

# Analýza návratové směrnice



Evropský parlament

*Tato studie byla vypracována s podporou Evropského parlamentu.*

## Migration Policy Task Force

Odborná skupina think-tanku Evropské hodnoty, jež se zabývá migrační a azylovou politikou na české a evropské úrovni. Jejím cílem je vypracovat návrhy řešení a legislativních opatření, která zajistí kontrolu nad tím, kolik osob, jakého původu a kvalifikace v ČR a EU pobývá.

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

---

**Petr Bouda**, *externí právní konzultant Programu pro soudržnou společnost*

Tato analýza má poskytnout odpověď na otázku, za jakých podmínek a v jakém rozsahu lze v rámci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „Směrnice“ nebo „Návratová směrnice“), zvýšit efektivitu návratové politiky v EU za současné platnosti Směrnice.

Návratová směrnice byla v době svého vzniku založena na restriktivní politice EU, která kladla důraz na důslednou kontrolu vnějších hranic EU a podporu deportací před integrací neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.<sup>i</sup> Záměrem bylo zvýšení účinnosti návratové politiky. Na této skutečnosti nic nemění ani současná nedůsledná kontrola vnějších hranic EU a Schengenského prostoru.<sup>ii</sup> Nicméně Směrnice zároveň upravuje práva příslušníků třetích zemí a podmínky navrácení způsobem, který v mnoha ohledech zhoršuje efektivitu návratové politiky. Zejména se jedná o preferenci dobrovolného návratu, omezení podmínek, za kterých mohou být cizinci zajištěni, nebo také zákaz navrácení osob bez platných cestovních dokladů.

Aktuálně – tedy za platnosti Směrnice – dosahuje v Evropské unii efektivita navrácení příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště na území daného členského státu (dále jen „státní příslušníci třetích zemí“), do jejich (původní) vlasti pouze 40 % z osob, které jsou vyhoštěny.<sup>iii</sup> Podrobnější statistiky za rok 2014 ukazují ještě nižší číslo: z více než 470 000 státních příslušníků třetích zemí, kteří měli být vyhoštěni z nějakého členského státu, jich bylo reálně navraceno pouze 36 % (168 925 osob).<sup>iv</sup>

Vzhledem k tomu, že pravděpodobně více než polovině příslušníků třetích zemí, kteří dorazili do Evropy v roce 2015 a 2016, nebude poskytnuta žádná forma mezinárodní ochrany,<sup>v</sup> Evropská unie stojí před úkolem navrátit minimálně půl milionu lidí. S ohledem na to, co se událo v Německu a dalších evropských zemích 31. 12. 2015,<sup>vi</sup> je urychlené a efektivní navrácení státních příslušníků třetích zemí aktuálně diskutovaným opatřením také v souvislosti s trestnými činy spáchanými na území členských států.<sup>vii</sup> Tato analýza proto poskytuje odpověď také na otázku, jak snadno a rychle bude moci být zpřísnění deportací provedeno.

## 1. Shrnutí

- Směrnice je postavena na zásadě účinnosti návratové politiky.
- Směrnice dopadá na státní příslušníky třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu EU. Podle čl. 6 odst. 1 Směrnice členské státy nemohou tolerovat přítomnost státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jejich území. Takové státní příslušníky musí buď navrátit, nebo jejich pobyt legalizovat. Jiný postup by byl v rozporu se zásadou účinnosti návratové politiky.
- Směrnice nemusí být členskými státy aplikována na státní příslušníky třetích zemí, kterým byl odepřen vstup přímo na hranicích na základě čl. 13 Schengenského hraničního kodexu. Pokud by členské státy dodržovaly tento kodex, byl by problém podstatně menší.
- Směrnice nemusí být členskými státy aplikována na státní příslušníky třetích zemí, jejichž navrácení je trestněprávní sankcí nebo je důsledkem trestněprávní sankce. To dává členským státům možnost neaplikovat Směrnici na každého státního příslušníka třetí země, který se na jejich území dopustil jiného (jakkoli závažného) trestného činu než jen pouhého překročení hranice či neoprávněného pobytu. Zde je tedy značný potenciál pro zpřísnění zacházení s některými státními příslušníky třetích zemí.
- Směrnice nedopadá na žadatele o azyl, což znamená, že Ženevská úmluva nepředstavuje pro zpřísnění Směrnice zásadní překážku, vyjma obecně platné zásady non-refoulement. Tato zásada totiž nedopadá jen na uprchlíky (což plyne z Ženevské úmluvy), ale na všechny státní příslušníky třetích zemí. Zásada non-refoulement však neplatí bezvýjimečně, nevztahuje se na uprchlíky i státní příslušníky cizích zemí, kteří z vážných důvodů mohou být považováni za nebezpečné pro členský stát, v němž se nacházejí, nebo kteří se dopustili zvláště závažného zločinu, za nějž byli pravomocně odsouzeni.
- Vynucování návratu se musí dít na individuálním, nikoli hromadném základě, tj. s každým státním příslušníkem třetí země je třeba vést řízení o navrácení a rovněž je třeba umožnit mu účinný opravný prostředek proti rozhodnutím vydaným v tomto řízení.<sup>1</sup>
- Směrnice preferuje dobrovolný návrat před návratem nuceným, členské státy přitom musí státnímu příslušníku třetí země k dobrovolnému návratu poskytnout dostatečnou lhůtu (minimum je 7 dní), v níž musí být tento státní příslušník reálně schopen opustit území členského státu. Možnost zpřísnění nabízí sama Směrnice tím, že členské státy nemusí tuto lhůtu poskytovat automaticky, ale toliko na žádost státního příslušníka třetí země. Navíc existuje řada výjimek, uvedených v čl. 7 odst. 4 Směrnice, při jejichž naplnění nemusí členský stát poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění vůbec či kratší než sedmidenní. Tyto podmínky lze přitom aplikovat na značný počet běženců pobývajících na území členských států EU.
- Pokud není uložena státnímu příslušníku třetí země lhůta k dobrovolnému návratu, nelze mu ukládat ani mírnější opatření k prevenci nebezpečí skrývání se a takový státní příslušník může být zajištěn a může být rovnou nuceně navrácen. S nuceným návratem spojuje Směrnice rovněž sankci zákazu vstupu nuceně navráceného státního příslušníka třetí země na území členských

<sup>1</sup> Pokud by mělo dojít k zefektivnění vynucování návratu dle Směrnice, jednou z možností by mohlo být zavedení tzv. zrychleného řízení, kdy by neexistoval opravný prostředek v rámci samotného řízení o navrácení, vyjma soudního přezkumu. To ostatně předpokládá původní, avšak nakonec neschválený, návrh Směrnice.

států (všech, ne pouze toho, který jej vyhostil). Členské státy však mohou přijmout přísnější právní úpravu ve svých národních právních řádech a ukládat sankci zákazu vstupu i při dobrovolném návratu.

- Zajištění za účelem vyhoštění podle Směrnice je omezeno požadavkem na existenci „reálného předpokladu pro vyhoštění“. Pokud osobu nelze vyhostit – např. v důsledku zásady non-refoulement, neexistence cestovních dokladů nebo chybějící readmisní dohody se zemí původu – nelze ji ani zajistit za účelem vyhoštění (lze ji zajistit z jiných zákonem stanovených důvodů, které jsou v souladu s čl. 5 Ženevské úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků).
- Délka zajištění může být dle čl. 15 Směrnice 6 měsíců, lze ji prodloužit o další rok. Beze změny Směrnice zde nelze dosáhnout zpřísnění (spočívajícího v prodloužení doby trvání zajištění).
- Směrnice preferuje výkon zajištění ve zvláštních zařízeních, lze však využít také věznice a v krajním případě (viz čl. 18 Směrnice) ani nemusí být dodrženo oddělení zajištěných státních příslušníků třetích zemí od ostatních vězňů (vyjma dětí, ty musí být odděleny).
- Výraznou překážkou zajištění (a vyhoštění) je situace, kdy státní příslušník třetí země nemá platné cestovní doklady, a stát, jehož je příslušníkem, mu odmítne vydat nové. To vede k tomu, že státní příslušníci třetích zemí úmyslně ničí své doklady a současně státy, jejichž jsou příslušníky, nespolupracují s členskými státy EU. Toto omezení přitom není zakotveno ve Směrnici, dovedla jej pouze judikatura ESLP, je zde tedy alespoň teoretická<sup>2</sup> možnost pro zpřísnění spočívající např. v tom, že členský stát vydá takovým osobám vlastní cestovní doklady a s nimi je vyhostí. Tato otázka však přesahuje rámec této analýzy.
- Navracení dětí, ať už se jedná o rodiny s dětmi či o nezletilé osoby bez doprovodu, je výrazně problematické a vzhledem k objemům státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně v členských státech se do budoucna jedná o netriviální problém, který patrně nelze řešit snížením standardu Směrnice (byť jisté možnosti jsou).

