Journal of Migration and Law. March 2015.

BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN. Judikatura a právní argumentace. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.

COSTELLO, Cathryn. Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. In: Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 19 #1 (Winter 2012).

ČERNÁ, Dagmar. Standard lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. Prameny a nové proudy právní vědy, no. 43. ISBN 978-80-87146-21-7.

DIJK, Pieter van, HOOFF, Fried van, RIJN Arjen van, ZWAAK, Leo (eds.). Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Fourth edition. Antwerpen – Oxford: Intersentia, 2006. ISBN 978-90-5095-616-1

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právní učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

ONDŘEJEK, Pavel. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-31-1.

PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-084-0.

PÍTROVÁ, Lenka. Listina základních práv Evropské unie. In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-23-0.

POMAHAČ, Richard a Lenka PÍTROVÁ. Správní právo I. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-53-4.

POŘÍZEK, Pavel. Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-907-6.

POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6., dopl. a rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-398-1.

RENEMAN, Marcelle. EU asylum procedures and the right to an effective remedy. Oxford: Hart publishing, 2014. Modern studies in european law. ISBN 978-1-84946-545-8.

RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3.

ŠTURMA, Pavel a Věra HONUSKOVÁ (eds.). 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.

VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5.

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Princip proporcionality a jeho aplikace na případy zajištění cizinců Výborem pro lidská práva a Evropským soudem pro lidská práva. In: Dalibor JÍLEK a Pavel POŘÍZEK (eds.): Společný Evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. ISBN 978-80-7357-490-1

VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích. In: Dalibor JÍLEK a Pavel POŘÍZEK (eds.): Návratová směrnice – zajištění, vyhoštění a soudní přezkum. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 978-80-904579-4-2

VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. Právní rozhledy 11/2008.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer

Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

Použitá judikatura

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 25. června 1996, *Amuur proti Francii*, č. 19776/92.

Dostupné online na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57988>

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. listopadu 1996, *Chahal proti*

Spojenému království, č. 22414/93 Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58004>

Rozsudek třetí sekce ESLP ze dne 5. května 2002 *Čonka proti Belgii*, č.

51564/99. Dostupné online na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60026>

Rozsudek čtvrté sekce ESLP ze dne 5. října 2004, *H. L. proti Spojenému*

království, č. 45508/99. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-66757>

Rozsudek druhé sekce ESLP ze dne 25. ledna 2005, *Singh proti České*

republice, č. 60538/00. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68085>

Rozsudek druhé sekce ESLP ze dne 12. října 2005, *Shamayev a ostatní proti*

Gruzii a Rusku, č. 36378/02. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68790>

Rozsudek první sekce ESLP ze dne 2. října 2008, *Rusu proti Rakousku*, č.

34082/02. Dostupné online na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88669>

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. ledna 2008, *Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84709>

Rozsudek páté sekce ESLP ze dne 27. listopadu 2008, *Rashed proti České republice*, č. 298/07. Dostupné online na:

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161497>

Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. února 2009, *A. a ostatní proti Spojenému království*, č. 3455/05. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>

Rozsudek páté sekce ESLP ze dne 8. ledna 2010, *Mikolenko proti Estonsku*, č. 10664/05. Dostupné online na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94863>

Rozsudek čtvrté sekce ESLP ze dne 27. října 2010, *Louled Massoud proti Maltě*, č. 24340/08. Dostupné online na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100143>

Rozsudek páté sekce ESLP ze dne 19. ledna 2012, *Popov proti Francii*, č. 39472/07 a 39474/07. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108710>

Rozsudek páté sekce ESLP ze dne 25. října 2012, *Buishvili proti České republice*, č. 30241/11. Dostupné online na

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160188>

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek třetího senátu SDEU ze dne 30. května 2013, *Arslan proti Policii ČR*, C-534/11. Dostupné online na

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=137831&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=Arslan&doclang=CS&cid=446260#ctx1>

Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 30. listopadu 2009, *Kadzoev*,

C-357/09 PPU. Dostupné online na

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Kadzoev&docid=72526&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=446904#ctx1>

Rozsudek třetího senátu SDEU ze dne 5. června 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU.

Dostupné online na

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153314&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=915742>

Judikatura Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 25/97 ze dne 13. května 1998. Dostupné online na http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-25-97_1

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 27/97 ze dne 26. května 1998. Dostupné online na <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-97>

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/98 ze dne 2. června. 1999. Dostupné online na <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-29-98>

nález Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. listopadu 1999. Dostupné online na

<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-28-98>

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01 ze dne 16. července 2002. Dostupné

online na

<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-36-01>

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. prosince 2008. Dostupné

online na

http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-26-07_1

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. května 2009. Dostupné online

na http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-08_1

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června. 2015. Dostupné online

na

http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl%E2%80%9012%E2%80%9014_2

Nález Ústavního soudu I. ÚS 860/15 ze dne 27. října 2015. Dostupné online

na http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-860-15_1

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2009, sp. zn.

2 As 22/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2009, sp. zn. 1 As

12/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn.

Aprk 12/2009

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn.

Aprk 12/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn.

7 As 79/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. ledna 2012, sp. zn.

8 As 36/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2011, sp. zn. 1 As

72/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2011, sp. zn.

1 As 119/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2012 sp. zn.

7 As 107/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2014, sp. zn.

9 Azs 192/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, sp. zn. 1 Azs

39/2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2016, sp. zn. 8 Azs

171/2015

Judikatura Městského soudu v Praze

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. ledna 2006, sp. zn.

7 Ca 209/2005

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. června 2011, sp. zn.

11 A 117/2011