

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Klára Pekárková

Omezení osobní svobody při zajištění dětí migrantů

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Omezení osobní svobody dětí migrantů“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 12. února 2017

.....

Klára Pekárková

Na tomto místě bych ráda poděkovala Martinu Kopovi za vedení své diplomové práce, cenné rady, připomínky a vstřícný přístup.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Právní postavení dětí cizinců a jejich zajištění	8
1.1 Pojem cizinec a právní úprava pobytu cizinců	9
1.1.1 Zákon o pobytu cizinců	9
1.1.2 Nařízení „Dublin“	14
1.2 Ochrana základních lidských práv a svobod dětí	16
1.2.1 Ochrana zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte	16
2 Zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) v České republice	21
2.1 Problematika ZZC Bělá- Jezová	22
2.2 Alternativní možnosti zajištění	25
3 Zajištění dětí vs. omezení osobní svobody	30
3.1 Omezení osobní svobody dětí migrantů v ZZC	32
3.1.1 Omezení osobní svobody ve světle judikatury českých soudů	32
3.1.2 Omezení osobní svobody ve světle judikatury ESLP	37
Závěr	43
Seznam použitých zdrojů	45
Abstrakt	49
Abstract	50
Klíčová slova	51
Key words	51

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Nařízení Dublin	Nařízení Evropského parlamentu a Rady 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 180, 29. června 2013.
NSS	Nejvyšší správní soud
OSN	Organizace spojených národů
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
ZZC	zařízení pro zajištění cizinců
zákon o azylu	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o pobytu cizinců	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Ve své diplomové práci se zabývám tématem z oblasti azylu a uprchlictví, konkrétně problematikou zajištění dětí migrantů v České republice a možným zásahem do jejich osobní svobody. Tato problematika je v současné době v souvislosti s trvajícím uprchlickou krizí v Evropě velmi aktuální. Uvedené téma jsem si zvolila také z důvodu dosavadní absence jeho širšího zpracování.

V červnu roku 2015 proběhlo řízení o kasační stížnosti NSS, které se zabývalo právě porušením lidských práv a svobod při zajištění dětí ve světle článků 3, 5 a 8 Úmluvy. Zároveň se situací v ZZC v České republice zabývá i veřejná ochránkyně práv, která v posledních 2 letech navštívila inkriminované ZZC Bělá-Jezová dvakrát a vydala zprávu, ve které zázemí v ZZC shledala jako porušující lidská práva.

Tato problematika byla již dříve předmětem několika řízení před ESLP ve Štrasburku. V dřívější i nejnovější judikatuře ESLP bylo při zajištění dětí za určitých podmínek zkonstatováno porušení čl. 5 Úmluvy.

Ve své práci tuto aktuální situaci v České republice zanalyzuji ve světle judikatury. Hypotézou práce je, že při ubytování dětí v zařízení pro zajištění cizinců v České republice podle § 140 zákona o pobytu cizinců dochází k zásahu do práva na osobní svobodu chráněného čl. 5 Úmluvy. NSS však ve své judikatuře drží názor, že v případě dětí o zásah do osobní svobody nejde. Stěžejním cílem mé práce bude zjistit, zda je takový názor NSS správný. V případě negativního zjištění bude další tezí práce zamyslet se a navrhnout jiné případné možné alternativy zajištění dětí migrantů, aby byla zachována jejich osobní svoboda a další základní lidská práva.

V první kapitole uvedu definice pojmů týkající se migrantů, zejména vymezím rozdíly mezi pojmy cizinec, uprchlík, azylant, a zmíním a provedu rozbor právní úpravy týkající se pobytu cizinců jak na vnitrostátní úrovni, tak na té mezinárodní.

Druhá kapitola se bude věnovat aktuální situaci zajištění dětí cizinců v České republice v ZZC Bělá-Jezová, kde budu porovnávat podmínky v tomto zařízení s podmínkami v jiných detenčních zařízeních ve Francii či Belgii, které byly předmětem řízení u ESLP a na základě kterých ESLP zkonstatoval zásah do lidských práv a svobod. Zároveň se zaměřím na právní úpravu alternativních možností k zajištění.

V poslední kapitole se zaměřím už na samotnou komparaci a analýzu relevantních rozhodnutí českých soudů a ESLP, na jejichž základě budu schopna odpovědět na svou výzkumnou otázku, tj. zda je názor NSS, že při detenci migrujících rodin v zařízení pro

zajištění cizinců nedochází po právní stránce k zásahu do osobní svobody dětí, správný. Konkrétně zanalyzuji nejnovější judikaturu NSS týkající se takového případu zajištění dítěte migrantů a zároveň provedu analýzu této problematiky i ve světle judikatury ESLP.

Jak jsem již zmínila, problematice umístění dětí migrantů do ZZC se odborná veřejnost ve větším rozsahu zatím nevěnovala, proto i zdroje pro moji práci byly omezené. Využila jsem kromě aktuálních právních předpisů také zprávy veřejné ochránkyně práv ze zařízení pro zajištění cizinců v České republice. Nejvíce jsem však vycházela z rozhodnutí NSS a zejména ESLP, jehož judikatura je v této oblasti oproti českým soudům širší. Výzkumnými metodami, které jsem při psaní své práce využila, byly převážně komparace a analýza judikatury.

Vzhledem k tomu, že se jedná o aktuální téma, předpokládám, že judikatura soudů se v této oblasti bude rozšiřovat a rozvíjet. V současné době je u Ústavního soudu ČR podána ústavní stížnost proti rozsudku NSS ze dne 24. 6. 2014, č. j. 4 Azs 115/2014 – 37, který je také předmětem analýzy této práce.

Do budoucna může být dalším výzkumem v oblasti této problematiky komparace právní úpravy zajištění migrantů v členských státech EU nebo zaměření se na alternativní možnosti zajištění.

1 Právní postavení dětí cizinců a jejich zajištění

Tato kapitola se bude zabývat teoretickým vymezením relevantních pojmů z oblasti cizineckého práva a příslušnou právní úpravou týkající se zajištění rodin cizinců s dětmi, včetně úpravy podmínek a způsobu zajištění. Dále vymezím pojem „nejlepší zájem dítěte“, který je jedním ze stěžejních argumentů při rozhodování soudů, zda se při zajištění dětí migrantů jedná o porušení čl. 5 Úmluvy. Blíže se podívám na jednotlivá rozhodnutí NSS, která jsou předmětem analýzy diplomové práce, a zjistím, jakým způsobem se s tímto argumentem soud vypořádal. Cílem kapitoly je uvedení do problematiky, ujasnění právního postavení dětí cizinců a jejich rodin.

