

Praxe řízení před ESLP:

# Migranti a uprchlíci aneb Cesta tam a zase zpátky

Kateřina Radová

Kancelář vládního zmocněnce

Seminář na LAW MUNI

*Brno, 26. března 2019*



# Na cestě do Evropy

- **Marten ze Sýrie** prchající před ozbrojeným konfliktem



# Na cestě do Evropy

- **Marten ze Sýrie**, prchající před ozbrojeným konfliktem
- **Ahmed z Nigérie**, bývalý člen Boko Haram, míří do Evropy za lepší prací
- **Rosarita z Toga**, oběť domácího násilí, utíká před manželem do Itálie
- **Oleg z Ukrajiny**, nechtělo se mu nastoupit do vojenské služby, odjel proto do ČR

# Migrant vs Uprchlík

- Migrant X Uprchlík X Žadatel o azyl
- Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 – definice uprchlíka
- Kvalifikační směrnice 2011/95/EU – mezinárodní ochrana = postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany

# Koho chrání Úmluva a jak?

- **Jaké články Úmluvy mohou být relevantní v kontextu migrace a uprchlictví?**
  - Soud není kompetentní posuzovat žádosti o mezinárodní ochranu
  - Úmluva nezaručuje právo na azyl
  - Smluvní státy mají právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na jejich území včetně jejich vyhoštění
  - ALE povinnost zaručit všem osobám v jejich jurisdikci ochranu práv garantovaných Úmluvou
  - Čl. 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7

# Obsah přednášky

- Překážky na cestě za vyhoštěním cizince
  - Čl. 2 Úmluvy a právo na život
  - Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*
  - Čl. 8 Úmluvy a ochrana soukromého a rodinného života
  - Čl. 5 a 6 Úmluvy a flagrantní porušení
- **Čl. 5 Úmluvy a zajištění cizinců**
  - *Ochrana poskytovaná Úmluvou vs. Ochrana práva EU a OSN*
- Aktuální otázky

# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Čl. 3 – zákaz mučení:**

*„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“*

- ***Soering proti Spojenému království* (1989)**

- *Death row phenomenon*, evolutivní výklad

- *Non-refoulement* = zákaz odeslání do země, pakliže existují „závažné důvody se domnívat“, že dotyčné osobě v cílové zemi hrozí „skutečné nebezpečí“ špatného zacházení ve smyslu článku 3 Úmluvy

- ***Cruz Varas a ostatní proti Švédsku* (1991)** – rozhodnutí o vyhoštění politického oponenta A. Pinocheta do Chile

# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Absolutní charakter *non-refoulement***
  - Nemožnost jakýchkoliv výjimek - míra rizika či závažnost hrozícího zacházení nelze poměřovat s nebezpečím dané osoby pro veřejný pořádek (*Saadi proti Itálii*, velký senát, 2008 – vyhoštění teroristy – i po 11. září 2001)
  - X Vylučovací klauzule v Úmluvě z roku 1951 a v kvalifikační směrnici
- **Bez rozdílu mezi vyhošťováním a jinými formami nedobrovolného navrácení či (ne)přiznaném statusu (*Babar Ahmad proti Spojenému království*, § 168, 1976)**



# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- „*Skutečné nebezpečí*“

- **Celková situace v zemi původu**

- Sama o sobě je důvodem jen „extrémní úroveň obecného násilí“
    - Např. zprávy RE, OSN, NGOs, vládní agentury
    - Nerozlišující použití síly
    - *Sufi a Elmi proti Spojenému království, 2011 – Mogadishu, L. M. a ostatní proti Rusku, 2015 a S. K. proti Rusku – Sýrie*

- **Individuální okolnosti dané osoby**

- Např. příslušník opozice, pronásledované menšiny, riziko vyplývající z předchozího jednání dané osoby
    - Specificky pronásledované skupiny osob (*J. K. a ostatní proti Švédsku, velký senát, 2016*)

# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- „Závažné důvody se domnívat“
  - Jakmile daná osoba vznesl věrohodná tvrzení, je na orgánech daného státu, aby obavy spolehlivě rozptýlily
  - Tamní celková situace + osobní situace
  - **Důkazní standard** = pravděpodobnost vyšší než pouhá možnost, méně než trestní standard “nade vší pochybnost“, méně než důkazní standard užívaný v *common law* v civilních věcech „vyšší pravděpodobnost, že ano než že ne – balance of probabilities“
  - V pochybnostech ve prospěch

## Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Špatné zacházení**

- Nerozlišování mezi jednotlivými formami špatného zacházení, vždy je třeba dosáhnout „**minimální úrovně závažnosti**“
- I od soukromých osob, není-li stát schopen poskytnout adekvátní ochranu (*J. K. a ostatní proti Švédsku*, velký senát, 2016 – ochrana bývalých spolupracovníků USA v Iráku před Al-Káidou)

# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Povinnost důkladného přezkumu**

- Námitka o skutečném nebezpečí porušení čl. 3 v případě vyhoštění musí být nezávisle a pečlivě přezkoumána – individuální okolnosti
- Za použití veškerých předložených materiálů + materiálů získaných *proprio motu*
- Posouzení *ex nunc* X v době vyhoštění
- *F. G. Proti Švédsku*, velký senát, 2016 – konverze ke křesťanství; Irán
- Automatický odkladný účinek opravného prostředku (čl. 13 ve spojení s čl. 3 Úmluvy)

# *Non-refoulement* na volném moři

- *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii, 2012*



# *Non-refoulement* na hranicích

- *M. A. a ostatní proti Litvě, 2018*
- *X. proti České republice, CEDAW*



# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Možnost vnitřního přesídlení**
  - Možnost bezpečně a bez rizika do dané oblasti cestovat
  - Možnost na toto území vstoupit
  - Možnost se tam usadit
- **Diplomatické záruky**
  - *Othman (Abu Quatada) proti Spojenému království, 2012*
  - Konkrétnost; závaznost; zda je stát vázaný Úmluvou; mechanismus kontroly; případy z minulosti; délka a stabilita bilaterálních vztahů; právní rámec ochrany před špatným zacházením a míra spolupráce s mezinárodními orgány
  - **Absolutní pojetí *non-refoulement*?**

## Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Trest smrti** [*A. L. (X. W.) proti Rusku, 2015*)]
- **Trest na doživotí** (*Trabelsi proti Belgii, 2014*)
  - Možnost podmíněného propuštění za předem stanovených podmínek
  - V USA takový mechanismus k dispozici není (prezidentská milost jim není) – nelze tam vydat, hrozí-li uložení trestu na doživotí
  - *Ale Saidani proti Německu, 2018* - vyhoštění do Tuniska



# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- **Těžce nemocné osoby**

- *Paposhvili proti Belgii*, velký senát, 2016
- „*velmi výjimečné okolnosti a závažné humanitární důvody*“
  - již nejen bezprostřední riziko úmrtí (*N. proti Spojenému království*, velký senát, 2008), ale též „*skutečné nebezpečí vážného, rychlého a nevratného zhoršení zdravotního stavu vedoucího k intenzivnímu utrpení nebo výraznému snížení předpokládané délky života*“
- Zdravotní péče v cílové zemi ale může být na nižší úrovni
- Péče musí být pro danou osobu dostupná v praxi (náklady, vzdálenost, ...)
- V případě pochybností – povinnost vyžádat diplomatické záruky

# Čl. 3 Úmluvy a *non-refoulement*

- Tzv. „dublinké transfery“

- Předání do státu, který je dle práva EU příslušný k posouzení žádosti o azyl – domněnka, že stát účastníci se dublinkého systému respektuje základní práva, je vyvratitelná – narušení zásady důvěry zakotvené v právu EU
- ***M. S. S. proti Belgii a Řecku***, velký senát, 2011
  - Zacházení a péče o žadatele o azyl v Řecku – systémový problém
  - SDEU – *N.S. proti UK a M.E. proti Irsku*, SDEU, 2011
- ***Tarakhel proti Švýcarsku***, velký senát, 2014
  - Individuální diplomatické záruky pro rodiny s dětmi (uzpůsobení podmínek v zařízení; nerozdělení rodiny)
  - Nově: nemusí jít ve státě předání o strukturální či systémový problém (vs. Judikatura SDEU)

# Čl. 5 Úmluvy – zajištění za účelem vyhoštění

- Čl. 5 Úmluvy – právo na svobodu a osobní bezpečnost:
  1. *Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnosti. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:*
    - f) **Zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.**
  2. *Každý, kdo je zatčen, musí být seznámen neprodleně v jazyce, jemuž rozumí, s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti němu.*
  3. (...)
  4. *Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo **podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychlil rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody zákonné.***
  5. *Každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku, má nárok na odškodnění.*