<sup>2</sup> Vydávání cestovních dokladů je však obvykle podmíněno občanstvím státu, který cestovní doklad vydává. Srov. § 1 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, upravujícího vydávání cestovních dokladů občanům České republiky.

## 2. Preambule

Ačkoli preambule Návratové směrnice nemá normativní význam, je důležitá pro její prvotní interpretaci. Aby bylo možné vůbec hovořit o dobře řízené migrační politice, je dle odst. 4 Směrnice třeba stanovit jasná a spravedlivá pravidla pro **účinnou návratovou politiku**,<sup>3</sup> přičemž za účinnou lze návratovou politiku považovat v případě, že reálně dochází k návratu státních příslušníků třetích zemí,<sup>4</sup> kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě. Podle odst. 6 preambule musí členské státy zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a transparentním řízení, individuálně a na základě objektivních kritérií. Odst. 8 preambule připomíná, že členské státy musí dodržovat zásadu nenavrácení (non-refoulement), tedy nemohou navrátit státního příslušníka ze třetí země do vlasti v rozporu se Ženevskou úmluvou (viz níže). V takovém případě se vyhoštění státního příslušníka musí odložit podle čl. 9 odst. 1 písm. a) Směrnice. Podle odst. 9 preambule se Směrnice nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří v členském státě požádali o azyl, a to do doby, než nabyde platnosti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jejich oprávnění k pobytu jakožto žadatelů o azyl. Takové osoby se totiž nepovažují za osoby neoprávněně pobývající na území daného členského státu. To ostatně plyne i z čl. 7 odst. 1 směrnice 2005/85/ES ze dne 1. 12. 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka,<sup>viii</sup> podle něhož má žadatel o azyl právo setrvat v členském státě až do posouzení své žádosti, tj. do vydání prvostupňového rozhodnutí (výjimky z tohoto práva jsou obsaženy v čl. 7 odst. 2 zmíněné směrnice).<sup>ix</sup> Směrnice se naopak vztahuje na neúspěšné žadatele, jejichž žádost byla zamítnuta a jejichž pobyt na území členského státu je tedy považován za nelegální.

Podle odst. 10 preambule **je upřednostňován dobrovolný návrat, nicméně Směrnice nevylučuje nucený návrat**, například pokud existuje důvod se domnívat, že by účel řízení o navrácení mohl být zmařen (tím, že by se neoprávněně pobývající státní příslušník dobrovolně nenavrátil do vlasti). Podle odst. 16 preambule mohou členské státy zajistit (umístit do detenčního zařízení) státní příslušníky třetích zemí pouze v rámci přípravy navrácení či pro samotný výkon vyhoštění a pouze za podmínky, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření (která Směrnice nespecifikuje) nebylo dostatečně účinné. Odst. 7 preambule pak hovoří o nutnosti existence dvoustranných či vícestranných readmisních dohod<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Požadavek účinné návratové politiky není nový a objevuje se již ve sdělení Komise ohledně společné návratové politiky nelegálních residentů, COM (2002) 564 final ze dne 14. 10. 2002. Věrohodná (credible) hrozba nuceného návratu by podle Komise měla vést potenciální nelegální imigranty k závěru, že nelegální vstup na území EU nepovede ke stabilnímu pobytu. Text sdělení je dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0564&from=EN>

<sup>4</sup> Příslušníkem třetích zemí se rozumí občan státu, který není občanem Evropské unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy, tj. který není občanem členského státu Evropské unie, a současně není osobou požívající práva na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu, tj. není občanem Islandu, Norska, Švýcarska nebo Lichtenštejnska.

<sup>5</sup> Pojem „readmisní dohoda“ není v právní úpravě jednoznačně definován, pro účely této analýzy ji lze vymezit jako mezinárodní smlouvu uzavřenou mezi dvěma státy, které si jí upravují vzájemné předávání a přebírání svých občanů, kteří neoprávněně vstoupili či pobývají na území jednoho z těchto států. V podrobnostech viz <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/readmisni-smlouvy-a-jejich-pouziti-v-ceske-republice>

se třetími zeměmi o zpětném přebírání osob, tedy o spolupráci v procesu navracení státních příslušníků z těchto třetích zemí.

Z dosud uvedeného plyne, že **Směrnice je založená na zásadách nediskriminace** (pro navracení státních příslušníků všech třetích zemí musí platit jednotná pravidla, nelze některé zvýhodňovat), **proporcionality** (projevující se např. v tom, že vynucený návrat je ultima ratio, který musí být odůvodněn), **účinnosti návratové politiky** (musí reálně docházet k navracení státních příslušníků třetích zemí) **a na dodržování norem mezinárodního práva** (projevující se např. v zásadě non-refoulement, která brání navracení osob do zemí, kde by jim hrozila újma na jejich právech). Jednotlivé články Směrnice je tak třeba vykládat v souladu s těmito zásadami. Další zásady jsou pak uvedeny přímo v čl. 14 Směrnice (tyto již mají normativní význam).

### 3. Návaznost Směrnice na předchozí dokumenty EU

**Směrnice se nevztahuje na pobyt žadatelů o azyl** do doby, než je příslušným orgánem členského státu v řízení **podle čl. 23 an. směrnice 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka**,<sup>x</sup> vydáno prvostupňové rozhodnutí ohledně poskytnutí (či neposkytnutí) mezinárodní ochrany. Do té doby mohou podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2005/85/ES žadatelé o azyl setrvat na území členského státu (toto právo ovšem nezakládá nárok žadatele o azyl na povolení k pobytu). Podle čl. 18 směrnice 2005/85/ES nemohou členské státy zajistit osobu pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl, a pokud už k zajištění žadatele o azyl dojde (např. proto, že se jedná o státního příslušníka třetí země, který na území členského státu pobývá neoprávněně a teprve poté, co je zajištěn, podá žádost o azyl), musí být zajištěn rychlý soudní přezkum tohoto zajištění.

Směrnice **dále výslovně odkazuje na čl. 2 nařízení 562/2006/ES, Schengenský hraniční kodex** (dále jen „Nařízení“), který v odst. 5 definuje pojem „osoba požívající právo Společenství na volný pohyb“ a v odst. 6 pojem „státní příslušník třetí země“, jímž je každá osoba, která není občanem Unie a na kterou se nevztahuje odst. 5. Podstatnější je odkaz na čl. 13 odst. 1 Nařízení, podle něhož se vstup na území členských států odepře státnímu příslušníku třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 5 odst. 1 Nařízení<sup>6</sup> a současně nespadá do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4 Nařízení. Tím ovšem není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.

**Při uskutečňování vyhoštění leteckou cestou je třeba postupovat podle Směrnice a v případě organizování společných letů** pro vyhoštění státních příslušníků třetích zemí z území alespoň dvou členských států rovněž **podle rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. 4. 2004, o organizaci**

<sup>6</sup> Těmito podmínkami jsou platný cestovní doklad či doklady opravňující k překročení hranice, platné vízum (pokud je vyžadováno), odůvodněný účel a podmínky předpokládaného pobytu a dostatek finančních prostředků pro obživu (nebo schopnost si tyto finanční prostředky obstarat). Další podmínkou je nevedení takové osoby v evidenci SIS (Schengenský informační systém). Poslední podmínkou je, že osoba nesmí být považována za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států.

**společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států.**<sup>xi</sup> Přílohou tohoto rozhodnutí jsou „Společná pravidla o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou“, která sice nejsou právně závazná, členské státy je však musí vzít v úvahu. Za zmínku stojí zejména zásada „žádné navrácení za každou cenu“ v bodě 3.2 písm. b) přílohy.

## **4. Návaznost Směrnice na základní dokumenty mezinárodního práva**

Směrnice v odst. 3 preambule zmiňuje dokument Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 4. 5. 2005 „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“.<sup>xii</sup> Tento dokument poskytuje smluvním státům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 (dále jen „Úmluva“)<sup>xiii</sup> vodítka k uskutečňování vyhoštění státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jejich území a je svou osobní působností srovnatelný s analyzovanou Směrnicí. Dokument odkazuje na řadu rozsudků ESLP týkajících se vyhošťování státních příslušníků třetích zemí a dokazuje, že standard zakotvený ve Směrnicí se do značné míry překrývá se standardem plynoucím z Úmluvy a dodatkových protokolů.

Z hlediska této analýzy jsou relevantní zejména čl. 31 až 33 **Ženevské úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků** (dále jen „Ženevská úmluva“)<sup>xiv</sup>. Podle čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy nesmí být sankcionováni pro nezákonný vstup či neoprávněný pobyt na území smluvního státu uprchlíci, kteří splní tři kumulativní podmínky:

1. přichází přímo z území, kde je ohrožen jejich život nebo svoboda ve smyslu čl. 1 Ženevské úmluvy a
2. vstoupí nebo jsou přítomni na území smluvního státu bez povolení a
3. sami se přihlásí bez prodlení úřadům a prokážou dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.