Nejdříve se pokusím osvětlit terminologické pojmy související s migrací. Migrace je jednoduše řečeno přesun jednotlivců i skupin v prostoru, imigrace potom představuje konkrétněji změnu místa pobytu směrem na území jiného než domovského státu, tj. imigrace je procesem, při němž se na území států usídlují cizinci.¹ Imigrant, nebo též migrant, je cizinec přicházející do země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru.²

Na tomto místě je také důležité zmínit právní definici uprchlíka. Laická veřejnost hovoří o „uprchlické krizi“, nicméně uprchlík má zvláštní právní postavení a požívá zvláštní právní ochrany. Uprchlíkem je státní příslušník cizí země (resp. ve smyslu práva evropské unie: příslušník třetí země), jemuž bylo přiznáno právní postavení uprchlíka ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (tzv. Ženevská úmluva), a který je oprávněn pobývat na území členského státu.³ V ČR je osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, označována jako azylant a spadá pod režim zákona o azylu. Zákon o azylu v § 2 odst. 2 definuje azylanta jako cizince, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Můžeme tedy říci, že cizinec je nadřazený pojem. Každý uprchlík je cizincem, resp. cizincem *sui generis*. Odlišit pojem uprchlíka od cizince má význam v tom, že pouze osobě, která splňuje kritéria pro udělení statutu uprchlíka, je poskytnuta mezinárodní ochrana a může požívat právní a sociální výhody, které se státy zavázaly těmto osobám poskytnout.

¹ AZYL, MIGRACE A INTEGRACE. Terminologický slovník [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit 3. září 2016]. Dostupné na < <http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=2602&docType=ART&chnum=1> >.

² Tamtéž.

³ Tamtéž.

1.1 Pojem cizinec a právní úprava pobytu cizinců

1.1.1 Zákon o pobytu cizinců

Konečně se dostávám k vymezení pojmu cizinec. Cizince definuje § 1 odst. 2 o pobytu cizinců. Rozumí se jím fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. Zákon o pobytu cizinců se nevztahuje na cizince, který „je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.“⁴

Podle zákona o pobytu cizinců může cizinec na území ČR pobývat trvale na základě povolení k trvalému pobytu, nebo v případě cizince mladšího 18 let splňující podmínky podle § 87 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na základě rozhodnutí příslušného orgánu o svěřeni do náhradní výchovy.⁵ Cizinec může na území ČR pobývat přechodně, a to bez víza, na základě krátkodobého víza, na základě dlouhodobého víza (nad 90 dnů), na základě povolení k dlouhodobému pobytu (delší než 1 rok) nebo přechodnému pobytu nebo na základě výjezdního příkazu.⁶

Zákon upravuje dále vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, ochrany na území, vědeckého výzkumu nebo strpění pobytu na území.⁷ Strpěním pobytu cizince se rozumí situace, kdy cizinec z objektivních důvodů nemůže vycestovat a současně nehodlá žádat nebo nesplňuje podmínky pro dlouhodobý či trvalý pobyt. Jedná se o překážky vycestování na jeho vůli nezávislé (např. z důvodu neexistence dopravního spojení, dlouhodobého upoutání na lůžko a nemožnosti převozu, nemožnosti získání cestovního dokladu domovského státu nebo povolení vstupu do třetího státu).^{8 9} Dále může být „vízum strpění“ uděleno cizinci, který je svědkem nebo poškozeným v trestním řízení, nebo který v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, nebo který podal žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým mu byla zrušena platnost víza nad 90 dnů nebo zamítnuta žádost o jeho prodloužení.¹⁰ Vízum za účelem strpění pobytu má umožnit cizincům

⁴ § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

⁵ § 65, tamtéž

⁶ § 17, tamtéž.

⁷ § 42c, tamtéž

⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, Dz 326/1999.

⁹ § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

¹⁰ § 33 odst. 1 písm. b), c), d), tamtéž.

setrvání na území ČR po dobu nezbytně nutnou, dokud překážka na jejich vůli nezávislá neodpadne.

Povolení k pobytu lze vydat také rezidentovi jiného členského státu Evropské unie.¹¹

Institut zajištění je reakcí na jev nelegální migrace. Zajištění cizince je institutem, jenž zasahuje do jeho základního lidského práva na osobní svobodu garantovanou čl. 8 LZPS, čl. 5 Úmluvy a dalšími mezinárodními instrumenty. K omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon.¹² Zajištění se vztahuje se na cizince, kteří nesplňují nebo již přestali splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území ČR, tedy nedisponují potřebnými dokumenty opravňujícími je ke vstupu na území nebo na území přebývají po vypršení platnosti oprávnění. Samotné zajištění cizince je upraveno v § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Zákon rozlišuje tři druhy zajištění.

Ustanovení § 124 upravuje zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Správní vyhoštění znamená „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie.*“¹³ Doby vycestování z území lze stanovit v rozmezí 7 až 60 dnů, v případě správního vyhoštění z přechodného pobytu na území může policie stanovit i dobu kratší než 7 dní.¹⁴ Za účelem správního zajištění lze zajistit pouze osobu starší 15 let. Další podmínkou je doručení oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo pravomocné rozhodnutí o takovém vyhoštění a zároveň nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování,¹⁵ tedy povinnost oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, nebo složit finanční záruku ve výši předpokládaných nákladů spojených s vyhoštěním nebo se osobně hlásit policii v době policií stanovené.¹⁶

Taxativní důvody, pro které lze takto cizince zajistit, jsou nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo narušení veřejného pořádku, maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, nevycestování v určené lhůtě, závažné porušení povinností stanovené zvláštním opatřením za účelem vycestování a evidence cizince v informačním systému smluvních států. Rozhodnutí o zajištění vydává policie, která stanoví také dobu zajištění.

¹¹ § 42c, tamtéž.

¹² Čl. 8 odst. 2 LZPS.

¹³ § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁴ § 118 odst. 3, tamtéž.

¹⁵ § 124, tamtéž.

¹⁶ § 123b, tamtéž.

Zákon stanoví povinnost zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu i rodin či jiných osob s dětmi.¹⁷ Nezletilým cizincům bez doprovodu je bezodkladně jmenován opatrovník. Zajistit takového cizince je potom možné pouze z důvodu ohrožení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a je-li to v souladu s Úmluvou o právech dítěte.¹⁸

Druhým typem zajištění je zajištění cizince za účelem vycestování, a to v případě, že nelze účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování. Zajistit lze cizince staršího 15 let, jestliže bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno, protože cizinec neposkytl údaje k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany; jestliže cizinec nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve lhůtě uvedené ve výjezdním příkazu nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen; nebo mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.¹⁹

Posledním druhem zajištění je zajištění cizince za účelem jeho průvozu nebo předání podle mezinárodní smlouvy nebo Nařízení Dublin, pokud existuje vážné nebezpečí útěku.