# Čl. 5 Úmluvy – zajištění za účelem vyhoštění

## *Saadi proti Spojenému království*, velký senát, 2008

- Podmínky zbavení svobody – nepovolený vstup na území
  - Soulad s hmotněprávními i procesními pravidly vnitrostátního práva
  - Řízení o vyhoštění musí být v běhu a vedeno s náležitou péčí
  - ABSENCE SVÉVOLE
    - Statní orgány musí jednat v dobré víře
    - Úzké spojení zajištění s vyhoštěním
    - Vhodné místo a podmínky zbavení svobody
    - Celková délka zajištění nesmí být nepřiměřená (ale i 18 měsíců a více: *Eid proti Itálii*, 2002; *Kolompar proti Belgii*, 1992)
  - NENÍ STANOVENA PODMÍNKA NEZBYTNOSTI
    - Zbavení svobody nemusí být opatřením ultima ratio v případě, kdy sledovaného cíle nelze dosáhnout jinými méně omezujícími prostředky
    - Srov. dissent šesti soudců
- *Thimothawes proti Belgii*, 2017 – nezbytnost u osob ve zranitelném postavení

# Čl. 5 Úmluvy – zajištění za účelem vyhoštění

- ochrana poskytovaná **Mezinárodním paktem o občanských a politických právech** (článek 9):
  - zajištění není svévolné, jen je-li **odůvodněné, přiměřené a nezbytné s ohledem na individuální okolnosti věci**, jakými jsou např. pravděpodobnost útěku či riziko pro veřejný pořádek
  - rozhodnutí musí zvážit méně invazivní prostředky dosažení stejného cíle (*M. M. M. a ostatní proti Austrálii*, č. 2136/2012, názor ze dne 25. 7. 2013; *F. K. A. G. a ostatní proti Austrálii*, č. 2094/2011, názor ze dne 26. 7. 2013; Obecný komentář č. 35 k článku 9 Paktu, § 18, 15. 12. 2014)
- ochrana poskytovaná **právním Evropské unie**:
  - zbavení **svobody jen je-li to nezbytné s ohledem na okolnosti věci a není-li možné účinně užít méně omezujících opatření**, než jakým je zbavení svobody
  - návratová směrnice (2008/115/ES); přijímací směrnice (2013/33/EU); nařízení Dublin III. (604/2013)
- závěr:
  - **Úmluva poskytuje nejnižší úroveň ochrany**
  - **Úmluva poskytuje v imigrační detenci nižší úroveň ochrany než při jiných formách zbavení svobody**

# Zajištění rodin s dětmi (čl. 3 Úmluvy)

- judikaturní posun:
  - **5 rozsudků z 12. 7. 2016** – *A. B. a ostatní proti Francii; A. M. a ostatní proti Francii; R. K. a ostatní proti Francii; R. M. a ostatní proti Francii; R. C. a V. C. proti Francii*
  - **odklon od důrazu na adaptaci zařízení pro zajištění cizinců pro děti** (*Popov proti Francii*, 19. 1. 2012; *Kanagaratnam proti Belgii*, 13. 12. 2011) k délce zajištění s ohledem na věk
- skutkové okolnosti:
  - 18 dní; čtyřleté dítě (*A. B. a ostatní*)
  - 10 dní; dvouleté dítě (*R. C a V. C.*)
  - 9 dní; patnácti měsíční dítě (*R. K. a ostatní*)
  - 7 dní; děti ve věku 2,5 roku a 4 měsíce (*A. M. a ostatní*)
  - 7 dní; sedmiměsíční dítě (*R. M. a ostatní*)
  - Toulouse – vyhovující materiální podmínky pro rodiny s dětmi; ovšem – hluk z přilehlého letiště; hluk z hlášení z reproduktorů; přítomnost uniformované policie
  - Méty – taktéž vyhovující materiální podmínky pro rodiny s dětmi; ale – nedostatečné vizuální oddělení od vycházkového prostoru pro muže; hluk z hlášení z reproduktorů