Smluvní státy nesmí na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jsou nezbytná, a mohou je uplatňovat pouze do doby, než bude jejich postavení v zemi upraveno nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země (k čemuž musí smluvní stát poskytnout uprchlíkovi rozumnou lhůtu a všechny potřebné prostředky).

Vyhoštění uprchlíků je obecně upraveno v čl. 32 Ženevské úmluvy, z něhož plyne, že smluvní státy nemohou vyhostit ty uprchlíky, kteří se na jejich území nacházejí zákonně (kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem, kdy může dojít i k vyhoštění těchto uprchlíků). Další požadavky Ženevské úmluvy v čl. 32 odst. 2 a 3 se však netýkají uprchlíků nacházejících se na území smluvního státu neoprávněně. Tuto právní úpravu přebírá směrnice Evropského parlamentu a rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany,

o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

Článek 33 odst. 1 Ženevské úmluvy pak obsahuje obecný zákaz vyhoštění a navrácení, podle něhož žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (tj. zásada non-refoulement). Tato zásada však neplatí bezvýjimečně: podle čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy nemohou být výhody této zásady požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází (např. pokud existují důkazy o tom, že takový uprchlík usiluje o svržení vlády, dopouští se špionáže či sabotáže vojenských zařízení nebo teroristických útoků), nebo který po usvědčení konečným rozsudkem ze zvlášť závažného<sup>7</sup> trestného činu (např. znásilnění, vraždy, žhářství, ozbrojené loupeže nebo přípravy teroristického útoku) představuje nebezpečí pro společnost této země.<sup>8</sup> Aby mohl být čl. 33 Ženevské úmluvy aplikován, musí rovněž existovat příčinná souvislost mezi uprchlíkem, nebezpečím pro společnost, které představuje, a jeho zmírněním vyhoštěním takového uprchlíka.

Pro úplnost je třeba dodat, že se Ženevská úmluva dle svého čl. 1 F nevztahuje na osoby, o nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti nebo vážného nepolitického zločinu (zvlášť kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem) mimo zemi svého azylu dříve, než jim bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík, jsou vinny činy v rozporu se zásadami a cíli OSN.<sup>9</sup> Podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2011/95/EU jsou z postavení uprchlíka vyloučeny rovněž osoby, které k takovým zločinům podněcují nebo se na jejich páchání jinak účastní.<sup>xv</sup>

**Úmluva OSN o právech dítěte**<sup>xvi</sup> je relevantní z hlediska zajištění a nuceného navracení nezletilých státních příslušníků třetích zemí. Touto úmluvou vyžadované standardy (čl. 9 odst. 4, čl. 10, čl. 11, čl. 20, čl. 22, čl. 37 písm. b) a c)) představují poměrně výraznou komplikaci pro rychlejší vyhoštění nezletilých státních příslušníků třetích zemí, kterých je mezi imigranty směřujícími do EU netriviální množství.<sup>xvii</sup> Z hlediska zajištění rodin s dětmi, případně z hlediska zajištění nezletilých státních příslušníků třetích zemí bez doprovodu platí, že žádné dítě nesmí být nezákonně či svévolně zbaveno svobody. Zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte (tj. též zajištění) se provádí v souladu se zákonem, přičemž se musí jednat o krajní opatření používané na co nejkratší možnou dobu. S každým zajištěným dítětem přitom musí být zacházeno způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku, takové dítě musí být

<sup>7</sup> Poněkud paradoxně byl článek 33 odst. 2 písm. b) Ženevské úmluvy aplikován i v případě odsouzení uprchlíka za krádež ke třem letům odnětí svobody, viz kauza *Ismailov vs. Belgie*, rozsudek z 13. 2. 1987, dostupný zde: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b70414.html>

<sup>8</sup> Samotný fakt, že uprchlík byl členem teroristické organizace, ještě nezakládá důvod pro aplikaci čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, tak tomu bude až v případě, že existují závažné důvody se domnívat, že uprchlík byl aktivně zapojen do konkrétního teroristického útoku či jiného zločinu či porušení zásad OSN. Srov. rozsudek SDEU v kauzách B. a D. proti Německu, C-57/09 a C-101/09 ze dne 9. 11. 2010, odst. 87 až 89 a odst. 99. Text rozsudku dostupný zde: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79167&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=381183>

<sup>9</sup> Činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, lze určit nahlédnutím do preambule a čl. 1 a 2 Charty OSN. Viz <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/charta-organizace-spojonych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>



především umístěno odděleně od dospělých, ledaže by neoddělování od dospělých bylo ve vlastním zájmu dítěte. Vyjma závažných okolností musí mít takové dítě rovněž právo udržovat jak písemný, tak přímý styk se svou rodinou. Děti dočasně či trvale zbavené svého rodinného prostředí (tj. nezletilí státní příslušníci třetích zemí bez doprovodu) mají právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem a na zabezpečení náhradní péče, která může krom jiného znamenat umístění takového dítěte do vhodného zařízení péče o děti. Zajištění nezletilých státních příslušníků třetích zemí tedy vyžaduje zvláštní zařízení.<sup>xviii</sup>

## 5. Relevantní ustanovení Směrnice z hlediska vynucování návratu

Z čl. 6 odst. 1 Směrnice vyplývá povinnost každého členského státu navracet státní příslušníky třetích zemí, kteří na jeho území pobývají neoprávněně.<sup>10</sup> Členské státy nemohou tolerovat pobyt takových státních příslušníků třetích zemí na svém území, neboť takový postup by byl v přímém rozporu se zásadou účinné návratové politiky. Výjimkou z této povinnosti je čl. 6 odst. 4 Směrnice, který umožňuje členskému státu pobyt takových státních příslušníků legalizovat.

Ať už se jedná o dobrovolný či vynucený návrat, členský stát je dle čl. 6 odst. 1 Směrnice povinen vydat rozhodnutí o navrácení, definované v čl. 3 odst. 4 Směrnice,<sup>11</sup> každému státnímu příslušníku třetí země, který pobývá neoprávněně na jeho území. Proti rozhodnutí o navrácení (a proti dalším rozhodnutím uvedeným v čl. 12 odst. 1 Směrnice) musí mít státní příslušník třetí země v souladu s čl. 13 odst. 1 Směrnice dostupný účinný prostředek právní nápravy,<sup>12</sup> to značí, že odvolání proti rozhodnutí musí mít odkladný účinek.<sup>13</sup> To znamená poměrně výraznou administrativní zátěž, které se členský stát může zbavit pouze v případech uvedených v čl. 6 odst. 2 až 5 Směrnice:

<sup>10</sup> Směrnici tedy nelze použít k ukončení pobytu státních příslušníků třetích zemí pobývajících na území členského státu legálně.

<sup>11</sup> Podle čl. 3 odst. 4 je rozhodnutím o navrácení „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu.“

<sup>12</sup> Původní navrhované znění Směrnice však v čl. 13a umožňovalo tzv. zrychlené řízení, v němž se nevyžadovala záruka přezkumu rozhodnutí o navrácení u osob, které byly zadrženy ihned či do 14 dní ode dne neoprávněného vstupu na území členského státu. Čl. 12 Směrnice by se vůbec neuplatnil a stanovení opravných prostředků v národní právní úpravě by bylo pouze na zvážení členských států. Viz <http://www.statewatch.org/analyses/eu-ret-dir-sp.pdf>, str. 8. I v takovém případě by patřně bylo třeba respektovat judikaturu ESLP, která v souladu s čl. 13 Úmluvy vyžaduje existenci účinného opravného prostředku. Na druhé straně je zde rozsudek SDEU v kauze Brahim Samba Diouf, C-69/10 ze dne 28. 7. 2011, v němž SDEU v odst. 41 an. konstatoval, že neexistence opravného prostředku v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení není v rozporu s čl. 39 odst. 1 směrnice 2005/85/EU vyžadujícím účinný opravný prostředek před soudem. Analogicky by jej bylo možné vztáhnout i na původní čl. 13a Směrnice. Rozsudek SDEU je dostupný zde:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d58db44a4e34254df99da6debb325f972a.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc3uPe0?text=&docid=108325&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=767028>

<sup>13</sup> Ačkoli čl. 13 Směrnice nehovoří o odkladném účinku opravného prostředku, judikatura ESLP k čl. 13 Úmluvy v otázce odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí potenciálně zasahujícího do práva zaručeného čl. 3 Úmluvy dospěla k závěru, že odkladný účinek má nastávat automaticky. Viz rozsudek ESLP v kauze Gebremedhini vs. Francie, č. 25389/05 ze dne 26. 7. 2007, rozsudek ESLP v kauze M. S. S. vs. Belgie a Řecko, č. 30696/09 ze dne 21. 1. 2011, nebo rozsudek ESLP v kauze Diallo vs. Česká republika, č. 20493/07 ze dne 23. 6. 2011.