Zajistit cizince za účelem vycestování lze pouze na dobu nezbytně nutnou. Jak v případě správního vyhoštění, tak vycestování, nesmí zajištění cizince staršího 18 let překročit 180 dní, u cizince mladšího 18 let a rodiny s nezletilými dětmi pak 90 dnů. Doba zajištění lze prodlužovat, pokud cizinec zmařil výkon vyhoštění nebo vycestování nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro opatření náhradního cestovního dokladu, nicméně celková doba zajištění nesmí v souhrnu překročit 545 dnů. Doba zajištění se počítá od okamžiku omezení osobní svobody.²⁰

Kromě cizinců v režimu zákona o pobytu cizinců mohou být v zařízení pro zajištění cizinců zajištěni i žadatelé o udělení mezinárodní ochrany dle § 46a zákona o azylu, zejména se jedná o případy, kdy byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v ZZC a lze se domnívat, že žádost byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody do ciziny.²¹ Lhůta trvání takového zajištění je nejdéle 120 dnů.²² Podle § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců musí být zajištění v režimu tohoto zákona bez zbytečného odkladu ukončeno, rozhodlo-li ministerstvo o zajištění dle § 46a zákona o azylu.²³ V takovém případě dojde z právního hlediska k ukončení zajištění podle zákona o pobytu cizinců, cizinec však bude nadále

¹⁷ § 124 odst. 3, tamtéž.

¹⁸ § 124 odst. 6, tamtéž.

¹⁹ § 124b odst. 1, tamtéž.

²⁰ § 125, tamtéž.

²¹ § 46a písm. f) zákona o azylu.

²² § 46a odst. 5, tamtéž.

²³ § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

setrvávat v zařízení pro zajištění cizinců na základě „rozhodnutí o zajištění“ vydaného ministerstvem podle § 46a zákona o azylu. Po uplynutí lhůty pro zajištění dle § 46a zákona o azylu nelze podle názoru NSS cizince opětovně zajistit zpátky do režimu podle zákona o pobytu cizinců, aby nedocházelo k prodlužování maximálních lhůt zajištění.²⁴

Nabízí se otázka, zda je smysluplné a účelné trvat na plné době zajištění u osob, které požádaly o azyl v ZZC, neboť je s ohledem na praxi velmi pravděpodobné, že azylové řízení ve stanovené lhůtě neskončí a cizinec tím pádem nemůže být v zákonné době zajištění vyhoštěn – není proto splněn účel zajištění, neboť k vyhoštění dojít nemůže. Právě pro tyto případy by dle mého názoru bylo vhodnější, kdyby takoví žadatelé mohli pobývat na území ČR v režimu zákona o azylu, tedy v běžném azylovém zařízení, popř. v jiném vhodném speciálním zařízení nebo pobývat při dodržování určených podmínek volně na území.

Oprávnění cizince učinit prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců zaniká uplynutím sedmi dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany na území a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty.²⁵ Pokud tedy cizinec v uvedené lhůtě o azyl nepožádá, bude policií zahájen proces realizace jeho vyhoštění do země původu.

Zajištění cizince se vykonává v zařízení pro zajištění cizinců, která jsou provozovaná Ministerstvem vnitra prostřednictvím Správy uprchlických zařízení.²⁶ Zákon o pobytu cizinců v § 130 až § 145 upravuje podmínky ZZC. Podle zákona se ZZC dělí na část s mírným režimem a na část s přísným režimem. První část tvoří ubytovací místnost, společné sociální a kulturní zařízení a další prostory stanovené vnitřním řádem, v němž se mohou zajištění cizinci volně pohybovat. Ubytovací místnost by měla být vybavena lůžky, skříňkami pro uložení osobních věcí, stolkem a židlemi podle počtu ubytovaných cizinců.²⁷ Část s přísným režimem musí být oddělena od části s mírným režimem a tvoří ji ubytovací místnost a prostor určený pro vycházky. Ubytovací místnost je uzamykatelná pouze z vnější strany a navíc oproti části s mírným režimem tvoří sanitární zařízení, které je odděleno od zbývajících prostorů neprůhlednou zástěnou a signalizačním zařízením.²⁸

V části s přísným režimem zajištění lze zajistit cizince, který je agresivní nebo z jiného vážného důvodu vyžaduje zvýšený dohled nebo opakovaně závažným způsobem porušil

²⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2014, č. j. 6 As 146/2013 – 44.

²⁵ § 3b odst. 1 zákona o azylu.

²⁶ § 130 zákona o pobytu cizinců.

²⁷ § 130, 132, 133, tamtéž.

²⁸ Tamtéž.

vnitřní řád zařízení nebo povinnost či zákaz dle zákona o pobytu cizinců.²⁹ Cizince mladšího 18 let nelze umístit do části s přísným režimem z důvodu porušení vnitřního řádu ZZC.

Co se týká zajištění rodin s dětmi, tak zákon o pobytu cizinců stanoví povinnost nabízet v ZZC kulturní, sportovní a další vyžití pro různé věkové kategorie. Zároveň lze rodinu rozdělit jen v případě umístění některého člena rodiny v části s přísným režimem zajištění.

Děti zajištěných cizinců mají dle § 140 zákona o pobytu cizinců postavení tzv. ubytovaného cizince, tj. cizince, „*vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči (...)*“.³⁰ Nelze-li zajistit péči o něj jinak, je takové dítě ubytováno v části s mírným režimem ubytování spolu s osobou blízkou nebo osobou, které byl svěřen do péče, tedy zejména s rodičem či rodiči. Pokud je dítě dostatečně rozumově vyspělé, dokáže si uvědomit omezení spojená s pobyt v ZZC, přihlíží se k jeho projevu vůle. Zařízení může kdykoliv opustit, má-li zajištěnou péči jiným způsobem. V případě nezletilého cizince nebo osoby s omezenou svéprávností je možné opustit ZZC jen s písemným souhlasem zákonného zástupce.³¹ Lze tedy zkonstatovat, že rodič, jehož svoboda je v ZZC omezena, může rozhodovat o osudu svého dítěte a umožnit mu zařízení opustit. Jeho péče může být zajištěna například u příbuzných, opatrovníka nebo prostřednictvím ústavní péče.

Z pohledu NSS se v případě zajištění rodiče podle zákona o pobytu jedinců jedná o zákonné omezení osobní svobody, avšak na děti v důsledku zajištění rodiče/rodičů dopadá „pouze“ ustanovení § 140 zákona o pobytu cizinců a takové „*umístění nezletilého do zařízení pro pobyt cizinců je primárně výsledkem rozhodnutí jeho zákonných zástupců, byť je nutnost tohoto rozhodování vyvolána změnou faktického stavu, spočívající v omezení osobní svobody osoby, která má nezletilého v péči*“.³²

Rozhodnutím o zajištění rodiče tedy podle názoru NSS nedochází k omezení osobní svobody dítěte. Na dítě i rodiče se ale aplikuje stejný zákonný režim, tedy stejné opatření ve formě pobytu v zařízení pro zajištění cizinců, na které dopadají stejné podmínky, jelikož zákon o pobytu cizinců neobsahuje zvláštní podmínky pobytu ubytovaných cizinců, tedy dětí. Pojem „zajištění“ v případě cizince-rodiče či použití termínu „ubytování“ v případě dětí jakožto ubytovaných cizinců však nepředstavuje fakticky jinou situaci. Pokud tedy není pochyb, že rodič je omezován na své osobní svobodě, mělo by toto tvrzení dle mého názoru platit s využitím argumentace *a fortiori* i ve vztahu k dětem zajištěných cizinců. Je na místě také připomenout, že rodina patří do skupiny zranitelných osob, jejichž zvláštní potřeby je

²⁹ § 135, tamtéž.

