

Administrativní detence cizinců. Evropské a vnitrostátní aspekty

Mgr. Ladislav Vyhnánek

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie, Česká republika

Abstract:

This contribution is concerned with the national and european aspects of administrative detentions of aliens. In the introduction, it delimits the concept of administrative detention (i. e. the detention which is ordered by an administrative body and not by an independent court) and offers a concise overview of the constitutional and international legal fundaments for the administrative detention.

The contribution further analyses some examples of alien detentions in the Czech legal order (i. e. the detentions pursuant to the Aliens' Act nr. 326/1999 Coll. and the Act on Asylum nr. 325/1999 Coll.). These detentions are however dealt with not only from the national perspective but (predominantly) from the european perspective.

The contribution thus examines the impact of the European Convention on Human Rights and the jurisprudence of European Court of Human Rights on the national regulation. It largely focuses on the weak spots in the Czech regulation (for example, the length of judicial review of administrative detentions).

Furthermore, the contribution surveys the current state of alien detention regulation in the law of European Union (mainly in the context of the Common European Asylum System) which is however still in the very beginning.

1. Úvodem

V tomto příspěvku se budu zabývat administrativními detencemi cizinců, evropskou judikaturou vztahující se k tomuto tématu a

možnými perspektivami vývoje evropského a českého práva v této oblasti.

Pokud jde o působení evropského práva v této oblasti, je třeba přihlídnout jak k právu EU (jehož význam v této oblasti vzrůstá a bude vzrůstat v souvislosti s budováním společného evropského azylového systému), tak zejména k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále i jen „Úmluva“, tedy mezinárodnímu dokumentu Rady Evropy, který klade detencím lidskoprávní limity) a k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Bez pochopení těchto vlivů by byl pohled na vnitrostátní úpravu administrativních detencí cizinců neúplný.

2. Administrativní detence

Pod pojmem „administrativní detence“ se pro účely tohoto příspěvku rozumí omezení osobní svobody, k němuž dochází (zpravidla) rozhodnutím správního orgánu. Tím se liší od případů omezení osobní svobody, k nimž dochází na základě soudního rozhodnutí (např. trest odnětí svobody). V našich podmínkách sem řadíme např. detence cizinců, žadatelů o azyl, osob duševně chorých apod.

Fakt, že stěžejní roli hrají správní orgány, však neznamená, že by problematika administrativních detencí nebyla předmětem řízení před soudy. Ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod totiž vyžaduje, aby vnitrostátní právo stanovilo možnost soudního a nezávislého přezkumu každého omezení osobní svobody (administrativní detence pochopitelně nevyjímaje).

Soudy při řešení administrativních detencí mohou vystupovat buďto tak, že správní rozhodnutí o detenci či podmínky trvání detence přezkoumají na návrh, či tak, že se přezkumem zabývají *ex lege* v určité lhůtě po omezení osobní svobody (srov. dále).

V tomto příspěvku nejprve nastíním ústavní a mezinárodní základy administrativních detencí, poté stručně popíšu zákonnou úpravu administrativních detencí cizinců a následně zmíním vliv Úmluvy a práva EU na naši vnitrostátní úpravu (a jejich vzájemné vztahy).

2.1 Ústavní a mezinárodní základy administrativních detencí

Administrativní detence je nepochybně zásahem do osobní svobody. Osobní svoboda, jež je chráněna čl. 8 Listiny¹, a čl. 5 Úmluvy² je jednou ze základních lidských svobod, což je reflektováno nejen Listinou, nýbrž i mezinárodními smlouvami o lidských právech. To vyplývá jak z jejího systematického zařazení v Listině i Úmluvě, tak z podstaty věci a historického vývoje lidských práv.

Důležitost a výsadní postavení osobní svobody je akcentována jak v judikatuře Ústavního soudu³, tak v rozhodovací činnosti ESLP.⁴ Z klasických základních práv si v našich podmínkách zaslouží právě osobní svoboda největší pozornost, neboť k jejímu porušování dochází (na rozdíl od práva na život, práva nebýt mučen, otroctví či nucené práce, jejichž porušování je v rámci naší civilizace v podstatě minulostí) poměrně často.

Zákonná úprava administrativních detencí cizinců nalézá svůj ústavní pendant v čl. 8 odst. 2 Listiny, který stanoví, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Toto ustanovení zakládá obecnou výjimku z pravidla, že osobní svoboda je zaručena (čl. 8 odst. 1 Listiny), když

¹ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb.

² Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobody, vyhlášená jako sdělení MZV 209/1992 Sb.

³ Srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 599/01, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, str. 159 a násl.: „Při posuzování ústavnosti zásahů orgánů veřejné moci do osobní svobody jednotlivce bere Ústavní soud na zřetel to, že ochrana osobní svobody představuje jedno z nejvýznamnějších základních lidských práv. O tom svědčí i systematické zařazení tohoto práva do hlavy druhé, oddílu prvního Listiny, označeného "Základní lidská práva a svobody". Je zřejmé, že ústavní výjimky z uvedeného práva je třeba vykládat způsobem restriktivním a zásahy do něj musí být činěny citlivě a přiměřeně.“ Srov. i nález sp. zn. IV. ÚS 289/2000 in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 20, str. 249 a násl.

⁴ Srov. *inter alia* Rozsudek ESLP ze dne 18. 6. 1971, *De Wilde, Ooms & Versyp ("Vagrancy") proti Belgii*, č. 2832/66; 2835/66; 2899/66, kde ESLP vyslovil, že osobní svoboda ve smyslu čl. 5 Úmluvy je jedním z nejdůležitějších základních práv a samotný souhlas s omezením osobní svobody toto omezení nemůže ospravedlnit.

dovoluje zbavit někoho osobní svobody z důvodů stanovených zákonem způsobem, který je rovněž stanoven zákonem.

Listina tedy nestanoví taxativním výčtem (opačně Úmluva), která omezení osobní svobody jsou povolena. Stanoví však, že důvody a způsob omezení osobní svobody musejí být stanoveny zákonem.

Z hlediska Úmluvy je situace jiná. Omezení osobní svobody musí nastat pouze z důvodů předvídaných Úmluvou. Omezení osobní svobody z jiných důvodů by bylo s Úmluvou v rozporu.