státní příslušník třetí země, který neoprávněně pobývá na území členského státu, je současně držitelem platného povolení k pobytu či je jinak oprávněn pobývat na území jiného členského státu. Takový příslušník třetí země má povinnost neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Teprve pokud tak (dobrovolně) neučiní nebo pokud je požadován bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země z důvodů veřejného pořádku či národní bezpečnosti, vydá se rozhodnutí o navrácení;

pokud dojde k předání státního příslušníka třetí země, který neoprávněně pobývá na území členského státu, do jiného členského státu na základě dvoustranné dohody či ujednání. V takovém případě vydá rozhodnutí o navrácení členský stát, který státního příslušníka třetí země převzal;

- pokud členský stát vydá státnímu příslušníku (jakékoli) rozhodnutí o povolení k pobytu;
- pokud je státní příslušník třetí země účastníkem řízení o obnovení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu. Členský stát může zvážit, zda neupustí od vydání rozhodnutí o navrácení až do ukončení takového řízení, je to však možnost, nikoli povinnost členského státu.

Do úvahy je třeba vzít rovněž čl. 2 odst. 2 Směrnice, který obsahuje dvě (resp. čtyři) výjimky z okruhu adresátů Směrnice (kterými jsou dle čl. 2 odst. 1 Směrnice státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu):

- státní příslušníci třetích zemí, kterým byl odepřen vstup v souladu s čl. 13 Schengenského hraničního kodexu;
- **státní příslušníci třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu** po zemi, moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu. Ačkoli by se zdálo, že se bude jednat o všechny státní příslušníky třetích zemí, je na místě spíše restriktivní výklad: zaprvé pojem „v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice“ musí být vykládán autonomně (neodkazuje se zde na vnitrostátní právní úpravu členského státu) tak, že se musí jednat o zadržení takové osoby přímo na hranici nebo v její bezprostřední blízkosti, nikoli o následné zadržení osoby již pobývající na území členského státu. Zadruhé ze samotného znění je zřejmé, že smyslem není vyloučit všechny státní příslušníky třetích zemí (jinak by zákonodárce zvolil stejnou formulaci jako v čl. 12 odst. 3 Směrnice).<sup>xix</sup>
- **státní příslušníci třetích zemí, jejichž návrat je trestněprávní sankcí** nebo důsledkem trestněprávní sankce **podle vnitrostátního práva**. Teoreticky se zde nabízí možnost zakotvit ve vnitrostátní právní úpravě neoprávněné překročení vnější hranice či neoprávněný pobyt na území členského státu jako trestný čin a následně stanovit, že státní příslušníci třetí země, kteří se dopustí trestného činu, musí být vyhoštěni, přičemž způsob vyhoštění i podmínky zajištění by opět závisely na vnitrostátní právní úpravě (a mohly by být tudíž přísnější, než je minimální standard daný Směrnicí). Taková vnitrostátní právní úprava by však ve svém důsledku činila Směrnicí zcela zbytečnou, neboť by její aplikace závisela pouze na zvážení jednotlivých členských států, a proto by byla protiprávní.<sup>14</sup> Ustanovení má však přece jen značný potenciál,

<sup>14</sup> Jasno do celé věci mohl vnést SDEU v kauze Demba Ngagne, C-140/11 ze dne 21. 3. 2011, kde italský Nejvyšší kasační soud položil řadu zajímavých předběžných otázek, avšak předseda prvního senátu nařídil vyškrtnutí věci: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CN0140&from=EN>

neboť výjimku lze aplikovat např. na státní příslušníky třetích zemí, kteří se dopustili jiného trestného činu než „jen“ neoprávněného překročení státní hranice či neoprávněného pobytu (např. sexuálních deliktů či loupežných přepadení), přičemž součástí trestu by bylo vyhoštění.<sup>15</sup> Pak by členské státy musely dodržet pouze standardy zakotvené mezinárodními úmluvami o lidských právech;

- **státní příslušníci třetích zemí, kterých se týká vydávací řízení** (extradice).

## I. Dobrovolné opuštění území (dobrovolný návrat)

Jak již bylo uvedeno výše, dobrovolný návrat je Směrnicí preferovaným způsobem navracení státních příslušníků třetích zemí. Směrnice jej definuje v čl. 3 odst. 8 coby dobrovolné opuštění území členského státu coby splnění povinnosti uložené státnímu příslušníku třetí země v rozhodnutí o navrácení ve stanovené lhůtě, která musí být podle čl. 7 odst. 1 Směrnice přiměřená (tj. státní příslušník třetí země musí být reálně schopen v uložené lhůtě území členského státu opustit) a musí se pohybovat ve Směrnicí daném rozmezí 7 až 30 dní. Členské státy však nemusí tuto lhůtu poskytovat automaticky, při implementaci Směrnice mohou jejich vnitrostátní právní předpisy stanovit, že se tato lhůta poskytuje pouze na základě žádosti státního příslušníka třetí země, který musí být o možnosti podat takovou žádost informován. V případě lhůty pro dobrovolný návrat státních příslušníků třetích zemí, kteří takovou žádost nepodají, neobsahuje Směrnice žádná omezení (vyjma čl. 7 odst. 2 Směrnice) a je na samotných členských státech, zda v rozhodnutí o návratu vůbec nějakou lhůtu stanoví.

Členské státy podle čl. 7 odst. 4 Směrnice dále nemusí tuto lhůtu poskytovat vůbec, nebo mohou poskytovat kratší než sedmidenní lhůtu ke splnění uvedené povinnosti dobrovolného opuštění svého území<sup>16</sup> v případě, že:

- hrozí nebezpečí skrývání se,<sup>17</sup> nebo
- žádost státního příslušníka třetí země o oprávněný pobyt byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nebo
- žádost státního příslušníka třetí země o oprávněný pobyt byla zamítnuta jako podvodná, nebo

<sup>15</sup> Sankce vyhoštění pachatele, který není občanem členského státu EU, je v právních řádech členských států EU běžná a ukládá se jak coby samostatný trest, tak vedle jiného trestu, nebude tedy nutné přijímat novou právní úpravu. Aplikace výjimky ze Směrnice by však v případě státních příslušníků třetích zemí, kteří se dopustili trestného činu, vyžadovala jejich předchozí pravomocné odsouzení. Do té doby by mohli být takoví státní příslušníci třetích zemí zadržováni coby obvinění v souladu s normami trestního práva, tedy by na ně mohla být uvalena vazba (útěková, koluzní či předstízná).

<sup>16</sup> Problémem je, že Směrnice v tomto případě nedbá na zásadu účinnosti návratové politiky, pokud ponechává rozhodnutí o tom, zda se v případech uvedených v čl. 7 odst. 4 Směrnice rovnou přikročí k vyhoštění, nebo bude spoléháno na dobrovolné splnění povinnosti návratu, byť ve zkrácené lhůtě, na jednotlivých členských státech. Jeví se jako žádoucí, aby byl právě v těchto případech aplikován restriktivní přístup a státní příslušníci třetích zemí, u nichž jsou dána bezpečnostní rizika nebo jejichž žádosti o oprávněný pobyt byly odmítnuty jako zjevně neopodstatněné, by měli být rovnou vyhoštěni a nemělo by se čekat na to, až poruší povinnost dobrovolného návratu.

<sup>17</sup> Nebezpečí skrývání se však nelze použít jako obecný důvod pro aplikaci výjimky na celé skupiny státních příslušníků třetích zemí, tedy k obecné prevenci „skrývání se“. Jak plyne z čl. 3 odst. 7 Směrnice, existence tohoto nebezpečí musí být vždy určena individuálně na základě individuálních a objektivních kritérií. To potvrdil i SDEU v kauze Carmelo Angelo Bosignore, 67/74 ze dne 26. 2. 1975, podle něhož nelze provést deportaci občana členského státu za účelem zastrašení ostatních cizinců, resp. z důvodu obecné prevence. Dostupné zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0067&from=EN>

- dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.<sup>18</sup>

Ve výčtu těchto důvodů, kdy se postupuje podle čl. 7 odst. 4 Směrnice, paradoxně chybí možnost, že státní příslušník třetí země nepodal žádost o oprávněný pobyt vůbec, neboť o pobyt v daném členském státě vůbec nemá zájem. V takovém případě (pokud není dán jiný důvod, pro který by bylo možné lhůtu ke splnění povinnosti dobrovolného opuštění území zkrátit či ji vůbec neposkytnout) na tom bude státní příslušník třetí země lépe, než kdyby podal zjevně nedůvodnou žádost o oprávněný pobyt, neboť mu bude muset být poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, pokud ovšem právní předpisy členského státu nepodmiňují její poskytnutí žádostí státního příslušníka třetí země (viz čl. 7 odst. 1 Směrnice). Případné rozšíření okruhu výjimek z poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území o případ, kdy státní příslušník třetí země nepodaří žádost o oprávněný pobyt vůbec, by bylo podle našeho názoru v rozporu se Směrnicí, neboť v takovém případě by členské státy dobrovolnou lhůtu k opuštění území prakticky neměly komu poskytovat.