³⁰ § 140 odst. 1, tamtéž.

³¹ § 140 odst. 1 a 2, tamtéž.

³² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54.

nutné zohlednit při jakémkoliv rozhodování, které by se mohlo dotknout jejich subjektivních práv.³³

1.1.2 Nařízení „Dublin“

Nařízení Dublin je součástí dublinského systému, který je základem pro vytváření společného azylového systému v EU. Jeho účelem je přesně určit, který členský stát je příslušný pro posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Podle čl. 28 lze osobu zajistit za účelem přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku a nelze-li účinně použít jiná mírnější donucovací opatření. Zajištění musí být přiměřené a nesmí trvat déle než nezbytně nutnou dobu k provedení požadovaných správních řízení.³⁴ Ustanovení tedy formuluje tři podmínky, které musí být naplněny, aby bylo možné cizince zajistit: vážné nebezpečí útěku, přiměřenost a neexistenci alternativních opatření.

Nebezpečí útěku je v čl. 2 písm. n) Nařízení Dublin definováno jako „*existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout.*“³⁵ Tato objektivní kritéria, která již byla obsažena v dosavadní rozhodovací praxi NSS, zakotvila novela zákona o pobytu cizinců s účinností od 18. 12. 2015 v § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Jedná se o taxativní výčet kritérií. Podle tohoto ustanovení se za vážné nebezpečí útěku považuje zejména:

- a) pokud cizinec pobýval na území neoprávněně;
- b) vyhnul se již dříve předání do státu vázaného Nařízením Dublin;
- c) pokusil se o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění, nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání;
- d) pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného Nařízením Dublin přímo nesousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.³⁶

Ještě před zmíněnou novelou zákona o pobytu cizinců, konkrétně v září 2015, se 10. senát NSS obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda má samotná skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince dle čl. 2 písm.

³³ Čl. 20 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úř. věst. L 337/19, 20. prosince 2011.

³⁴ Čl. 28 odst. 2 a 3 Nařízení Dublin.

³⁵ Čl. 2 písm. n), tamtéž.

³⁶ § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

n) Nařízení Dublin, za následek neaplikovatelnost institutu zajištění dle čl. 28 odst. 2 téhož nařízení.³⁷ Podle NSS nebylo zákonné vymezení kritérií nezbytné a podobný požadavek považoval za přehnaně formalistický. Podle soudce NSS Zdeňka Kühna by se právní jistota cizinců po přijetí zákonné úpravy vymezující objektivní kritéria vážného nebezpečí útěku nijak nezvýšila.³⁸

Nařízení Dublin obsahuje oproti zákonu o pobytu cizinců více ustanovení zaměřujících se zvláště na ochranu rodin s dětmi, zdůrazňuje zvláštní ochranu nejlepšího zájmu dítěte a rodinného života. Už v samotné preambuli nařízení stanoví, že by „*členské státy měly mít při uplatňování tohoto nařízení na mysli především nejlepší zájem dítěte. Při posuzování toho, co je v nejlepším zájmu dítěte, by členské státy měly zejména náležitě zohledňovat blaho a sociální vývoj nezletilé osoby, její bezpečnost a ochranu, názory úměrně jejímu věku a vyspělosti, jakož i její původní prostředí.*“³⁹ Dále preambule klade důraz na respektování rodinného života a dodržování zásady zachování celistvosti rodiny. Jako závazné kritérium pro určení příslušnosti toho kterého státu by měla být proto existence vztahu závislosti mezi žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a jeho dítětem.⁴⁰

Pro účely Nařízení Dublin je situace nezletilé osoby, která doprovází žadatele a splňuje definici rodinného příslušníka,⁴¹ neoddělitelná od situace žadatele o mezinárodní ochranu. Stát příslušný k posouzení žádosti rodiče se tedy musí zabývat i situací dítěte za předpokladu, že je to v jejím zájmu. Půjde tedy zejména o zájem zachovat rodinu spolu.⁴²

Konkrétní záruky pro nezletilé osoby jsou upraveny v čl. 6 Nařízení Dublin. Odstavec první tohoto článku stanoví jako primární hledisko nejlepší zájem dítěte, ke kterému by se mělo přihlížet při všech řízeních podle tohoto nařízení. Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte mají státy povinnost úzce spolupracovat a brát v úvahu možnost opětovného sloučení rodiny, blaho a sociální rozvoj dítěte, hledisko ochrany bezpečnosti a názory dítěte s přihlédnutím k jeho věku a vyspělosti.⁴³ Z důvodu ustanovení je patrné, že se nejedná o taxativní výčet záležitostí, stát by měl tedy každý případ posuzovat individuálně.

³⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88.

³⁸ *Nejvyšší správní soud se obrací na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se zajišťování migrantů v České republice* [online]. Nejvyšší správní soud, 25. září 2015 [cit. 27. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-se-obraci-na-Soudni-dvur-s-predbeznou-otazkou-tykajici-se-zajistovani-migrantu-v-Ceske-republice/art/2262?tre_id=205>.

³⁹ Bod 13 preambule Nařízení Dublin.

⁴⁰ Bod 14, 15 a 16 preambule, tamtéž.

⁴¹ Viz čl. 2 písm. g), tamtéž.

⁴² Čl. 20 odst. 3, tamtéž.

⁴³ Čl. 6 odst. 3, tamtéž.

Podle judikatury ESLP se „nejlepší zájem dítěte skládá ze dvou částí. Na jedné straně to určuje, že musí být zachována pouta mezi dítětem a jeho rodinou s výjimkou případů, kdy se rodina ukázala jako obzvláště nevhodná. Z toho vyplývá, že tyto rodinné vazby mohou být přerušeny pouze ve zcela výjimečných případech a že je třeba učinit vše pro zachování osobních vztahů. Na druhé straně je zjevně také v zájmu dítěte, aby byl zajištěn jeho rozvoj ve zdravém prostředí (...).“⁴⁴

Na tomto místě je také důležité zmínit závazek státu uvedený v bodě 32 preambule, konkrétně že jsou „členské státy vázány svými povinnostmi podle nástrojů mezinárodního práva, včetně příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.“⁴⁵

1.2 Ochrana základních lidských práv a svobod dětí

Valné shromáždění OSN dne 20. listopadu 1989 přijalo Úmluvu o právech dítěte. V 54 člancích stanoví občanská, politická, ekonomická, sociální a kulturní práva dětí a povinnosti států zajistit dítěti ochranu a výkon těchto práv a přijmout k tomu příslušná opatření. Na dítě se pochopitelně aplikují všechna práva garantovaná Úmluvou.