Administrativní detence cizinců jsou zařaditelné pod ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, které umožňuje „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“

Dále je Úmluvou v čl. 5 odst. 4 stanoveno obecné právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, podat návrh na řízení, ve kterém by soud **urychleně** rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

Zmínit je třeba i fakt, že každá osoba omezená na svobodě, musí být seznámena neprodleně a v jazyce jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti sobě (čl. 5 odst. 2 Úmluvy).

2.2 Zajištění cizince

Zajištění cizince je upraveno zejména v ustanoveních §§ 124 – 129 cizineckého zákona. Podle § 124 cizineckého zákona je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Účelem zajištění je tak primárně ochránit bezpečnost státu a veřejný pořádek. Dále může být cizinec zajištěn, je-li evidován v evidenci nežádoucích osob nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států. Policie může rovněž zajistit cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně nebo podal žádost o mezinárodní ochranu, jestliže již bylo o jeho vyhoštění pravomocně rozhodnuto nebo je řízení o správním vyhoštění zahájeno z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. a), anebo § 119 odst. 1

písm. b) bodu 6 nebo 7. Konečně lze zajištění provést i za podmínek stanovených v novém ustanovení § 124b cizineckého zákona.⁵

Doba zajištění přitom nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nesmí doba zajištění překročit 90 dnů (§ 125 odst. 1).

Zvláštním případem zajištění podle cizineckého zákona je pak zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu upravené v ustanovení § 129 cizineckého zákona.

O zajištění cizince rozhoduje orgán policie, přičemž jeho rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo poté, co cizinec rozhodnutí odmítne převzít. Po právní moci rozhodnutí může policie cizince zajistit.

Důvody zajištění je třeba vykládat restriktivně a je třeba bedlivě zkoumat, zda jsou dány. Městský soud v Praze v této věci vyslovil názor, s nímž se plně mře ztotožňuji: „*Skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince. Při takovém výkladu by bylo nutno zajistit cizince vždy, když s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, což ze zákona nevyplývá. Rozhodnutí o zajištění cizince je omezením jeho osobní svobody, a proto musí být řádně a konkrétně zdůvodněno.*“⁶ Tím soud reagoval na praxi policejních orgánů, které bez dalšího zajišťovaly osoby, s nimiž bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.

Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno po zániku důvodu pro zajištění. Zda důvody pro zajištění trvají je přitom policie povinna zkoumat po celou dobu trvání zajištění. Dále se zajištění ukončuje, rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, nařídil-li soud v řízení podle

⁵ Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince staršího 15 let, který nevyužil možnosti dobrovolné repatriace podle zvláštního právního předpisu, za účelem jeho vycestování z území, jestliže

a) nepodal žádost o mezinárodní ochranu, ačkoliv k tomu byl vyzván,

b) nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen,

c) mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.

⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 209/2005, publikován ve Sb. NSS 5/2006, str. 467.

zvláštního právního předpisu (§ 200o až 200u zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o.s.ř.“) propuštění cizince, je-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana či je-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt za účelem ochrany na území.

Co se týče přezkumu zajištění, je proti rozhodnutí o zajištění možno podat správní žalobu. Správní soud poté rozhodne o zákonnosti rozhodnutí orgánu policie.

Navíc je možné postupovat podle občanského soudního řádu. Na návrh cizince se zahajuje řízení podle §§ 200o až 200u o.s.ř., ve kterém soud zkoumá, zda trvají podmínky jeho zajištění.

2.3 Detence žadatelů o azyl

V režimu azylového zákona se lze podle nynější úpravy⁷ setkat se dvěma dalšími případy omezení osobní svobody – s držením žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku v rámci tzv. letištní procedury podle ustanovení § 73 azylového zákona a s držením v přijímacím středisku podle ustanovení § 46 azylového zákona.

Omezení osobní svobody v rámci letištní procedury je upraveno v ustanovení § 73 azylového zákona. Podle tohoto ustanovení policie předá cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště a u něhož nejsou splněny podmínky pro zajištění podle cizineckého zákona, do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Doba pobytu cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti nesmí být delší než 120 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Přijímací středisko je nepochybně zařízením, v němž je osobní svoboda omezena.

Držení v přijímacím středisku na území - podle nového (účinnost od 21. 12. 2007) ustanovení § 46a azylového zákona Ministerstvo vnitra rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však po

⁷ Po novele č. 379/2007 Sb., která mimo jiné transponovala tzv. procedurální směrnici.

dobu 120 dní,⁸ jestliže nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu.

3. Administrativní detence cizinců a Úmluva

Po obecném představení institutů, jimiž se budu v tomto příspěvku zabývat, přejdu k hodnocení vlivu Úmluvy a judikatury ESLP na české právo. Zejména se budu soustředit na otázku, zda je vnitrostátní úprava administrativních detencí v souladu s Úmluvou a judikaturou ESLP. Pokusím se rovněž poukázat na to jak se ustanovení čl. 5 Úmluvy na stávající úpravě podepsalo.

3.1 Relevantní judikatura ESLP vztahující se k administrativním detencím cizinců

V této části nastíním, jak judikatura Evropského soudu pro lidská práva vymezila podmínky administrativních detencí cizinců. Věnovat se budu jak judikatuře speciální (tj. judikatuře k čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, tak judikatuře k obecným problémům omezení osobní svobody (zde zejména čl. 5 odst. 2 a 4 Úmluvy).

V teorii se často traktuje⁹ (a při pohledu na judikaturu ESLP nelze nesouhlasit), že cizincům omezeným na osobní svobodě podle čl. 5 odst. 1 písm. f) je poskytována relativně nižší úroveň ochrany, než osobám omezeným na svobodě podle ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. a) – e).

Ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy povoluje „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“

Lze tedy vysledovat v zásadě dva případy, kdy je detence cizinců povolena:

⁸ V původním návrhu novely dokonce nebyla uvedena maximální doba držení, což bylo předmětem kritiky – např. Větrovský, V. *Novela zákona o azylu*. Hostis, 2/2007, str. 1, 6 – 14. (Větrovský).

⁹ Ovey, C., White, R. *The European Convention on Human Rights*. 4th edition. Oxford : Oxford university press, 2006, str. 152.

- Za účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby na území,
- Pro účely vyhošťovacího nebo vydávacího řízení.