# Zajištění rodin s dětmi (čl. 3 Úmluvy)

- extrémní zranitelnost dětí převáží nad jejich statusem nelegálně pobývajících cizinců – povinnost ochrany vyplývající z článku 3 Úmluvy
- klíčový faktor: úzkost a stres (rodičů?) nevyhnutelně spjaté se zbavením svobody v uzavřeném zařízení
- **samy o sobě nedosahují intenzity špatného zacházení, ale jen trvají-li pouze krátkou dobu** – v zásadě méně než 7 dní
- **dosud žádné zajištění dětí neshledáno v souladu s Úmluvou**
- **nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3289/14** ze dne 10. 5. 2017
  - zajištění dětí ve věku 3 a 6 let s otcem po dobu 50 dní v zařízení Bělá - Jezová
  - **soulad s judikaturou Soudu a jinými prameny mezinárodního práva?**
- Úmluva o právech dítěte
  - obecný komentář č. 23(2017), 16. 11. 2017 – imigrační detence není nikdy v nejlepším zájmu dítěte a vždy tak představuje porušení Úmluvy o právech dítěte – státy jsou povinny ji zakázat zákonem

# Zajištění rodin s dětmi (čl. 5 Úmluvy)

- čl. 5 odst. 1 Úmluvy
  - i když je formálně právně zbaven svobody jen rodič, i dítě je *de facto* zbaveno svobody
  - zajištění jen jako poslední opatření po ověření (na základě konkrétních individuálních okolností věcí), že jiné řešení není možné
- čl. 5 odst. 4 Úmluvy
  - *Popov proti Francii*, rozsudek, 19. 1. 2012
    - jelikož děti nejsou z pohledu vnitrostátního práva zbaveny svobody, nemohou svým jménem podat žalobu proti rozhodnutí o zajištění – porušení čl. 5 odst. 4 Úmluvy
  - odklon od této judikatury (5 rozsudků proti Francii z 12. 7. 2016):
    - stačí, pakliže soudy v řízení o žalobě rodičů zohlední, že rodiče jsou zbaveni svobody spolu se svými dětmi, a přezkoumají, zda existují v daném případě alternativy k zajištění



# Zajištění rodin s dětmi (čl. 8 Úmluvy)

- zajištění je zásahem do účinného výkonu práva na rodinný život, které však sleduje legitimní cíl ochrany pořádku a národní bezpečnosti
- **nezbytnost v demokratické společnosti:**
  - nejlepší zájem dítěte musí převážit nad imperativy imigrační politiky státu
  - **rodina musí zůstat pohromadě**
  - **musí být prozkoumány alternativy zajištění a zajištění musí být použito jen jako *ultima ratio*, když existuje zvláštní riziko útěku**
  - úřady musí postupovat se zvláštní péčí při realizaci vyhoštění, tj. délka zajištění nesmí být nepřiměřená  
(jediné kritérium, které přistupuje k těm na poli článku 5 Úmluvy)
    - **neporušení:**
      - *R. C. a V. C. proti Francii* (10 dní – v den zajištění požádány úřady třetího státu o přijetí rodiny; prodlení jde na vrub tohoto státu)
      - *A. M. a ostatní proti Francii* (8 dní; let do země původu zorganizován na druhý den; prodloužení pobytu jde na vrub matky)

# Zajištění rodin s dětmi (shrnutí)

- Evropská úmluva o lidských právech
  - zařízení musí být uzpůsobené pobytu dětí
  - příslušné orgány musí na základě individuálních okolností případu zkoumat, zda je možné realizaci vyhoštění zajistit jiným, méně závažným opatřením: zajištění tedy může být nařízeno jen jako *ultima ratio* při zvláště důvodném podezření rizika útěku rodiny
  - zajištění může trvat jen několik málo dní (patrně nejdéle 5 či 6), během nichž musí příslušné orgány vyvinout zvláštní úsilí za účelem realizace vyhoštění
- Úmluva o právech dítěte
  - zajištění rodiny s dětmi je vždy porušením této úmluvy (obecný komentář č. 23/2017)
- stejný postoj (protiprávnost imigrační detence dětí):
  - Meziamerický soud pro lidská práva (posudek č. OC-21/2014)
  - Parlamentní shromáždění Rady Evropy [např. doporučení č. 2054(2014) a 1985(2011) a rezoluce č. 2020(2014)]
  - komisař Rady Evropy pro lidská práva [zprávy z návštěv Belgie (2016), Kypru (2016); Human Rights Comment, leden 2017]

# Čl. 8 Úmluvy a zákaz vyhoštění

- **Právo na respektování soukromého a rodinného života:**

- 1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, (...).*
- 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*

# Čl. 8 Úmluvy a zákaz vyhoštění

- Není absolutní, může být omezeno
  - Vyhoštění z hlediska čl. 8 přípustné, pokud:
    - V souladu se zákonem
    - Sleduje jeden z legitimních cílů
    - Je nezbytné v demokratické společnosti, tedy je:
      - ospravedlnitelné naléhavou společenskou potřebou a
      - přiměřené sledovanému cíli
- = spravedlivá rovnováha mezi zájmy jednotlivce a zájmy společnosti jako celku
- = 5-ti stupňový test