1.2.1 Ochrana zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte

Čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte stanoví, že „zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.“⁴⁶ Výbor OSN pro práva dítěte určil toto ustanovení jako jeden ze základních principů Úmluvy o právech dítěte a všechna práva dítěte zaručená touto úmluvou by měla být vykládána v souladu s tímto principem nejlepšího zájmu dítěte (v angličtině „child’s best interest“).⁴⁷

Na co konkrétně čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte dopadá, můžeme dovodit jazykovým výkladem. Dítětem se rozumí podle čl. 1 Úmluvy o právech dítěte „každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.“⁴⁸

⁴⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. července 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, č. 41615/07, bod 136 (překlad autorky).

⁴⁵ Bod 32 preambule Nařízení Dublin.

⁴⁶ Čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, v aktuálním znění.

⁴⁷ *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* [online]. United Nations Human Rights, 29. května 2013 [cit. 6. října 2016]. Dostupné na <

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

>, s. 3.

⁴⁸ Čl.1 Úmluvy o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, v aktuálním znění.

Pojem „přední hledisko“ znamená, že zájem dítěte by neměl být posuzován na stejné úrovni jako další kritéria. Upřednostnění zájmu dítěte, resp. jeho nadřazenější postavení, je odrazem toho, že je nutné vyvážit postavení dítěte jako slabší strany. Pochopitelně se může nejlepší zájem dítěte dostat do konfliktu s jinými zájmy nebo právy (např. právo rodičů, veřejný zájem, bezpečnost státu apod.). Tyto konflikty musí být řešeny případ od případu a mělo by se dojít k řešení, které je v souladu s principem přiměřenosti. Pokud plné a účinné požívání práv garantované Úmluvou o právech dítěte nebude možné, bude v nejlepším zájmu dítěte takové opatření, které se tomuto ideálnímu stavu bude alespoň co nejvíce přibližovat, tj. které dítěti umožní požívat všech svých práv alespoň v nejvyšší možné míře. V nejlepším zájmu dítěte v konkrétní situaci bude vždy takové opatření, které je z hlediska zachování všech jeho práv nejšetrnější a nezasahuje z důvodu ochrany jednoho práva dítěte do jiného práva ve vyšší míře, než je nezbytně nutné ke splnění sledovaného účelu. Orgán, který o dané situaci dítěte rozhoduje, bude muset všechna dotčená práva a zájmy zvážit s tím, že nejlepšímu zájmu dítěte by měla být dána větší váha.⁴⁹

Spojení „jakákoliv činnost“ představuje nejen rozhodnutí, ale také právní předpisy, jednání, služby, postupy, návrhy a další opatření, která se týkají dětí. Tímto se dostávám k pojmu „týkat se“. Povinnost brát zájem dítěte jako přední hledisko se nevztahuje jenom na opatření a rozhodnutí, která se přímo dotýkají dítěte nebo skupiny dětí, ale také na situace, kdy se daný úkon přímo na dítě nezaměřuje, ale má na něj dopad. Takovým příkladem je právě rozhodnutí o zajištění cizince- rodiče, kterého dítě do ZZC následuje. „Veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče“ nelze chápat pouze sociální zařízení *stricto sensu*, ale všechny instituce, ekonomické, vzdělávací, kulturní a další, které se týkají výkonu práv dětí. „Správními nebo zákonodárnyými orgány“ rozumíme rozhodování na úrovni soudních a správních orgánů ve všech stupních a také postup zákonodárce při tvorbě zákonů.⁵⁰

Nejlepší zájem dítěte je velmi komplexní a dynamický pojem, který zahrnuje mnoho hledisek a měl by být posuzován vždy individuálně s ohledem na všechny okolnosti případu, s přihlédnutím k potřebám dítěte a jeho konkrétní situaci. Výbor OSN pro práva dítěte vytvořil rukověť demonstrativního výčtu složek, které mají pomoci nejlepší zájem dítěte zhodnotit a určit.

⁴⁹ *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* [online]. United Nations Human Rights, 29. května 2013 [cit. 6. října 2016].

Dostupné na

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

>, s. 10.

⁵⁰ s. 7-9, tamtéž.

Jednou z nejpodstatnějších složek a předpokladů pro zjištění nejlepšího zájmu dítěte je jeho názor. Dítě má právo vyjádřit svůj názor ve všech záležitostech, které se jej dotýkají. Názor dítěte jako složku jeho nejlepšího zájmu je třeba chápat v nejširším možném smyslu, tedy zohlednit i neverbální projev, jak celou situaci vnímá, jak by pravděpodobně reagovalo na případné opatření a jak by jej prožívalo.

Další složkou je identita dítěte, která zahrnuje charakteristiky jako osobnost dítěte, pohlaví, sexuální orientaci, národnost, etnický původ, kulturní identitu či náboženské přesvědčení.

Další mimořádnou složku představuje zachování rodinného prostředí a navázaných vztahů. Přistoupit k opatření, kterým by mělo dojít k oddělení dítěte od jeho rodiny, by mělo být řešením *ultima ratio*. Stát by měl disponovat alternativními možnostmi a méně zasahujícími prostředky.

Dalšími třemi kritérii je zachování blaha dítěte ve smyslu jeho ochrany, péče a bezpečí a jeho právo na zdraví a vzdělání.

V neposlední řadě je velmi důležité zohlednit tzv. zvláštní zranitelnost dítěte jako je např. zdravotní postižení, příslušnost k etnické nebo národnostní minoritě, oběť domácího násilí a podobně. Zranitelnost dítěte ale může vyplývat i ze samotného statusu rodičů a jejich zvláštní situace, tedy postavení cizince, žadatele o azyl nebo uprchlíka.⁵¹

Na nejlepší zájem dítěte se můžeme podívat ze tří pohledů. V první řadě se jedná o hmotné právo, které je přímo vykonatelné a lze se ho domáhat u soudu. Představuje pro státy povinnost brát toto právo v potaz při jakémkoliv rozhodnutí dotýkajícím se dítěte, a to jak přímo, tak nepřímo. Zároveň je nejlepší právo dítěte chápáno jako základní interpretační právní princip. V případě, že nějaké ustanovení je otevřeno pro více než jeden výklad, je povinností vybrat ten výklad, který je pro dítě s ohledem na jeho zájem nejefektivnější. V poslední řadě se můžeme na koncept nejlepšího zájmu dítěte dívat jako na pravidlo právního postupu. Nejlepší zájem dítěte představuje požadavek řádného uvážení, zejména při soudním a správním rozhodování a dalších úkonech, které se týkají dítěte. Vždy by se měl zhodnotit případný negativní nebo pozitivní dopad na dítě. Z odůvodnění každého takového rozhodnutí by mělo jasně vyplývat, že zájem dítěte byl brán v úvahu, rozhodovací orgán by se měl s tímto právem vypořádat jasně a vysvětlit, co je považováno za nejlepší zájem dítěte a na základě jakých kritérií.⁵²

⁵¹ s. 12-17, tamtéž.

⁵² s. 4, tamtéž.