Zřejmě nejdůležitějším rozhodnutím v této oblasti je rozsudek *Amuur proti Francii*¹⁰ (rozsudek ze dne 25. června 1996), který se týkal zadržování somálských žadatelů o azyl v hotelu umístěném v tranzitním prostoru letiště. Podle citovaného rozsudku státy disponují nepopíratelným právem kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území. Toto právo však musí být vykonáváno v souladu se všemi ustanoveními Úmluvy včetně čl. 5. Pro účely tohoto příspěvku jsou podstatné zejména následující závěry ESLP. V § 43 ESLP konstatoval, že držení cizince v tranzitní zóně mezinárodního letiště je omezením osobní svobody vy smyslu čl. 5 Úmluvy. Takovéto držení nemůže být neúměrným způsobem prodlžováno, neboť je nebezpečí, že z pouhého omezení na svobodě – nezbytného k zabezpečení navrácení cizince do vlasti nebo, pokud požádal o azyl, k přezkumu žádosti o vstup na území za účelem azylu – dojde k přeměně na zbavení svobody. Je též třeba vzít v úvahu, že toto opatření není aplikováno na pachatele trestných činů ale na cizince, kteří uprchli ze země často z obavy o svůj život. Zároveň ESLP zdůraznil, že „*jestliže rozhodnutí o detenci spadá vzhledem k povaze věci do kompetence orgánu správního a nebo policejního, jeho prodloužení vyžaduje **urychlenou** kontrolu soudem* (§43).“

Ve věci *Shamsa proti Polsku*¹¹ při přezkumu držení dvou občanů Libye v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ve Varšavě ESLP uvedl: „*(...) zbavení svobody, které trvá více dní (než 90 dní povolených polským právem, pozn. LV) a které nebylo nařízena soudem nebo soudcem nebo jinou osobou 'oprávněnou (...) vykonávat soudní činnost', nelze považovat za 'zákonnou' ve smyslu tohoto ustanovení.* Tento požadavek lze dle ESLP vyvodit z čl. 5 Úmluvy jako celku (§ 59)“. ESLP tak striktně trvá na tom, aby detence probíhala v souladu s vnitrostátním právem.

Nejnovějším příspěvkem k debatě o detencích žadatelů o azyl jsou dva rozsudky (rozsudek senátu¹² a rozsudek Velkého senátu¹³)

¹⁰ Rozsudek ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, č. 19776/92.

¹¹ Rozsudek ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, č. 45355/99 a 45357/99

¹² Rozsudek ze dne 11. 6. 2006, *Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03.

ve věci *Saadi proti Spojenému království*. V obou dvou dospěl ESLP k závěru, že sedmidenní držení iráckého žadatele o azyl v přijímacím středisku Oakington (k němuž docházelo prakticky automaticky) nebylo porušením čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Zopakoval sice, že detence musí být provedena v dobré víře a musí být úzce spojena se sledovaným účelem – tj. zabránit neoprávněnému vstupu osob na území. Zároveň však je třeba přistupovat k detencím obezřetně, neboť *nejsou aplikovány na odsouzené zločince, nýbrž na osoby, které – často ze strachu o svůj život – uprchly ze své země*.¹⁴ Podle názoru ESLP je možné, vzhledem k narůstajícímu počtu žadatelů o azyl, zajistit cizince z důvodu rychlejšího a jednoduššího vyřízení žádosti o azyl, což – jak uvedl i Lord Slynn¹⁵ není jen v zájmu zajištěného žadatele o azyl, nýbrž i těch, kteří čekají ve frontě za ním.

ESLP navíc usoudil, že Středisko Oakington bylo navíc podle ESLP vhodné k detencím cizinců. Pokud se týče trvání detence (sedm dní), měl ESLP za to, že tato doba je odpovídající, neboť byla potřebná k dosažení (výše zmíněného) legitimního cíle.¹⁶

V návaznosti na rozsudek Velkého senátu ESLP již byly vyjádřeny obavy, aby tento rozsudek nebyl brán jako obecné ospravedlnění detencí žadatelů o azyl.¹⁷ Judikatura ESLP tak stále setrvává u svého relativně přísného přístupu k azylantům a úroveň ochrany poskytované osobám zajištěným podle čl. 5 odst. 1 písm. f) stále zůstává na poměrně nízké úrovni.¹⁸

Při detencích v rámci vyhošťovacího řízení mohou být dle ESLP mohou cizinci zbaveni osobní svobody pouze tehdy, pokud je to nezbytně nutné k jejich vyhoštění,¹⁹ což je nutným důsledkem znění

¹³ *Saadi proti Spojenému království*, , rozsudek ze dne 29. 1 2008, č. 13229/03.

¹⁴ Tamtéž, § 74.

¹⁵ Tamtéž, § 77

¹⁶ Tamtéž, § . § 79

¹⁷ Hammarberg, T. States should not impose penalties on arriving asylum-seekers. 20 Int'l J. Refugee L. 364.

¹⁸ Srov. výše, pozn. č. 11.

¹⁹ Srov. např. *Chahal v. United Kingdom*, rozsudek z 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93, §§ 112, 113. Dlužno však dodat, že v případě Chahal ESLP (podle mého názoru jde o jedno z nejhorších rozhodnutí v historii soud) posvětil šestileté zbavení osobní svobody, aniž by byla stěžovateli prokázána jakákoliv vina. Délka vyhošťovacího řízení přitom byla zapříčiněna zejména samotným státem.

čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Pokud tato podmínka není splněna, je zajištění protiprávní. Judikatura ESLP pak našla svůj odraz např. v nálezu rakouského Ústavního soudu, který zrušil ustanovení § 34(b) věty první *Asylgesetz*, jelikož dovolovalo zajistit všechny žadatele o azyl, kteří podali další žádost o azyl po prvním zamítavém rozhodnutí.²⁰ Takovýmto paušálním vymezením bylo vybočeno z mantinelů stanovených ESLP, které omezují možnost zajištění pouze na případy nezbytně nutné, přičemž tato nutnost musí být zkoumána v každém případě.

Kromě toho však – jak již bylo zmíněno – musejí být splněny další obecné podmínky stanovené ustanovením čl. 5 Úmluvy. Ustanovení čl. 5 odst. 4 garantuje právo na přístup k soudu, který urychleně rozhodne o zákonnosti zbavení svobody. Zadržené osoby mají právo na přezkoumání procesních a hmotněprávních podmínek, které jsou podstatné pro zákonnost zbavení jejich svobody. Navíc, aby mohl být soudní přezkum zákonnosti považován za souladný s čl. 5 odst. 4, musí být teoreticky i prakticky účinný (tj. musí mít potenciál zhojit případnou protiprávnost).