Z dosud uvedeného plyne, že **členské státy nemusí v určitých případech ukládat v rozhodnutí o navrácení žádnou lhůtu k dobrovolnému opuštění území** (nemusí tudíž napřed vždy umožnit státnímu příslušníku třetí země, aby území členského státu opustil dobrovolně, a teprve neučiní-li tak on sám, přikročit k jeho vyhoštění), **ale mohou rovnou přikročit k vyhoštění takového státního příslušníka třetí země**, například pokud se jedná o osoby napojené na některou teroristickou organizaci, neboť spoléhat se na dobrovolný návrat takových osob by bylo mírně řečeno naivní. V případech, kdy není státnímu příslušníku třetí země uložena v rozhodnutí o navrácení žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území, nelze aplikovat ani ustanovení čl. 7 odst. 2 a 3 Směrnice.<sup>19</sup>

Podle čl. 7 odst. 2 Směrnice musí členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění svého území prodloužit o přiměřenou dobu, pokud je to s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů nutné. Členské státy by měly zohlednit zejména délku pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existenci jiných rodinných či společenských vazeb.<sup>20</sup> Tak tomu bude typicky v případě, kdy státní příslušníci třetích zemí původně oprávněně pobývali na území členského státu v souladu s právními předpisy (a u nichž tedy došlo k vytvoření společenských vazeb), avšak posléze pozbyli oprávnění k pobytu. Ačkoliv Směrnice neobsahuje žádný limit délky této „přiměřené doby“, ustanovení nelze vykládat tak, že by bylo možné lhůtu pro dobrovolné opuštění území prodloužit např. na neurčito nebo na dobu několika let, a to vzhledem k zásadě účinnosti návratové politiky (příliš dlouhou lhůtou by byl obcházen účel rozhodnutí o návratu i samotné Směrnice, kterým je dosažení návratu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí). Z ustanovení rovněž vyplývá, že k prodloužení lhůty nedochází „automaticky“

<sup>18</sup> Viz rozsudek SDEU v kauze Mohamed Gattoussi, C-97/05 ze dne 14. 12. 2006, odst. 41: pojem veřejného pořádku „*předpokládá podle ustálené judikatury... existenci skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní zájem společnosti.*“. Dostupné zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0097&from=EN>

<sup>19</sup> Z jazykového výkladu čl. 7 odst. 2 a 3 Směrnice vyplývá, že se tato ustanovení aplikují pouze v těch případech, kdy je nějaká lhůta k dobrovolnému opuštění území členského státu poskytnuta. Pokud není taková lhůta poskytnuta vůbec, nelze ji ani prodloužit, ani ukládat povinnosti za účelem prevence nebezpečí skrývání se.

<sup>20</sup> Čl. 7 odst. 2 Směrnice obsahuje výjimku z obecně platného pravidla v čl. 7 odst. 1 Směrnice a jako takový musí být tedy vykládán restriktivně.

proto, že má být vyhoštěn státní příslušník třetí země, který má na území členského státu např. rodinného příslušníka, dítě či jinou „společenskou vazbu“, ale pouze v těch případech, kdy je prodloužení lhůty nezbytné. Členské státy musí dle čl. 14 odst. 2 Směrnice vydat státnímu příslušníku třetí země písemné potvrzení o prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území v souladu s vnitrostátní právní úpravou.

Členské státy mohou podle čl. 7 odst. 3 Směrnice po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území ukládat některé povinnosti za účelem prevence nebezpečí skrývání se,<sup>21</sup> přičemž je jen na jednotlivých členských státech, o jaké povinnosti se bude jednat, neboť Směrnice obsahuje pouze příkladný výčet.<sup>22</sup> V souladu se zásadou účinnosti návratové politiky však taková opatření musí být reálně schopná zabránit tomu, aby se státní příslušník třetí země skrýval (např. odevzdání dokladu v době, kdy je běženci úmyslně ničí, se jeví jako nedostatečné, naopak složení přiměřené finanční záruky musí pro státního příslušníka třetí země představovat dostatečnou motivaci pro splnění právní povinnosti, avšak běženci obvykle nedisponují větším množstvím finančních prostředků). Směrnice výslovně zmiňuje možnost členského státu uložit státnímu příslušníku třetí země povinnost pobývat na určitém místě, teoreticky tedy připouští i možnou detenci takové osoby.<sup>23</sup> Podle mého názoru je však detence v případě dobrovolného opuštění území členského státu pojmově vyloučena, neboť detenční zařízení nelze dobrovolně opustit, a tudíž nelze hovořit o dobrovolném splnění povinnosti uložené rozhodnutím o návratu.<sup>24</sup>

Směrnice nijak neupravuje možnost členských států ukládat obdobné povinnosti státním příslušníkům třetích zemí i za účelem prevence nepodrobení se rozhodnutí o návratu, což znamená, že je na jednotlivých členských státech, zda a jak tuto oblast upraví.<sup>25</sup> Hlavní motivací státních příslušníků třetích zemí k dobrovolnému návratu by měla být skutečnost, že s dobrovolným návratem Směrnice „automaticky“ nespojuje zákaz vstupu na území členských států<sup>26</sup> zakotvený v čl. 11 Směrnice,<sup>27</sup> tak tomu ovšem bude jen za existence účinné návratové politiky.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Nebezpečím skrývání se je dle čl. 3 odst. 7 Směrnice existence důvodů týkajících se konkrétního případu a založených na právem stanovených objektivních kritériích, které vedou k domněnce, že by se státní příslušník třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, mohl skrývat.

<sup>22</sup> Může se jednat o uložení povinnosti pravidelného hlášení se orgánům členského státu (např. povinnost hlásit se každý týden na příslušném úřadě), složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu či uložení povinnosti pobývat na určitém místě.

<sup>23</sup> Pojem „povinnost státního příslušníka třetí země pobývat na určitém místě“ je velmi široký, může zahrnovat kromě dobrovolného pobytu státního příslušníka třetí země např. v určeném bytě či městě rovněž pobyt v detenčním zařízení. Ačkoli Směrnice rozlišuje mezi pojmy „povinnost pobytu na určitém místě“ a „zajištění“ vykonávané ve zvláštním zajišťovacím zařízení, je prvně uvedený pojem nadřazený druhému. To ostatně vyplývá i z čl. 7 směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Podrobně viz bod 1.4.3 této analýzy.

<sup>24</sup> To potvrzuje též Arcarazo, D. A. *The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation*, str. 6.

<sup>25</sup> Směrnice poskytují minimální standard právní úpravy, kterého musí být dosaženo, nevylučují však možnost členského státu přijmout právní úpravu jdoucí nad rámec Směrnice, pokud to není v rozporu s uvedenou Směrnicí, resp. s účelem, kterého má být implementací Směrnice dosaženo.

<sup>26</sup> Zákaz vstupu na území členského státu, byť vydávaný konkrétním členským státem, má celounijní platnost, tj. zabraňuje vstupu státního příslušníka třetí země, kterému byl udělen, na území jakéhokoli členského státu EU.

<sup>27</sup> Podle Směrnice jsou rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu v případě, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území členského státu, nebo pokud marně uplynula lhůta k dobrovolnému opuštění území. V jiných případech je na vnitrostátní právní úpravě členských států, zda s rozhodnutím o navrácení spojí i zákaz vstupu nebo ne.