Pro státy představuje čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte tři dílčí povinnosti. Za prvé zajistit, aby nejlepší zájem dítěte byl řádně integrován a vhodně používán při všech úkonech veřejných institucí, zejména při implementaci příslušných opatření a správních a soudních postupů, které mají přímo nebo nepřímo dopad na dítě. Druhým závazkem je zajistit, aby nejlepší zájem dítěte byl brán v úvahu i při rozhodování v soukromém sektoru. Poslední povinností, jak už bylo nastíněno v předešlém odstavci, je zajistit, aby z právních předpisů, soudních a správních rozhodnutí jasně vyplývalo, že zájem dítěte byl hlavním hlediskem. To zahrnuje přesný popis, jakým způsobem byl zájem dítěte zhodnocen, určen a jaká váha mu byla přikládána v rozhodnutí.⁵³

Podle mého názoru NSS ve svých rozhodnutích, které jsou předmětem této diplomové práce, nedostal posledního závazku do plné míry. Ve svých rozhodnutích věnoval námitce stěžovatelů týkající se porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte minimum prostoru.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54, které se týkalo pobytu nezletilého B.U.O. v ZZC Bělá - Jezová v souvislosti se zajištěním jeho matky na základě § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, k námitce stěžovatelky, že rozhodnutím o jejím zajištění došlo k zásahu do práva jejího syna na osobní svobodu a k porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, se NSS vyjádřil strohou větou: „*Pokud faktické okolností vedou k závěru, že pobyt dítěte v zařízení s jeho matkou je v jeho nejlepším zájmu, nejedná se o důsledek přímo vyplývající z rozhodnutí o zajištění matky.*“⁵⁴ Na nejlepší zájem dítěte odkazoval NSS ve svém odůvodnění dále v souvislosti s porušením čl. 8, odst. 2 Úmluvy, avšak jen parafrázoval znění čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a odkázal na materiál Výboru OSN pro práva dítěte a obecně zmínil, že „*zájem dítěte je zde sice předním hlediskem, nikoliv však jediným. Omezení osobní svobody osoby pečující o nezletilé dítě nebude zpravidla odpovídat nejlepšímu zájmu tohoto dítěte, ale bude-li splňovat kritéria čl. 8 odst. 2 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, bude možné k němu přistoupit.*“⁵⁵

Ve svém dalším rozhodnutí, konkrétně v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37, se NSS vypořádal s námitkou nezohlednění nejlepšího zájmu dítěte konstatováním, že „*jedinou alternativou vůči umístění stěžovatelů b) a c)*⁵⁶ *v zařízení pro zajištění cizinců by bylo jejich oddělení od stěžovatele a) (jejich otce) a jejich ponechání bez přístřeší a bez finančních prostředků. Žalovaná tedy v souladu s nejlepším zájmem dětí umístila všechny stěžovatele společně do Zařízení pro zajištění*

⁵³ s. 5, tamtéž.

⁵⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Pozn.: nezletilé děti

*cizinců Bělá - Jezová, které umožňuje pobyt rodin s dětmi. Ke stejným závěrům dospěl v souladu se zákonem rovněž krajský soud. Své závěry dostatečně odůvodnil, a proto ani v tomto bodě Nejvyšší správní soud nepovažuje jeho rozsudek za nepřezkoumatelný.*⁵⁷

V posledním rozhodnutí, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, NSS dospěl k závěru, že krajský soud opomenul posoudit podmínky ZZC a alternativní možnosti řešení a zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně pro nepřezkoumatelnost. K ochraně nejlepšího zájmu dítěte se v argumentaci nevyjádřil.

Z výše uvedených závěrů NSS vyplývá, že zajištění dítěte s rodičem v ZZC je za okolnosti, že dítěti není zajištěna péče mimo ZCC, v jeho nejlepším zájmu. S tímto názorem NSS se nemohu ztotožnit. Podmínky v ZZC, kterým se budu věnovat v následující kapitole, nejsou dle mého názoru způsobilé umožnit zajištění plnohodnotné péče o dítě po materiální i psychické stránce. Děti jsou vystaveny prostředí srovnatelnému s vězením. Nabízí se otázka, zda vůbec přistoupit k zajištění cizinců, které doprovázejí děti. V tomto kontextu samozřejmě nesmíme opomenout princip rovnosti před zákonem, na základě kterého pouze skutečnost, že je cizinec doprovázen nezletilým dítětem, nemůže vést k tomu, aby policie postupovala jinak, než v případě zajišťování cizince, který cestuje sám. Zároveň ale omezení na osobní svobodě nikdy nemůže být z podstaty věci v nejlepším zájmu dítěte. Každý případ by měl být posuzován individuálně a orgány by měly důkladně zvážit, zda zajištěním dojde opravdu ke splnění účelu, nebo zda postačí užití alternativních možností zajištění, které se nedotknou základních práv a svobod.

Závěrem první kapitoly lze tedy zkonstatovat, že argumentace NSS je s ohledem na nejlepší zájem dítěte velmi nedostatečná.

⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37.

2 Zařízení pro zajištění cizinců (ZZC) v České republice

Druhá kapitola se bude zabývat materiálními podmínkami v ZZC v ČR, které porovná s podmínkami v ZZC v Belgii a Francii, které byly předmětem několika rozhodnutí ESLP, podle kterých došlo k porušení čl. 5 Úmluvy. Na základě této komparace budu schopna zjistit, zda jsou závěry ESLP aplikovatelné i na situaci zajištění rodin migrantů s dětmi v ČR a zda z tohoto hlediska je rozhodnutí NSS, že k omezení osobní svobody dětí při zajištění nedochází, správné.

Jak bylo uvedeno výše, k zajištění by mělo docházet pouze v nejnútnejších případech. Z nejnovější judikatury ESLP, která je předmětem analýzy této práce, také vyplývá, že stát by měl v případě zajištění rodin s dětmi obzvláště pozorně zvážit možnosti využití alternativních řešení. Z tohoto důvodu se v druhé podkapitole zaměřím na rozbor alternativních možností zajištění, které jsou zakotveny v českém právním řádu, a posoudím, zda je taková právní úprava dostatečná a vyhovující nejlepšímu zájmu dítěte.

Zařízení pro zajištění cizinců jsou zařízení, ve kterých je omezována osobní svoboda cizinců. Důvody, na jejichž základě může být cizinec zajištěn, stejně jako podmínky výkonu zajištění v zařízení pro zajištění cizinců, jsou upraveny zákonem o pobytu cizinců. V ČR se nacházejí v současné době tři ZZC – ZZC Bělá- Jezová, ZZC Vyšší Lhoty a ZZC Balková.⁵⁸ Veřejný ochránce práv je povinen v těchto zařízeních provádět preventivní systematické návštěvy a je oprávněn řešit individuální stížnosti cizinců na poměry v těchto zařízeních.⁵⁹

ZZC je nutné odlišovat od azylových zařízení v režimu zákona o azylu. Jedná se tedy o zařízení, která jsou určena pro pobyt žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a osob požívající doplňkové ochrany dle zákona o azylu. Azylová zařízení lze rozdělit na přijímací středisko, kde žadatel o azyl pobývá po dobu stanovenou zákonem za účelem provedení identifikačních údajů, lékařského vyšetření apod., dále na pobytové středisko, kde žadatel pobývá do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a v poslední řadě na integrační azylové středisko, které slouží k přechodnému ubytování azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany nejdéle na dobu 18 měsíců (lhůtu může ministerstvo prodloužit).⁶⁰ Rozdíl oproti ZZC spočívá v tom, že cizinec ubytovaný v přijímacím nebo pobytovém středisku může středisko opustit až na 10 dní v kalendářním měsíci, a to za splnění zákonných podmínek (písemné oznámení ministerstvu o opuštění

⁵⁸ *Přehled. Základní informace o provozovaných zařízeních* [online]. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, [cit. 10. října 2016]. Dostupné na < <http://www.suz.cz/prehled/prehled/> >.