Jednou z nejdůležitějších podmínek přípustnosti omezení osobní svobody podle Úmluvy je právo každé osoby omezené na svobodě domáhat se soudního přezkumu. Čl. 5 odst. 4 Úmluvy říká, že: „*Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.*“

Čl. 5 odst. 4 Úmluvy tak stanoví několik požadavků. Právo podat návrh k soudu musí mít každý, byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem. Nezáleží tak na tom, zda jde o vazbu, zatčení, zadržení, omezení osobní svobody ve zdravotnickém ústavu či o zajištění azylanta.

Pokud soud dospěje k závěru, že zatčení nezákonné, musí soud nařídít propuštění osoby. Nezákonnost je přitom třeba vykládat jako protiprávnost v nejširším slova smyslu. Pojem nezákonnost má totiž

²⁰ Verfassungsgerichtshof [VfGH] 15. 10. 2004, Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes [VfSlg] No. 17340, Dále srov. Kotschy, B. *Austria: Asylum law in conflict with the Constitution*, International Journal of Constitutional Law. 2006, 4, 689 an.

autonomní význam z hlediska Úmluvy a zahrnuje tak i protiústavnost či porušení *common law*. Pokud by soud dospěl k závěru, že je omezení osobní svobody nezákonné a přesto by nenařídil propuštění (např. z důvodu veřejného zájmu), jednalo by se o porušení Úmluvy.

Přezkum musí být prováděn nezávislým soudem. Sice nemusí jít o soud „klasický“, který je součástí soustavy obecných soudů, avšak musí splňovat materiální nároky kladené na soud.²¹ Osoba zbavená svobody navíc musí mít možnost podat návrh opakovaně a perioda přezkumu nesmí být excesivně dlouhá.²²

Dalším a v praxi velice diskutovaným aspektem soudního přezkumu je jeho rychlost. Úmluva totiž stanoví, že soud musí rozhodnout urychleně. Žádný konkrétní časový limit dán není; posuzuje se vždy podle konkrétních skutkových okolností. S ohledem na relevantní judikaturu se však hranice může pohybovat okolo tří týdnů až jednoho měsíce.²³

Každá osoba omezená na svobodě, musí být seznámena neprodleně a v jazyce jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti sobě (čl. 5 odst. 2 Úmluvy).

ESLP se již ve své rozhodovací praxi samozřejmě vyslovil k materiálním náležitostem takového poučení. V rozhodnutí *Kerr proti Spojenému království*²⁴ ESLP konstatoval, že podmínky čl. 5 odst. 2 nesplňuje pouhé uvedení zákonného ustanovení, na jehož základě bylo zadržení provedeno a dále uvedl: „čl. 5 odst. 2 zajišťuje, aby každá zadržená osoba věděla, proč je omezena na svobodě. Toto ustanovení tvoří integrální část ochrany poskytované čl. 5 Úmluvy. Pro účely odst. 2 musí být každé osobě sdělenou jednoduchým, srozumitelným a nikoliv technickým jazykem, kterému je schopna porozumět, faktické i právní důvody jejího zadržení, aby této bylo umožněno, pokud to uzná za vhodné, podat návrh na přezkoumání omezení osobní svobody soudem v souladu s odst. 4. (...) Zda bylo

²¹ Rozsudek ESLP ze dne 2. 3. 1987, *Weeks proti Spojenému království*, č. 9787/82, § 61

²² Rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1998, *Assenov proti Bulharsku*, č. 24760/95

²³ Srov. např. rozsudek ze dne 28. 11. 2000, *Rehbock proti Slovinsku*, č. 29462/95 či rozsudek ze dne 11. 4. 2006, *Ševk proti Turecku*, č. 4528/02.

²⁴ Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti ze dne 7. 12. 1999, *Kerr proti Spojenému království*, č. 40451/98

toto poučení provedeno neprodleně musí být rozhodnuto v každém jednotlivém případě s přihlédnutím k okolnostem.“ (překl. aut.).

3.2 Souladnost české úpravy administrativních detencí s čl. 5 Úmluvy

3.2.1 Zajištění cizince

Zajištění cizince je předvídáno Úmluvou, jelikož jde o detenci v souvislosti s řízením o vyhoštění (zajištění může být pouze cizinec, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění), a jde tedy o omezení osobní svobody, které je souladné s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Co se týče přezkumu zajištění, je proti rozhodnutí o zajištění možno podat správní žalobu. Správní soud poté rozhodne o zákonnosti rozhodnutí orgánu policie. Navíc je možné postupovat podle občanského soudního řádu. Na návrh cizince se zahajuje řízení podle §§ 200o až 200u o.s.ř., ve kterém soud zkoumá, zda trvají podmínky jeho zajištění. Požadavek vyjádřený v čl. 5 odst. 4 Úmluvy je tedy formálně naplněn. Je však třeba poznamenat, že dvoukolejnost přezkumu zajištění cizince vyvolává nemálo otázek. Řešení, kdy v řízení o správní žalobě zkoumá správní soud zákonnost rozhodnutí orgánu policie a v řízení podle §§ 200o až 200u o.s.ř. civilní soud zkoumá, zda trvají podmínky jeho zajištění, není právě šťastné. Speciální nároky na rychlost rozhodnutí jsou totiž stanoveny pouze v řízení podle o.s.ř., a to pouze teoreticky (srov. dále). Úmluva přitom požaduje urychlené projednání věci.

Rychlost přezkumu

Přezkum podle o.s.ř. probíhá v některých případech relativně pomalu.²⁵ Není stanovena pevná lhůta, je pouze stanoveno, že soud je povinen návrh projednat přednostně a s největším urychlením. Podle statistiky SOZE ve většině případů soud nestihne rozhodnout

²⁵ Např. usnesení Okresního soudu ve Frýdku-Místku, č.j. 18C 41/2007-14 ze dne 18.5.2007, nepublikováno, kdy bylo rozhodnuto o propuštění ze zajištění téměř čtyři měsíce po jeho zajištění.

před uplynutím maximální lhůty pro zajištění a to i přesto, že je návrh podán k soudu ihned po zajištění.²⁶

Ve správním soudnictví je situace podobná. Řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění trvá pravidelně několik měsíců.²⁷ Vzhledem k výše uvedenému je velmi pochybné, zda v ČR existuje účinný soudní přezkum, který splňuje požadavek urychlenosti podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Lze spíše učinit závěr, že takový prostředek v ČR chybí a čl. 5 odst. 4 Úmluvy je tak pravidelně porušován.