<sup>28</sup> Pokud by členský stát automaticky udílel zákaz vstupu i v případě dobrovolného opuštění území, nejednalo by se o porušení Směrnice (čl. 11 odst. 1 Směrnice hovoří o tom, že v jiných než v písm. a) a b) stanovených případech mohou být rozhodnutí o

## II. Nucený návrat

Samotný pojem „nucený návrat“ není ve Směrnici přímo definován, z čl. 3 odst. 3 Směrnice však lze dovodit, že nucený návrat je opakem dobrovolného opuštění území, a lze konstatovat, že jím je jakékoli navrácení státního příslušníka třetí země nezávislé na jeho vůli. Navrácením se dle čl. 3 odst. 4 Směrnice rozumí proces, jehož účelem je splnění povinnosti návratu uložené rozhodnutím o navrácení. Nejčastějším případem nuceného návratu bude nepochybně vyhoštění.<sup>29</sup> Vyhoštění je definováno v čl. 3 odst. 5 Směrnice coby výkon (exekuce) povinnosti návratu ve formě fyzického dopravení státního příslušníka třetí země mimo území dotyčného členského státu. Jde o pojem mezinárodního práva, který v sobě zahrnuje jakákoli opatření vynucující odjezd cizince ze země, vyjma extradice,<sup>30</sup> přičemž vyhostit cizince lze nejen do jeho původní vlasti, ale též do libovolné třetí země, která je ochotná jej přijmout,<sup>31</sup> například na základě dvoustranné dohody uzavřené mezi členským státem a jinou třetí zemí. Takto navracet lze i nezletilé státní příslušníky třetích zemí.<sup>32</sup>

Členské státy mají dle čl. 8 odst. 1 Směrnice povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, pokud lhůta k dobrovolnému opuštění území nebyla poskytnuta vůbec, nebo pokud došlo k jejímu marnému uplynutí (tj. státní příslušník třetí země během ní nesplnil povinnost návratu do vlasti). Podle čl. 8 odst. 2 Směrnice platí, že pokud členský stát lhůtu podle čl. 7 Směrnice poskytl, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím marném uplynutí, pokud ovšem nenastane jedna ze skutečností uvedených v čl. 7 odst. 4 Směrnice (pak je možné k exekuci přistoupit ihned). Použití donucovacích opatření vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří při uskutečňování vyhoštění kladou odpor, je dle čl. 8 odst. 4 Směrnice krajní možností, donucovací opatření musí být přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru.<sup>xx</sup> Při uskutečňování vyhoštění leteckou cestou musí členské státy přihlížet k příloze rozhodnutí 2004/273/ES a ke směrnici 2003/110/ES.

Při provádění Směrnice musí členské státy dle jejího čl. 5 zohlednit „nejvlastnější zájem dítěte“, „rodinný život“ a „zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země“. To ovšem neznamená, že by nemohlo dojít k vyhoštění jen části rodiny, nebo že by nemohlo dojít k vyhoštění dítěte či nemocného státního příslušníka třetí země. Vyhoštění nezletilé osoby bez doprovodu je však problematické, podle

---

navrácení spojena se zákazem vstupu), ovšem došlo by k oslabení motivace státních příslušníků třetích zemí podrobit se dobrovolně navrácení, neboť by tím nezískali žádnou výhodu.

<sup>29</sup> Pojmy „nucený návrat“ a „vyhoštění“ však nejsou synonyma. V podrobnostech viz Švoma, J. Zavřete oči, odcházím, aneb ochránce a sledování vyhoštění. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 90.

<sup>29</sup> Viz rozsudek ESLP v kauze M. S. vs. Belgie, č. 50012/08 ze dne 31. 1. 2012, odst. 152.

<sup>30</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

<sup>31</sup> „Výše uvedené se netýká tzv. dublinských transferů, které nejsou ani nuceným návratem ve smyslu návratové směrnice. V jejich případě je cizinec předáván státu odpovědnému za projednání žádosti o mezinárodní ochranu.“ Švoma, J. Zavřete oči, odcházím, aneb ochránce a sledování vyhoštění. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 94. K dublinskému transferu podrobněji viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013/EU ze dne 26. 6. 2013, dostupné zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=CS>

<sup>32</sup> To potvrzuje např. čl. 5 usnesení Rady Evropské unie ze dne 26. 6. 1997, o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí: „Pokud není nezletilé osobě v členském státě povolen další pobyt, může dotyčný členský stát nezletilou osobu vrátit pouze do země původu nebo do třetí země ochotné ji přijmout, pokud je tam po jeho příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.“ Toto „přiměřené přijetí“ mohou poskytnout vládní či nevládní subjekty, případně rodiče pobývající v takové jiné třetí zemi nebo jiné zletilé osoby, které převezmou péči o dítě. Usnesení dostupné zde: <http://www.polac.cz/eu/skripta/doku2/6/02.pdf>

čl. 10 odst. 2 Směrnice se musí orgány členského státu ujistit o tom, že tato osoba bude navrácena členu své rodiny, opatrovníkovi nebo do odpovídajícího zařízení ve státě návratu.<sup>xxi</sup>

**Vyhoštění lze dle čl. 9 odst. 2 Směrnice odložit „o přiměřenou dobu“** podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Členské státy přitom musí zohlednit zejména tělesný stav nebo duševní způsobilost státního příslušníka třetí země anebo technické důvody (nedostatečná dopravní kapacita nebo neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti). Jak již bylo uvedeno výše, **členské státy musí vyhoštění odložit podle čl. 9 odst. 1 Směrnice v případě, že by tím byla porušena zásada non-refoulement.**<sup>xxii</sup> V tomto případě Směrnice nevyžaduje odklad vyhoštění „o přiměřenou dobu“ a v praxi může dojít k tomu, že doba odkladu vyhoštění státního příslušníka třetí země do této třetí země bude dlouhá i desítky let, resp. do doby, než odpadnou důvody pro aplikaci zásady non-refoulement, ledaže by bylo možné státního příslušníka třetí země vyhostit do jiné třetí země, která je ochotná jej přijmout a v níž není ohrožen jeho život či osobní svoboda. **Členské státy musí vyhoštění odložit také v případě, kdy se státní příslušník třetí země odvolá proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení** (odvolání má odkladný účinek a do rozhodnutí o odvolání nelze státního příslušníka třetí země vyhostit). Poté, co je rozhodnutí o navrácení potvrzeno, by měl být státní příslušník neprodleně vyhoštěn, pokud nebudou dány jiné důvody pro odklad vyhoštění.

**Ve všech případech odkladu vyhoštění lze státním příslušníkům třetích zemí ukládat povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 3 Směrnice** (viz výše bod 1.4.1 této analýzy).<sup>33</sup> Jejich účelem je zabránit nebezpečí skrývání se. Podle čl. 14 odst. 2 Směrnice musí členské státy vydat státnímu příslušníku třetí země písemné potvrzení o odložení vyhoštění (tj. o tom, že se rozhodnutí o navrácení zatím nevykoná) v souladu s vnitrostátní právní úpravou.

### III. Zajištění za účelem vyhoštění

Zajištění (detence) je dle čl. 15 odst. 1 Směrnice krajním opatřením, k němuž lze přistoupit v případě, že jiná, mírnější, avšak stále dostatečně účinná donucovací opatření, nemohou být v konkrétním případě uplatněna. Z dikce článku je zřejmé, že zajištění nelze nařídit plošně, ale je vždy třeba zkoumat konkrétní okolnosti.<sup>34</sup> Zajistit lze přitom pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a to za účelem přípravy návratu nebo přípravy výkonu vyhoštění. Důvody (předpoklady) pro aplikaci detence jsou ve Směrnici uvedeny pouze demonstrativním výčtem, záleží tedy na jednotlivých členských státech, zda k detenci přistoupí v případě, že hrozí nebezpečí skrývání se, v případě, že státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečnění vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, nebo v jiných případech (např. jde o osobu se zákazem pobytu).

K zajištění však lze přikročit pouze v případě, že existuje „reálný předpoklad pro vyhoštění“.<sup>xxiii</sup> K jeho výkladu je třeba vyjít z čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy,<sup>xxiv</sup> podle níž nesmí být nikdo zbaven svobody kromě „*zákonného zatčení nebo jiného zbavení svobody...osoby, proti níž probíhá řízení*“.

<sup>33</sup> V rámci „povinnosti pobývat na určitém místě“ uložené státnímu příslušníku třetí země v souvislosti s odkladem vyhoštění lze v tomto případě uvažovat též o detenci, která je pojmově vyloučena pouze u dobrovolného navrácení.