⁵⁹ § 1 odst. 3 a 4 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ § 79 zákona o azylu.

střediska na více než 24 hodin, uvedení adresy, kde bude pobývat, a délku pobytu mimo středisko).⁶¹

V následující kapitole se zaměřím na problematiku ZZC Bělá- Jezová, jež byla předmětem kritiky ze strany veřejné ochránkyně práv, která toto zařízení několikrát navštívila a konstatovala, že zde dochází k porušování lidských práv a svobod. Dalším důvodem, proč se zaměřím zrovna na toto konkrétní ZZC je, že v něm byli ubytováni děti cizinců, jejichž zásah do osobní svobody byl předmětem řízení u NSS a krajských soudů, jejichž rozhodnutí ve své práci analyzuji.

2.1 Problematika ZZC Bělá- Jezová

Veřejná ochránkyně práv navštívila ZZC Bělá- Jezová v posledních 3 letech třikrát. První neohlášená návštěva proběhla v září roku 2014 a veřejná ochránkyně práv na základě zjištěných skutečností doporučila neumísťovat rodiny s dětmi do tohoto ZZC.⁶² Z jejího šetření vyplynulo, že děti pobývaly v areálu uprostřed lesů, který nepřetržitě hlídala policie a pohyb po areálu do jídelny, k lékaři apod. byl možný pouze za doprovodu policie nebo soukromé bezpečnosti agentury. Rodiny s dětmi byly ubytovány v souladu se zákonem v části s mírným režimem, kde se nacházela společenská místnost a pokoje se standardním vybavením (železné postele, stolek, židle, uzamykatelné skříňky) a sociální zařízení. Rodiny své pokoje nemohly uzamykat. Materiálně se však budova s mírným režimem nelišila od prostoru s přísným režimem, kde byly ubytovány děti. Dětem nebyla poskytována strava pětkrát denně, jak stanoví § 143 zákona o pobytu cizinců, a v ničem se nelišila od stravy dospělých. Areál neposkytoval zázemí pro venkovní aktivity dětí, dětské centrum bylo otevřeno jen 1-1,5 hodin denně některé dny v týdnu a dětem se věnovala pouze jedna pedagožka. Jak zhodnotila veřejná ochránkyně práv, podmínky v zařízení včetně nepřetržitého dohledu policie a pracovníků bezpečnostní agentury má negativní vliv na psychiku a vývoj dítěte. Jako příklad ve své zprávě ombudsmanka uvádí případ dvouapůlleté holčičky, která začala trpět poruchami spánku a musela opět začít používat pleny.⁶³

Další návštěva proběhla v ZZC Bělá-Jezová 31. srpna 2015 a v té době bylo v zařízení ubytováno podle § 140 zákona o pobytu cizinců celkem 142 dětí. Celkem se v ZZC nacházelo přes 650 osob, ačkoliv standardní kapacita lůžek byla 270, a někteří cizinci neobdrželi

⁶¹ § 82, tamtéž.

⁶² ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (2014)* [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 18. února 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.

⁶³ Tamtéž, s. 6-9.

základní hygienické potřeby, nedostávali teplé jídlo po dobu několika dní a vypukla epidemie salmonelózy. Ve vztahu k ubytovaným dětem shledala ombudsmanka tuto situaci oproti roku 2014 závažnější.⁶⁴ Některé rodiny s dětmi (cca 50 dětí) byly z důvodu nedostatečné kapacity ubytovány v přistavěných buňkách. Rodiče dětí si stěžovali na nedostatek oblečení, hraček, byl zde nedostatek židlí a postelí, aktivity pro děti byly nedostačující, zdravotnická péče byla těžko dostupná.⁶⁵

Kontrolní návštěva proběhla dne 3. října 2015, v této době bylo v ZZC umístěno 397 osob, z toho 100 dětí. Rodiny s dětmi byly ubytovány také v prostoru tělocvičny a v buňkách v lese spolu s muži. Oproti předešlé návštěvě bylo zkonstatováno zvýšení počtu pracovníků, kteří se věnují dětem a děti navštěvovaly ve všedních dnech školní vyučování zajištěné přímo v budově ZZC. Veřejná ochránkyně práv přesto shledala situaci jako stále neuspokojivou, zhodnotila, že *„dětí jsou ubytovány v zařízení s vězeňským režimem s veškerými jeho atributy (sčítání osob, přítomnost uniformovaných složek), mnoho dětí, i velmi malých, nemá jiné boty než žabky, či tzv. kroxy. Počátkem října je přitom chladno. Není možné práť dětem oblečení v pračce. O víkendu nejsou k dispozici žádné aktivity.“*⁶⁶

Podmínkám dětí umístěných v ZZC Bělá-Jezová se věnoval i Výbor pro práva dítěte OSN a vyjádřil vážné znepokojení nad situací zajištěných rodin s dětmi.⁶⁷

Podmínkami v obdobných zařízeních ve Francii a Belgii se zabýval i ESLP ve svých rozhodnutích *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii, Kanagarantam a další proti Belgii* či *Popov proti Francii*, kde zkonstatoval porušení čl. 5 Úmluvy.

V zařízení „127bis“, který byl předmětem rozhodnutí *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* a *Kanagarantam a další proti Belgii*, byly rodiny s dětmi taktéž umístěny odděleně od mužů, v zařízení bylo přítomno 10 učitelů a 7 pedagogů, kteří se věnovali dětem, v dopoledních hodinách probíhala výuka a v odpoledních hodinách různé volnočasové aktivity a hry. Prostory centra byly obehnané vysokými kovovými ploty a ostnatým drátem, okna měla mříže a byli zde taktéž uniformovaní pracovníci a ostraha. Ze zpráv generálního delegáta Francouzského společenství pro práva dítěte a ze znaleckého posudku vyplynulo, že

⁶⁴ŠABATOVÁ, Anna. Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (srpen 2015) [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 9. září 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.

⁶⁵ Tamtéž, s. 5-19.

⁶⁶ ŠABATOVÁ, Anna. Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (říjen 2015) [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 13. října 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.