Z tohoto hlediska by zřejmě bylo vhodnější zvolit jinou alternativu soudního přezkumu než přezkum ex post na návrh zajištěného, při kterém může být osoba zajištěna po dobu 180 dní pouze na základě rozhodnutí orgánu policie. V úvahu připadá například o model podobný modelu vazebnímu, kdy soudu vyslovuje souhlas s omezením osobní svobody a po určitém čase zkoumá, zda podmínky omezení trvají či model podobný postupu dle čl. 8 odst. 6 Listiny,²⁸ kdy soud musí v určité lhůtě vyslovit souhlas s omezením osobní svobody. Tento model soudního přezkumu, kdy je zajištění cizince automaticky přezkoumáváno např. v Nizozemsku (do deseti dnů) či v Dánsku (po třech dnech musí být zajištěný předveden k soudu, který může zajištění prodloužit).²⁹

Efektivita poučení

Bez automatické kontroly soudy není dostatečně zajištěno dodržování práv zajištěných, kteří sice mají možnost podat návrh na přezkum rozhodnutí i trvání podmínek zajištění, avšak této možnosti téměř nevyužívají. Důvodem může být jejich nedostatečná jazyková vybavenost i fakt, že policejní orgány neplní své povinnosti podle zákona o zajištění cizince: „*Návštěvami všech zařízení bylo zjištěno, že ani pracovníci SUZ, ani příslušníci PČR nezkoumají trvání*

²⁶ Pořízek, P. Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění. SOZE : 2004. str. 47 (Komplexní analýza)

²⁷ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 Ca 9/2007, ze dne 16. 5. 2007 (téměř čtyři měsíce od podání žaloby do vynesení rozhodnutí) či rozsudek téhož soudu, sp. zn. 30 Ca 11/2007, ze dne 27. 4. 2007

²⁸ „Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.“

²⁹ Oba dva údaje získány z: Komplexní analýza, str. 55 a 58

důvodů zajištění, které vedly k omezení svobody cizince. Ačkoliv je tento zákonný požadavek (ustanovení § 126 písm. a) zákona) uložen příslušníkům policie, je zřejmé, že tito jsou v kontaktu s cizinci pouze sporadicky (příslušníci PČR v zařízení nezkontrolují trvání důvodu zajištění vůbec, neboť dle jejich vyjádření směřuje tato povinnost vůči policistům, kteří o zajištění rozhodli a tito nejsou v kontaktu s cizinci vůbec). Pokud se změni trvání důvodů zajištění, je povětšinou sociální pracovník první osobou, která se o změně dozví, naopak je zřejmé, že policista, který o zajištění rozhodl a měl by zkoumat trvání důvodů zajištění, se o změně nedozví vůbec. Z tohoto důvodu by měli sociální pracovníci vystupovat nejen pasivně, ale i aktivně, tedy nečekat, až se od cizince o změně důvodů dozví.³⁰ Tato povinnost je přitom v rámci zajištění cizince zcela klíčovou, neboť při absenci automatického soudního dohledu tvoří pojistku, že cizinec nebude zajištěn bezdůvodně.

V této souvislosti se nelze ubránit pochybnostem o plnění dalších povinností ze strany policejních orgánů, a to zejména o plnění druhé z klíčových povinností – poučovací povinnosti podle § 126 písm. b) cizineckého zákona. Pokud by tato povinnost byla plněna pouze formálně, tedy bez toho, aby byl cizinec o možnostech přezkumu a jejich uplatnění skutečně důkladně informován, znamenalo by to při soustavném neplnění povinnosti podle § 126 písm. a) zákona efektivní znemožnění přezkumu soudy. Jedním z navazujících problémů je i to, že cizinci z rozvojových zemí často nebudou znát řeč, ve které musejí být poučeni o možnosti soudního přezkumu. Zatímco VŘ zařízení musí být vydán v 9 cizojazyčných mutacích (§ 138 odst. 3 zákona), zákonné požadavky poučení o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění počítají již jen s 8 cizojazyčnými verzemi, a to bez znění hindského (§ 126 písm. b) zákona). Jsem si pochopitelně vědom, že může být často velmi obtížné poučit cizince v jazyku, kterému rozumí, ale nemožnost tohoto poučení nesmí být cizinci na újmu a nesmí mu bránit v efektivní obraně proti omezení osobní svobody. Právě proto by v takovém případě bylo vhodné, aby byla práva zajištěného cizince garantována automatickým soudním přezkumem jako v případech výše zmíněných případů omezení osobní svobody.

³⁰ Zprávu z návštěv zařízení pro zajištění cizinců, 14. 6. 2007, www.ochrance.cz

3.2.2 Detence v tranzitním prostoru mezinárodního letiště

Tento institut odpovídá ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, konkrétně důvodu „aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území“. Držení v přijímacích střediscích v tranzitních prostorech mezinárodních letišť již bylo aprobevováno i ESLP, který ve věci *Amuur proti Francii*³¹ obecně uznal možnost držení cizinců v tranzitních prostorech letišť, avšak zároveň v konkrétním případě shledal porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy, jelikož omezení osobní svobody nebylo zákonné.³²

Problematickým aspektem ustanovení čl. 73 azylového zákona je doba omezení osobní svobody. Situace je sice po novele č. 379/2007 Sb. lepší v tom ohledu, že je již existuje omezení doby, avšak stále je maximální doba držení stanovena na 120 dní (§ 73 odst. 9 azylového zákona). V jiných evropských státech bývá maximální doba držení v přijímacím středisku v rámci letištní procedury kratší.³³ Ve Finsku musí být zajištění žadatele o azyl (opět pouze ze zákonem vymezených důvodů, např. za účelem zjištění totožnosti a pokud nebylo využito některé z alternativ k detenci) přezkoumáno soudem do čtyř dnů po zajištění a poté každých 14 dní. Ve Francii může být žadatel o azyl v rámci letištní procedury držen v čekacích zónách do vydání rozhodnutí o povolení vstupu. Pokud by však zajištění trvalo více než 4 dny, vyžaduje schválení soudcem. V Rakousku je maximální doba držení stanovena na 6 týdnů. Zásah do osobní svobody se tedy zdá být excesivním, ačkoliv sleduje legitimní účel (kontrola vstupu a pobytu cizinců na území).³⁴

³¹ Rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, č. 19776/92, srov. výše.