<sup>34</sup> Tyto okolnosti zkoumá podle čl. 15 odst. 2 Směrnice buď soud, nebo správní orgán členského státu.

o vyhoštění nebo vydání“, pokud se tak stalo v souladu s řízením stanoveným zákonem. Ačkoli toto ustanovení Evropské úmluvy kritérium „reálného předpokladu pro vyhoštění“ výslovně nezmiňuje, bylo dovozeno ESLP např. v rozhodnutí Samie Ali vs. Švýcarsko, č. 24881/94 ze dne 5. 8. 1998,<sup>xxv</sup> nebo v rozhodnutí Agnissan vs. Dánsko, č. 39964/98 ze dne 4. 10. 2001,<sup>xxvi</sup> v nichž ESLP konstatoval, že tam, kde jsou si orgány státu vědomy toho, že příkaz k vyhoštění nemůže být vykonán, zajištění osoby nelze nadále považovat za zajištění osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění.<sup>35</sup> Výslovně o „reálném předpokladu pro vyhoštění“ hovoří ESLP v rozsudku A. a ostatní vs. Spojené království, č. 3455/05 ze dne 19. 2. 2009, z něhož plyne, že jakmile je zřejmé, že osobu nelze vyhostit do třetí země, neboť by tím došlo k porušení zásady non-refoulement, nelze osobu nadále zajišťovat podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy, neboť již nelze hovořit o existenci předpokladu vyhoštění takové osoby.<sup>xxvii</sup> Ke stejnému závěru ohledně „reálného předpokladu pro vyhoštění“ dospěl též český Nejvyšší správní soud.<sup>xxviii</sup>

Co se týká „reálnosti“ předpokladu pro vyhoštění, podle Soudního dvora EU reálný předpoklad „neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude... přijat ve třetí zemi.“<sup>xxix</sup> Není tedy nutné postavit najisto, že vyhoštění bude skutečně možné, postačí pouze posouzení toho, zda je vyhoštění „reálně“ možné, aby byl tento předpoklad splněn (pouhá teoretická možnost, že se snad někdy podaří cizince vyhostit, je nedostatečná, musí být dána možnost vyhostit státního příslušníka třetí země ve lhůtách stanovených v čl. 15 Směrnice),<sup>xxx</sup> přičemž bude třeba přihlížet ke skutkovým okolnostem.<sup>36</sup> Reálnost předpokladu pro vyhoštění bude splněna v případě, pokud bude možné státního příslušníka třetí země vyhostit do jiné třetí země ochotné jej přijmout a toto vyhoštění bude v souladu se zásadou non-refoulement, pak by ke splnění předpokladu měla postačovat již existence dohody mezi členským státem a touto jinou třetí zemí ochotnou jej přijmout.

Požadavek „reálného předpokladu pro vyhoštění“ představuje výraznou překážku pro možné zajištění státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění zejména ve dvou případech:

- státní příslušník třetí země je nevyhostitelný, neboť jeho vyhoštění brání zásada non-refoulement a současně neexistuje třetí země ochotná jej přijmout. Pokud státní příslušník třetí země požádá v členském státě o mezinárodní ochranu, do doby, než je o jeho žádosti rozhodnuto, nemůže být vyhoštěn, ovšem neznamená to, že nemůže být zajištěn.<sup>xxxi</sup> Ačkoli právní režim osoby čekající na vyhoštění a žadatele o azyl jsou odlišné, v případě, kdy je osoba zajištěna na základě čl. 15 Směrnice a teprve následně podá žádost o azyl, může zůstat zajištěna.<sup>xxxii</sup> V opačném případě, tj. kdyby pouhá žádost o azyl vedla k ukončení zajištění, by byl narušen účel Směrnice spočívající v účinné návratové politice;<sup>xxxiii</sup>
- státní příslušník třetí země nemá platné cestovní doklady (např. proto, že je sám zničil) a současně stát, jehož je dotyčným občanem, mu odmítá vydat nový cestovní doklad.<sup>xxxiv</sup>

<sup>35</sup> „...where the authorities are aware that a deportation order cannot be enforced a detention can no longer be considered to be detention of a person “against whom action is being taken with a view to deportation”.“

<sup>36</sup> Slovo „reálný“ je výrazem vyznačujícím se značnou mírou otevřenosti, která nad rámec své hodnotící složky nemá prakticky žádný deskriptivní význam. Podle Větrovský, J. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích, in Jílek D., Pořízek, P. (eds.) Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 20.



K zajištění nelze přikročit (resp. zajištěnou osobu je nutné okamžitě propustit) dokonce ani v případě, kdy státní příslušník třetí země odmítá podat či jen podepsat žádost o vydání náhradního cestovního dokladu, aby mohl být následně vyhoštěn.<sup>xxxv</sup>

Samotné zajištění musí trvat co možná nejkratší dobu a pouze dokud jsou „s náležitou pečlivostí“ činěny úkony směřující k vyhoštění.<sup>37</sup> Podle čl. 15 odst. 5 Směrnice zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v čl. 15 odst. 1 Směrnice a současně dokud je to nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Členský stát musí stanovit omezenou dobu trvání zajištění v maximální možné délce 6 měsíců. Doba trvání zajištění lze prodloužit nanejvýš o dalších 12 měsíců v souladu s vnitrostátní právní úpravou a pouze v případech, kdy je pravděpodobné, že „standardní“ doba potřebná pro provedení úkonů směřujících k vyhoštění bude přes řádné úsilí členských států delší, neboť státní příslušník třetí země dostatečně nespolupracuje anebo dochází ke zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.<sup>38</sup> Z dosud uvedeného plyne, že detence nemůže trvat déle než 18 měsíců, po uplynutí této doby musí být zajištěná osoba bezodkladně propuštěna, a to i v případě, kdy se členskému státu nepovedlo získat potřebné doklady (např. doklady nutné ke zjištění totožnosti dané osoby, cestovní doklady apod.) v důsledku nespolupráce třetí země nebo v důsledku nespolupráce samotné zajištěné osoby.<sup>39</sup>

Zajištění musí dle čl. 15 odst. 2 Směrnice nařídít správní nebo soudní orgán, v každém případě však musí být dána možnost rychlého soudního přezkumu zákonnosti zajištění. Rovněž během samotného zajištění musí být dána možnost jeho přezkoumání v přiměřených časových odstupech buď ex offo, nebo na žádost zajištěné osoby. Jakmile se zjistí, že je zajištění nezákonné, že reálný předpoklad pro zajištění přestal z právních či jiných důvodů existovat nebo že odpadly podmínky uvedené v čl. 15 odst. 1 Směrnice, musí být zajištěná osoba okamžitě, resp. bezodkladně propuštěna.<sup>xxxvi</sup>

Podmínky zajištění jsou upraveny v čl. 16 Směrnice, přičemž zajištění se má vykonávat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, avšak není-li jich (například z důvodu překročení jejich kapacity), musí být zajištění státní příslušníci třetích zemí umístěni ve věznicí odděleně od ostatních vězňů. Kritika „vězeňského režimu“ za takovýchto podmínek zajištěných osob je proto nepřijatelná.<sup>40</sup> Nezletilé osoby<sup>41</sup> bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi<sup>42</sup> lze podle čl. 17 Směrnice zajistit pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, a na co nejkratší přiměřenou dobu. Stejně jako v případě vyhoštění i při zajištění musí členské státy zohlednit čl. 5 Směrnice, ani v tomto případě se však nejedná o překážky bránící

<sup>37</sup> Viz rozsudek ESLP v kauze Chahal vs. Spojené království, č. 22414/93 ze dne 15. 11. 1998, dostupný zde: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58004>, který v odstavci 113 an. popisuje standard náležité péče (*proceedings must be prosecuted with due diligence*) a odkazuje na svá předchozí rozhodnutí.

<sup>38</sup> Ačkoli se lze setkat s argumentem, že tento důvod zajištění je nepřijatelný, neboť státní příslušník třetí země je zajištěn bez osobního zavinění, nelze odhlédnout od podmínek, za nichž může být státní příslušník zajištěn, přičemž tyto nejsou bez jeho osobního zavinění splněny.

<sup>39</sup> Nemůže tak již dojít k opakování případu Chahal vs. Spojené království, kde byla osoba zajištěna po dobu 6 let, přičemž po celou dobu byly s náležitou péčí činěny úkony k určení toho, zda lze danou osobu v souladu s čl. 3 Evropské úmluvy vyhostit do Indie.

<sup>40</sup> K tomu srov. <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/mimoradna-tiskova-konference-k-situaci-v-zarizeni-bela-jezova/>. Kritika veřejného ochránce práv se však netýkala pouze takových osob.

<sup>41</sup> Úmluva o právech dítěte v čl. 9 odst. 4 nevylučuje možnost, že dojde k oddělení dítěte od rodičů v důsledku jakéhokoli zásahu státu, jako je vazba, uvěznění, vypovězení nebo deportace.

<sup>42</sup> Toto sousloví se jeví podobně absurdní jako např. „lidová demokracie“. Mezi pojmy „nezletilý“ a „dítě“ je sémantická totožnost.

zajištění, takže i nezletilá osoba bez doprovodu může v krajním případě vykonávat detenci ve vězení, byť odděleně od ostatních vězňů.<sup>43</sup> Jedná se však o krajní případ.<sup>44</sup>

## IV. Možnost odchýlení se od Směrnice

Čl. 18 Směrnice umožňuje členskému státu **v případě nepředvídatelně velké zátěže pro kapacitu zajišťovacích zařízení členského státu** nebo pro jeho správní či soudní zaměstnance **v důsledku výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, odchýlit se od některých ustanovení Směrnice „po dobu trvání mimořádné situace“**.<sup>45</sup> Kromě stanovení delší lhůty pro soudní přezkum zákonnosti zajištění se členské státy mohou odchýlit **od čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 Směrnice**, tedy od ustanovení vyžadujících výkon zajištění ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, případně ve věznicích odděleně od ostatních vězňů a od ustanovení, podle něhož musí členský stát poskytnout samostatné ubytování zaručující přiměřené soukromí zajištěným rodinám až do vyhoštění. Členský stát musí o mimořádných opatřeních, jimiž se odchyluje od uvedených ustanovení Směrnice, informovat Komisi. Stejně tak ji musí informovat v případě, že pomínou důvody pro uplatnění mimořádných opatření. **Jiná odchýlení se podle čl. 18 Směrnice možná nejsou.**

Podle čl. 18 odst. 3 Směrnice pak *„žádné ustanovení tohoto článku nelze vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících z této směrnice.“* To ostatně plyne také ze zásady účinnosti návratové politiky.