# Čl. 8 Úmluvy a zákaz vyhoštění

- ***Üner proti Nizozemsku, 2008*** – kritéria:
  - Povaha a závažnost trestného činu;
  - Délka pobytu na území, z něhož má být cizinec vyhoštěn;
  - Doba, jež uplynula od spáchání TČ, a chování cizince během ní;
  - Státní příslušnost dotčených osob (zejm. rodinných příslušníků)
  - Rodinná situace cizince (například délka trvání manželství a další faktory vypovídající o tom, zda pár vede skutečný a opravdový život);
  - Zda manžel/manželka věděl/a o spáchání TČ v době zahájení rodinného života;
  - Zda z manželství vzešly děti, a pokud ano, jaký je jejich věk;
  - Závažnost obtíží, jimž by druhý z manželů mohl pravděpodobně čelit v zemi původu vyhošťovaného cizince
  - Nejlepší zájem a blaho dítěte, zejména závažnost obtíží, jimž by dítě vyhošťovaného cizince mohlo pravděpodobně čelit v zemi, kam má být vyhošťovaný cizinec vyhoštěn
  - Pevnost společenských, kulturních a rodinných vazeb v hostitelské zemi a v zemi, kam má být cizinec vyhoštěn

# Čl. 8 Úmluvy a zákaz vyhoštění

- ***Maslov proti Rakousku, 2008***
  - při posuzování povahy a závažnosti trestného činu je nutné zjistit, zda se jej pachatel dopustil jako mladistvý, nebo jako dospělý
  - že na osobu, která se v hostitelském státě přímo narodila nebo zde pobývala od útlého věku, je třeba nahlížet jako na tzv. dlouhodobě usazeného migranta, příp. migranta druhé generace, kdy je třeba „*velice vážných důvodů pro ospravedlnění vyhoštění.*“

# Věci před velkým senátem

- *N. D. a N. T. proti Španělsku* (č. 8675/15 a 8697/15, 3. října 2017)
  - Okamžité navrácení skupiny migrantů do Maroka, kteří se pokoušeli vstoupit na španělské území přeledením plotů na hranicích s enklávou Melilla, a to bez provedení individuálního přezkumu
  - Senát třetí sekce jednomyslně shledal porušení zákazu hromadného vyhoštění cizinců dle článku 4 protokolu č. 4 k Úmluvě

# Věci před velkým senátem

- *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* (č. 47287/15, 14. března 2017)
  - Zajištění dvou žadatelů o azyl po dobu 23 dnů bez právního základu v hraničním pásmu mezi Maďarskem a Srbskem a jejich následné vyhoštění do Srbska
  - 3 hlavní otázky:
    - **Použitelnost čl. 5 odst. 1 Úmluvy** - hraniční pásmo, které mohli stěžovatelé opustit pouze ve směru zpět do Srbska, avšak tento krok by pro ně znamenal ztrátu postavení žadatele o azyl = de facto zbavení svobody
    - **Podmínky v hraničním pásmu** – neporušení článku 3 Úmluvy (srov. Khlaifia proti Itálii, velký senát, 2016 – ostrov Lampedusa – kontext humanitární krize jako další objektivní faktor)
    - **Srbsko jako bezpečné třetí země** – porušení článku 3 Úmluvy



# Věci před velkým senátem

- *Z. A. a ostatní proti Rusku* (č. 61411/15 a další, 28. března 2017)
  - Čtyři stěžovatelé původem z Iráku, Palestiny, Somálska a Sýrie byli nuceni pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště v Moskvě v rozmezí od 5 do 23 měsíců od okamžiku, kdy jim bylo zabráněno ve vstupu na území Ruska
  - **Otázka existence zbavení svobody** – možné dobrovolně opustit území Ruska – jen do státu, ze kterého uprchli – de facto zbavení svobody
  - Senát třetí sekce shledal porušení čl. 5 odst. 1 a článku 3 Úmluvy

# Děkuji za pozornost.

**Mgr. Kateřina Radová**

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování před ESLP

Na Děkance 3, 128 10 Praha 2

e-mail: [kradova@msp.justice.cz](mailto:kradova@msp.justice.cz)

tel.: 221 997 438