³² Jelikož čl. 5 Úmluvy odkazuje i na vnitrostátní právo, znamená porušení zákonnosti zároveň porušení Úmluvy. Jde o výjimku ze zásady, podle níž je pro ESLP domácí právo faktem.

³³ Následující údaje jsou převzaty z Pořízek, P. Napravuje novela nesoulad letištního řízení s Evropskou úmluvou? *Hostis* 2/2007, str. 3.

³⁴ V tomto kontextu lze odkázat na rozsudek Saadi proti Spojenému království (srov. výše), kde již doba okolo sedmi dní byla předmětem značných kontroverzí, ač ani senát (poměrem 4:3) ani Velký senát (11:6) porušení v případě sedmidenní detence neshledal.

Soudní přezkum je možný pouze ve správním soudnictví, a to v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s. Naopak v není možné postupovat podle § 200o a násl. o.s.ř., jelikož tato ustanovení se použijí pouze ve vztahu k zajištění cizince. Tento názor je již potvrzen judikatorně. Nejvyšší správní soud³⁵ zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, který odmítl žalobu osoby držené v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně a odkázal žalobce na civilní soudy, které by podle jeho názoru měly aplikovat ustanovení § 200o o.s.ř. *per analogiim*. Nejvyšší správní soudu v rozsudku uvedl, že „(...) podle § 200o o. s. ř. není co přezkoumávat, neboť ke zbavení osobní svobody cizince dochází nikoli rozhodnutím, ale ze zákona (ex lege), a to v důsledku skutečnosti, že přistál na letišti a v tranzitním prostoru projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu; navíc z logiky věci nelze ani uvažovat o pomnutí daného důvodu tak, jak v citovaném ustanovení předpokládá o. s. ř. Z hlediska smyslu a účelu se tak jedná o dva zcela odlišné instituty, které nelze zaměňovat a dovozovat, že ochrana cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění a cizince umístěného do přijímacího střediska tranzitního prostoru mezinárodního letiště má podobný režim. Ostatně i sám městský soud vychází z toho, že úprava řízení dle § 200o a násl. o. s. ř. je koncipována na řízení o žalobě cizince zajištěného dle zákona o pobytu cizinců. Není to však pouze z důvodu, že na tento zákon výslovně odkazuje poznámka pod čarou č. 34e), ale zejména proto, že celé ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. jednoznačně vychází z předpokladu, že o zajištění bylo vydáno rozhodnutí dle výše uvedeného zákona, jehož důvody, resp. jejich trvání, budou v přezkumném řízení prověřovány.“

Zřejmě i v reakci na judikaturu Nejvyššího správního soudu je po novele v ustanovení § 73 odst. 2 uvedeno, že“ „Za přijímací středisko na mezinárodním letišti se považuje i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem, nelze-li z důvodů bezpečnostních, hygienických, kapacitních či jiných obdobně závažných důvodů cizince umístit do přijímacího střediska na mezinárodním letišti, v jehož tranzitním prostoru učinil

³⁵ Rozsudkem sp. zn. 2 Aps 4/2007, www.nssoud.cz.

prohlášení o mezinárodní ochraně.“ Na toto pak navazuje i ustanovení § 73 odst. 11 azylového zákona, podle něhož „*Pobyt cizince v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jeho přemístění do jiného přijímacího střediska na mezinárodním letišti nebo jeho přemístění do jiného azylového zařízení podle odstavce 2 a pobyt v něm se nepovažují za vstup a pobyt na území.*“

Podle Nejvyššího správního soudu však taková fikce není akceptovatelná:³⁶ „*Pokud je tedy žadatel o azyl přemístěn z přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště do jiného zařízení Ministerstva vnitra, je nutno na něj hledět jako na žadatele, jenž byl dopraven do jiného azylového zařízení ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu, byť se k tomuto postupu Ministerstvo vnitra rozhodlo z jiných důvodů, než pro překročení lhůt v tomto ustanovení uvedených. Nelze totiž akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemísťována a umísťována do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště, bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice a nedostala se tedy pod jurisdikci našeho státu. (...) Zdejší soud, který nemůže akceptovat, že by zařízení ve Velkých Přílepech mohlo být považováno za součást „tranzitního prostoru mezinárodního letiště“, či za jakousi jeho exklávu, neboť takový přístup by byl spíše účelovým a nikoli smysl zákona a práv respektujícím výkladem; považuje stěžovatele za osobu nacházející se v okamžiku podání žaloby v azylovém zařízení Ministerstva vnitra ve Velkých Přílepech, a toto místo považuje za jeho „místo pobytu“ ve smyslu § 77 zákona o azylu.*“ Nejvyšší správní soud přitom odkázal i na literaturu, která podobné machinace odsuzuje.³⁷ Vložení citovaných odstavců tak lze vnímat jako legislativní pokus o prosazení neakceptovatelné praxe, která byla odmítnuta správním soudem. Namísto toho, aby se na

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 Azs 156/2006, www.nssoud.cz.

³⁷ „Je danou skutečností, že kdokoli se objeví na hraničním přechodu, přístavu či letišti, octne se automaticky na území státu a v jeho jurisdikci; právě proto, ve snaze lépe zabezpečit svou suverénní kontrolu, vytvořily státy řadu fikcí, aby i cizinci fyzicky na jejich území přítomní byli nadále pokládáni technicky, právně za nevpuštěné.“ (G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford : Clarendon Press, 1998, str. 123).

osobu převezenu např. z kapacitních důvodů do jiného azylového zařízení (např. pobytové středisko) pohlíželo jako na osobu umístěnou v tomto zařízení se všemi důsledky, vytváří se pochybná fikce, která ovlivňuje mj. místní příslušnost soudu. Je otázkou, zda toto řešení, byť je upraveno zákonem, nenarušuje právo přemístěných osob na zákonného soudce.