<sup>43</sup> Opačný názor (zákaz správního zajištění dítěte kvůli jeho nejlepším zájmům) zastává Jílek, D. Mezinárodněprávní komparace: právo dítěte na svobodu a správní zajištění dítěte v migrační situaci. In Jílek D., Pořízek, P. (eds.) Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 117 an.

<sup>44</sup> Z rozsudku ESLP v kauze Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga vs. Belgie, č. 13178/03 ze dne 12. 1. 2007, vyplývá, že nezletilé dítě bez doprovodu nelze držet v zajišťovacím zařízení pro dospělé, aniž by byly zohledněny specifické potřeby takového dítěte, neboť by tím byl porušen čl. 3 Úmluvy. Rozsudek je dostupný zde:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CASE%20OF%20MUBILANZILA%20MAYEKA%20AND%20KANIKI%20MITUNGA%20v.%20BELGIUM.pdf> Obdobně též rozsudek ESLP v kauze Rahimi vs. Řecko, č. 8687/08 ze dne 5. 7. 2011, dostupný zde: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-rahimi-v-greece-application-no-868708-1>

<sup>45</sup> Členské státy však nemohou samy úmyslně přispívat ke vzniku „nepředvídatelně velké zátěže“ například rušením detenčních a azylových zařízení, aby se mohly odchýlit od některých ustanovení Směrnice. Takový postup by byl v přímém rozporu s čl. 18 odst. 3 Směrnice, podle něhož nelze žádné ustanovení čl. 18 vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících ze Směrnice.

- <sup>i</sup> Viz <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navratova-smernice-na-cestech-k-restriktivni-evropske-imigracni-politice>
- <sup>ii</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-174\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_cs.htm)
- <sup>iii</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm)
- <sup>iv</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation)
- <sup>v</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report#Decisions\\_on\\_asylum\\_applications](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Decisions_on_asylum_applications)
- <sup>vi</sup> <http://www.politico.eu/article/merkel-demands-firm-response-to-mass-attacks-women-scandal-cologne/> a <http://www.politico.eu/article/angela-merkel-domestic-security-crisis-cologne-refugees-debate-criminals-protests/>
- <sup>vii</sup> <http://zpravy.aktualne.cz/zahranici/kolin-byl-tvrdy-uder-rekla-merkelova-zvazuje-prisnejsi-zakon/r~e6da4aa0b6bf11e586750025900fea04/>, [http://www.lidovky.cz/sobotka-uprchlici-pachajici-trestne-ciny-maji-byt-vyhosteni-z-eu-phr-zpravy-domov.aspx?c=A160108\\_191519\\_In\\_domov\\_ELE](http://www.lidovky.cz/sobotka-uprchlici-pachajici-trestne-ciny-maji-byt-vyhosteni-z-eu-phr-zpravy-domov.aspx?c=A160108_191519_In_domov_ELE)
- <sup>viii</sup> Text směrnice dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:CS:PDF>
- <sup>ix</sup> Toto výslovně potvrzuje SDEU v rozsudku Mehmet Arslan, C-534/11 ze dne 30. 5. 2013, odst. 49. Text rozsudku dostupný zde: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137831&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3722374>
- <sup>x</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&qid=1452505424053&from=CS>
- <sup>xi</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&qid=1452507308529&from=CS>
- <sup>xii</sup> Dokument je dostupný zde: [http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20\\_Guidelines\\_Forced\\_Return\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf)
- <sup>xiii</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)
- <sup>xiv</sup> <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>
- <sup>xv</sup> V podrobnostech k výkladu čl. 1 F Ženevské úmluvy viz <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>, str. 29 an.
- <sup>xvi</sup> <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-o-pravech-ditete.pdf>
- <sup>xvii</sup> [http://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/IOM-UNICEF-Data-Brief-Refugee-and-Migrant-Crisis-in-Europe-30.11.15.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/IOM-UNICEF-Data-Brief-Refugee-and-Migrant-Crisis-in-Europe-30.11.15.pdf) a <http://www.politico.eu/article/europes-man-problem/>, odkazující na švédskou statistiku imigrantů.
- <sup>xviii</sup> Srov. zjištění a doporučení českého Veřejného ochránce práv týkající se zajištění nezletilých státních příslušníků třetích zemí: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Zarizeni\\_pro\\_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ\\_vyhodnoceni.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni.pdf)
- <sup>xix</sup> Podle Arcarazo, D. A. The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation, str. 4. Dostupné zde: [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository>Returns\\_Directive\\_Acosta.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository>Returns_Directive_Acosta.pdf)
- <sup>xx</sup> K tomu srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015, dostupný zde: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezyl\\_I\\_US\\_860\\_15\\_verze\\_na\\_web.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezyl_I_US_860_15_verze_na_web.pdf)
- <sup>xxi</sup> S tím souvisí čl. 20 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte obsahující demonstrativní výčet druhů náhradní péče.
- <sup>xxii</sup> Zásada non-refoulement je zakotvena např. v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Viz <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/uprchlici.pdf>
- <sup>xxiii</sup> Viz čl. 15 odst. 3 a 4 Směrnice.
- <sup>xxiv</sup> Znění Evropské úmluvy včetně dodatkových protokolů je dostupné zde: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf)
- <sup>xxv</sup> Rozsudek je dostupný zde: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8369>
- <sup>xxvi</sup> Rozhodnutí je dostupné zde: <http://echr.ketse.com/doc/39964.98-en-20011004/view/>
- <sup>xxvii</sup> Rozsudek je dostupný zde: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>, jde o odstavce 167 a 168.
- <sup>xxviii</sup> Viz Větrovský, J. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích, in Jílek D., Pořízek, P. (eds.) Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 16 an. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Navratova\\_smernice\\_2011.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Navratova_smernice_2011.pdf)
- <sup>xxix</sup> Větrovský, J. Reálný předpoklad pro vyhoštění: interpretace právního kritéria ve třech krocích, in Jílek D., Pořízek, P. (eds.) Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník ze semináře. Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, 2011, str. 17.
- <sup>xxx</sup> To potvrzuje rozsudek SDEU v kauze Said Shamilovich Kadzoev ze dne 30. 11. 2009, C-357/09 PPU, který se výslovně týká aplikace Směrnice. Rozsudek dostupný zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0357>
- <sup>xxxi</sup> Viz rozsudek ESLP v kauze M. S. vs. Belgie, č. 50012/08 ze dne 31. 1. 2012, odst. 152. Dostupné zde: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-ms-v-belgium-no-5001208-31-january-2012>
- <sup>xxxii</sup> Viz rozsudek SDEU v kauze Mehmet Arslan, C-534/11 ze dne 30. 5. 2013, odst. 63.
- <sup>xxxiii</sup> Viz rozsudek SDEU v kauze Alexandre Achughbadian, C-329/11 ze dne 6. 12. 2011, odst. 30, dostupný zde: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=115941&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=121155>
- <sup>xxxiv</sup> Rozsudek ESLP v kauze Louled Massoud vs. Malta, č. 24340/08 ze dne 27. 7. 2010, odst. 66 an., dostupný zde: <http://www.refworld.org/docid/4c6ba1232.html>
- <sup>xxxv</sup> Viz rozsudek ESLP v kauze Mikolenko vs. Estonsko, č. 10664/05 ze dne 8. 9. 2009, dostupný zde: <http://www.refworld.org/docid/4ce2b3392.html>
- <sup>xxxvi</sup> Viz čl. 15 odst. 2 a 4 Směrnice.

Tato studie byla vypracována s podporou Evropského parlamentu.

© **Evropské hodnoty z.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

**POLITICKÁ KULTURA • ČESKO V EVROPSKÉ UNII • VNITŘNÍ BEZPEČNOST**

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

[info@evropskehodnoty.cz](mailto:info@evropskehodnoty.cz)

[www.evropskehodnoty.cz](http://www.evropskehodnoty.cz)

[facebook.com/Evropskehodnoty](https://facebook.com/Evropskehodnoty)



**Evropský parlament**