Není rovněž jasné, nakolik mohou být ve správním soudnictví naplněny požadavky kladené na soudní přezkum ustanovením čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Např. v citované věci³⁸ žalobce spatřoval nezákonný zásah v tom, že dne 4. 9. 2006 nebyl ukončen jeho pobyt v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště letiště Praha – Ruzyně a jednak v tom, že dne 7. 9. 2006 byl umístěn do zařízení Ministerstva vnitra v obci Velkých Přílepech. Městský soud pak rozhodl usnesením až 29. 6. 2007. Ani při nejvyšší možné míře benevolence tak není možné považovat přezkum ve správním soudnictví za urychlený ve smyslu ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

3.2.3 Držení v přijímacím středisku na území

V případech tohoto institutu vyploouvají již při zkoumání formálních znaků souladu s Úmluvou na povrch některé nesrovnalosti. Způsob i důvody omezení osobní svobody jsou sice upraveny zákonem, avšak ustanovení § 46a není slučitelné s ustanovením čl. 5 odst. 1 Úmluvy.³⁹ Písm. f) tohoto ustanovení je možno omezit osobní svobodu osoby, jestliže proti ní probíhá řízení o vyhoštění, nebo aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území. Ani jeden z těchto důvodů není splněn v případě ustanovení § 46a azylového zákona.⁴⁰ Navíc pro oba dva důvody již možnost omezení osobní

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Aps 4/2007, www.nssoud.cz.

³⁹ Stejný závěr lze ostatně učinit i ve vztahu k již zmíněnému ustanovení § 54 azylového zákona. Zde by připadalo v úvahu použití ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. b) Úmluvy, avšak ani to není aplikovatelné, neboť vyžaduje zajištění za účelem specificky stanovené povinnosti, kterou měla osoba možnost splnit a nesplnila ji. Povinnost vycestování podle § 54 odst. 1 přitom v okamžiku omezení osobní svobody může teprve vzniknout a zajištění je tak preventivní, což je nepřipustné (k ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. b) Úmluvy kapitola V.2.2).

⁴⁰ Shodně Větrovský, str. 10. K tomu srovnej i shora citovaný náález rakouského ÚS, který příliš paušalizující vymezení osob, jež mohou být zajištěny, s ohledem na judikaturu ESLP odmítl.

svobody existuje⁴¹ a bylo by tak nadbytečné vytvářet duplicitní. Jak uvádí i Větrovský, důvodová zpráva k novele o souladu nové úpravy s Úmluvou cudně mlčí.⁴² V úvahu by u ustanovení § 46a odst. 1 písm. a) a b) azylového mohl připadat důvod podle čl. 5 odst. 1 písm. b) Úmluvy, pokud by žadatel o mezinárodní ochranu měl povinnost prokázat spolehlivě svou totožnost; takovou povinnost však má pouze poté, co je mu vystaven průkaz žadatele (§ 52 azylového zákona). Svůj smysl by v opačném případě ztratilo např. ustanovení § 65 azylového zákona. Existence takové povinnosti je tedy dosti pochybná.

V této souvislosti je však vhodné připomenout, že podle ustanovení § 46a odst. 1 azylového zákona je možné o držení rozhodnout pouze tehdy, „*není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.*“ Vzhledem k uvedenému je pak namístě závěr, že Ministerstvo nemůže rozhodnout o držení nikdy [minimálně podle § 46a odst. 1 písm.c)], neboť by takové rozhodnutí bylo v rozporu s Úmluvou vždy.

Soudní přezkum

Soudní přezkum je možný ve správním soudnictví. Podle ustanovení § 46a odst. 5 je k řízení o žalobě místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je žadatel o udělení mezinárodní ochrany v den podání žaloby hlášen k pobytu. Soud vyřizuje žalobu přednostně. Vzhledem k době, která uběhla od data účinnosti novely ještě žádné řízení neproběhlo, avšak lze očekávat, že přes požadavek přednostního projednání nebude řízení dostatečně rychlé. Spolu s řízením o kasační stížnosti (a případným novým řízením před soudem prvního stupně) je prakticky nemyslitelné, aby konečné rozhodnutí padlo před uplynutím lhůty 120 dní.

Problematická je i proporcionalita zásahu a hledisko rovnosti. Z ustanovení § 46a azylového zákona je totiž patrná snaha omezit na svobodě téměř každého žadatele o azyl. Spolehlivé zjištění totožnosti je totiž u žadatelů o mezinárodní ochranu často problematické. Je poměrně pochybné, zda je takto paušálně vymezené omezení osobní svobody nezbytné v demokratické společnosti.

⁴¹ Zajištění cizince pro případ řízení o vyhoštění a omezení svobody v rámci letištní procedury pro zabránění ilegálního vstupu.

⁴² Větrovský, str. 10.

3.3 Další lidskoprávní otazníky

Při hodnocení přípustnosti administrativních detencí je třeba zaměřit pozornost nejen na formální souladnost s ústavním pořádkem a mezinárodními dokumenty, rychlost nezakumného řízení a kvalitu poučení, nýbrž i na ústavní a mezinárodní právní principy. V prvé řadě je třeba vyjít z „antidiskriminačního“ čl. 3 Listiny a z čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Zákonná úprava tedy musí být v souladu se základními ústavními principy, jako jsou princip rovnosti a princip proporcionality. S oběma těmito principy je přitom úprava rozebíraných administrativních detencí podle mého názoru v rozporu, jak jsem se již podrobně pokusil poukázat jinde.⁴³ Problémem je zejména excesivní maximální doba zajištění a nízká úroveň ochrany práv zajištěných ve srovnání s jinými případy omezení osobní svobody (vazba, trest odnětí svobody, detence ve zdravotnických zařízeních).

4. Administrativní detence cizinců v právu EU – současnost a perspektivy

Evropská Unie se problematikou přistěhovalectví a azylu zabývá již delší dobu. V současné době se můžeme setkat s mnoha právními dokumenty týkajícími se azylu,⁴⁴ avšak žádný z nich se

⁴³ V podrobnostech viz Vyhnánek, L. *Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů. K ústavní konformitě zajištění cizince*. Právní rozhledy 11/2008. Obdobné argumenty, které jsou v článku vzneseny stran zajištění cizince, lze použít i pro omezení osobní svobody podle azylového zákona.

⁴⁴ Jde o Směrnici Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatření k podpoře vyváženého sdílení břemene jednotlivými členskými státy při přijetí těchto osob a důsledcích z něho vyplývajících (směrnice o dočasné ochraně), Směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl (recepční směrnice), Nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom členském státě (nařízení „Dublin II“), Směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje

problematikou administrativních detencí přímo nezabývá. Určitou výjimku může tvořit čl. 7 recepční směrnice, podle něhož se žadatelé o azyl mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim stát vymezí, přičemž vymezené území nesmí narušovat nedotknutelnost soukromí a musí poskytovat dostatečný prostor pro zajištění přístupu ke všem výhodám vyplývajícím z této směrnice.⁴⁵ Na druhé straně však čl. 7 odst. 3 recepční směrnice dovoluje – např. z důvodu veřejného z pořádku – nařídít žadateli o azyl, aby se zdržoval na určeném místě. Členské státy však toto ustanovení vykládají různě; proto není zcela jasné, zda se toto ustanovení vztahuje na pobyt či “zdržování se” v uzavřených prostorách (tedy detenci).⁴⁶ Z přípravných prací vyplývá, že Komise neměla v úmyslu, aby byl čl. 7 odst. 3 recepční směrnice vykládán tak, že povoluje detence.⁴⁷

Tohoto problému si je vědoma i Komise, která na něj upozornila v *Green Paper on the Future Common European Asylum System*.⁴⁸ Komise mj. poukazuje na fakt, že tato vnitrostátní opatření (tj. detence) znemožňují, aby žadatelé o azyl mohli efektivně užívat svých práv zaručených citovanými směrnici. Komise proto uvažuje o tom, že by se pravidla pro administrativní detence cizinců měla podrobně upravit (samozřejmě v souladu s judikaturou ESLP a Úmluvou).⁴⁹

mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (kvalifikační směrnice) a Směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (procedurální směrnice).

⁴⁵ Obdobně čl. 32 kvalifikační směrnice stanoví, že členské státy umožní osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany, volně se pohybovat na jejich území za stejných podmínek a omezení, jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na jejich území.

⁴⁶ Detention in Europe, European Union. Dostupné na http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=213

⁴⁷ Explicitně vyjádřeno v Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, Brussels, 3. 4. 2001, COM(2001) 181 final, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0181:FIN:EN:PDF>

⁴⁸ Green paper on the future Common European Asylum System, Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 301 final, str. 5

⁴⁹ Tamtéž.

Sluší se zároveň poukázat na problémy, které vznikají při postupu podle nařízení Dublin II. V této oblasti totiž dochází ke střetu mezi oběma evropskými rovinami. Lze např. poukázat na stanovisko Thomase Hammarberga, Komisaře Rady Evropy pro lidská práva,⁵⁰ který vyjadřuje znepokojení nad skutečností, že některé členské státy EU zdržují žadatele o azyl při jejich předávání do států, v nichž má být jejich žádost prozkoumána. Zároveň Hammarberg volá po revizi nařízení Dublin II, které by dle jeho názoru mělo v budoucnosti reflektovat princip, podle něhož by žadatelé o azyl měli být zbavováni osobní svobody jen v odůvodněných případech a nikoliv automaticky (principle of non-detention).⁵¹

Tento problém se týká i České republiky. Ačkoliv nařízení *Dublin II* zmiňuje detenci pouze jednou a neobsahuje žádné zvláštní zmocnění, je jeho dopad na tuto problematiku značný. Podle zprávy Evropské rady pro uprchlíky (ECRE) a Evropské právní sítě pro azyl (ELENA).⁵² Je praxe, při níž jsou při aplikaci nařízení *Dublin II* žadatelé o azyl zajišťováni, patrná zejména v Belgii, České republice, Finsku, Rakousku, Nizozemí, Velké Británii a Lucembursku.

ECRE proto požaduje,⁵³ aby nařízení *Dublin II* výslovně stanovilo, že detence mohou být užívány pouze v krajních případech, pokud ostatní méně invazivní prostředky selžou (a nikoliv téměř automaticky).

Nyní zůstává otázkou, nakolik budou tato doporučení reflektována v komunitárním právu, a jak plánované změny a naplňování dalších fází společného evropského azylového systému ovlivní české právo.

⁵⁰ Hammarberg, T. States should not impose penalties on arriving asylum-seekers. 20 Int'l J. Refugee L. 364.

⁵¹ Hammarberg v této souvislosti odkazuje zejména na detence v rámci letištní procedury.

⁵² *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*. dostupné na <http://www.detention-in-europe.org/images/stories/ecre%20report%20dublii.pdf>.

⁵³ ECRE.: *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, dostupné na http://www.detention-in-europe.org/images/stories/ecre%202008_dublin%20reconsidered.pdf

5. Závěrem

Při pohledu na problematiku administrativních detencí cizinců (tj. problematiku jejich vnitrostátní úpravy) je nutné vzít v úvahu dvě „evropské“ roviny.

Pokud jde o vztah české zákonné úpravy v cizineckém a azylovém zákoně na straně jedné a Úmluvy na straně druhé, dospívám v tomto příspěvku k závěru, že administrativní detence jsou v českém řádu upraveny – z hlediska Úmluvy – nevhodně. Nejvýznamnější problémy spatřuji v oblasti soudního přezkumu a obecně v dlouhých maximálních dobách zajištění. Ani poměrně zřejmé problémy však zatím českého zákonodárce nepřiměly k provedení změn.⁵⁴ Pokud se situace nezmění, je podle mého názoru pouze otázkou času, kdy bude Evropským soudem pro lidská práva vynesen rozsudek vyjadřující se např. k rychlosti přezkumu administrativních detencí před soudy a jejímu nesouladu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy⁵⁵.

Pokud jde o úpravu v Evropské Unii, jde spíše o hudbu budoucnosti, avšak již nyní se budování společného evropského azylového systému administrativních detencí dotýká. Mezi členskými státy EU však stále existují názorové rozpory týkající se aplikovatelnosti např. recepční směrnice na detence cizinců. Činnost nevládních organizací i Komise nasvědčuje tomu, že v by dohledné době mohlo dojít k úpravě komunitárního práva v této oblasti. Lze očekávat, že v připravované druhé fázi budování společného evropského azylového systému bude úprava detencí mnohem podrobnější a její dopady na vnitrostátní právo budou výrazně větší.

Kontaktní údaje na autora – email:

ivyhnanek@seznam.cz

⁵⁴ Jedním z želízek v ohni je tak řízení před Ústavním soudem, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, které probíhá již cca. rok a v brzké době tak snad lze očekávat vydání nálezu.

⁵⁵ Vzhledem k tomu, že s ohledem na dobu řízení před ESLP je řízení pro vyhoštěného cizince prakticky beze smyslu, by bylo možné uvažovat o „strategické litigaci“.