⁶⁷ Organizace spojených národů. *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte ke 3. a 4. periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte ze dne 17. června 2011*, bod 63. [online] ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY [cit. 23. října 2016]. Dostupné na: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravaplneni-mezin-umluv/material.doc>>.

zařízení „127bis“ není vhodné místo pro blaho a správný vývoj dítěte, detence dětí má vážné následky, ovlivnila jejich vývoj a může být přirovnána k psychickému týrání. Shodně bylo zkonstatováno, že centra nejsou přizpůsobena pro rodiny s dětmi a mají vězeňský charakter. Konkrétně v případě *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* trpělo jedno z dětí v době detence nočními můrami, plakalo a schovávalo se pod stolem, když spatřilo uniformovaného pracovníka zařízení. Druhé dítě mělo problémy s dýcháním. Na základě psychologického vyšetření bylo zjištěno, že jedno z dětí utrpělo vážné psychické a somatické trauma a trpí post-traumatickým syndromem a zvýšenou úzkostí.⁶⁸

V případě *Popov proti Francii*, byly podmínky v detenčním zařízení Rouen-Osissel následující: jedno křídlo bylo vyhrazeno pro rodiny a ženy, v zařízení se nenacházel prostor pro učení či volnočasové aktivity dětí, děti měly k dispozici jen nádvoří obehnané drátem, pokoje byly vybaveny železnými postelemi a nebyly přizpůsobeny pro potřeby dětí, na oknech byla mříž, všechna hlášení byla skrz hlasité ampliony. Jedno z dětí ve věku 3 let odmítalo jíst a vykazovalo známky úzkosti a stresu.⁶⁹

Zpráva vydaná Výborem Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci („LIBE“) z prosince 2007 obsahovala studii ohledně ZZC ve státech EU, kde dochází k detenci nezletilých. Předmětem této studie byla také ZZC ve Francii, Belgii a ČR. Studie ukázala, že i přes existenci oddělených sekcí pro rodiny s dětmi a zlepšených podmínek, jako jsou hračky, herny a volnočasové aktivity, faktem zůstává, že nedostatek soukromí, stresující životní podmínky, nedostatečné jídlo, každodenní režim, popírání intimity a materiální prostředí v těchto zařízeních není přizpůsobeno dětem.⁷⁰

Dle mého názoru podmínky v zařízení ZZC Bělá- Jezová jsou srovnatelné (ne-li ještě více nepříznivé) s popsányými zařízeními v Belgii a Francii. Podle názoru NSS však skutkové okolnosti „jsou výrazně odlišné od skutkových okolností ve stěžovateli namítaných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva⁷¹, a to právě pro to, že v zařízeních popisovaných v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva nebyly vytvořeny podmínky pro pobyt dětí.“⁷² NSS tedy odmítl, že by zařízení Bělá- Jezová nebylo vhodné pro umístění dětí, toto však odůvodňuje pouze tím, že stěžovatel (otec dětí) v kasační stížnosti uvedl, že zajištění nelze ospravedlnit podmínkami vytvořenými SUZ pro pobyt dětí ani snahou pracovníků SUZ

⁶⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2010, *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*, č. 13178/03 (dále jen „*Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*“).

⁶⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2012, *Popov proti Francii*, č. 39472/07 a č. 39474/07 (dále jen „*Popov proti Francii*“).

⁷⁰ Tamtéž, bod 62.

⁷¹ Pozn.: jedná se o rozhodnutí ESLP *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* a *Popov proti Francii*.

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37.

jim v průběhu detence nabídnout různé aktivity.⁷³ Částečný odklon od tohoto jednoznačného názoru můžeme spatřovat v rozhodnutí NSS z června 2015, ve kterém NSS v odůvodnění odkázal na rozhodnutí ESLP *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii a Popov proti Francii* s tím, že rozhodnutí jsou „*skutkově velmi podobná nyní projednávané věci.*“⁷⁴

Kromě nepříznivých materiálních podmínek v ZZC vidím jako další problém délku zajištění. Zákon o pobytu cizinců umožňuje zajistit rodiny s dětmi nejvýše na dobu 90 dnů. Ve věci rozhodnutí NSS č. j. 4 Azs 115/2014- 37 strávil otec s dětmi v ZZC Bělá- Jezová 50 dní, ve věci 1 Azs 39/2015-56 byla rodina zajištěna po dobu 70 dní.

ESLP se délkou takového zajištění zabýval v pěti rozhodnutí proti Francii z července 2016. Konstatoval porušení čl. 3 Úmluvy ve všech případech, přičemž doba, kterou rodiny v ZZC strávily, byla v rozmezí 7 až 18 dnů.⁷⁵ Délka zajištění rodin migrantů v ČR v řádu měsíců, tedy několikanásobně delší než v případech ve Francii, je bohužel běžnou praxí. Podle závěrů ESLP by doba zajištění měla být v řádu pár dnů a státní orgány by měly být aktivní při realizaci vyhoštění.

2.2 Alternativní možnosti zajištění

Alternativy k zajištění cizinců jsou v zákoně o pobytu cizinců nazývány jako „zvláštní opatření za účelem vycestování“ a upraveny v § 123b a §123c zákona o pobytu cizinců. Alternativní možnosti zajištění jsou prostředky správněprávní povahy, které mohou být za splnění určitých podmínek aplikovány namísto vydání rozhodnutí o zajištění, případně mohou odkládat jeho výkon. Nejvyšší správní soud judikoval, že „*podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně. Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením zvláštní opatření za účelem vycestování*“ a „*uložení zvláštního opatření za účelem vycestování musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření za účelem vycestování, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření za účelem vycestování ohrožen výkon správního vyhoštění.*“⁷⁶

Zvláštní opatření za účelem vycestování lze uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje.

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, bod 24.

⁷⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *A. B. a ostatní proti Francii*, č. 11593/13 (dále jen „*A. B. a ostatní proti Francii*“).

⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2011, č. j. 7 As 76/2011-50.

Použití alternativního opatření spočívá v uložení určitých povinností, které musí cizinec plnit. Pokud tak neučiní, je přistoupeno k jeho zajištění. O druhu a způsobu výkonu takového opatření rozhoduje policie, která při rozhodování o uložení zvláštního opatření zkoumá, zda jeho uložení neohrozí výkon správního vyhoštění, a zároveň také přihlíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Výrok o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území.⁷⁷ První alternativou uvedenou v § 123b odst. 1 písm. a) je *„povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly.“*⁷⁸

Druhou alternativou je složení finanční záruky, která je upravena v § 123b odst. 1 písm. b) a § 123c zákona o pobytu cizinců. Jedná se o složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně na účet policie ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním cizincem nebo státním občanem ČR nebo cizincem s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území. Finanční záruka je vratná po vycestování cizince z území nebo poté, co je mu uděleno povolení k pobytu nebo za splnění jiných podmínek umožňujících pobyt na území ČR.

Poslední alternativní možností, kterou upravuje zákon o pobyt cizinců je ohlašovací povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.

Podle NSS *„neexistence trvale dostupné adresy skutečného pobytu cizince brání uložení opatření podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců právě proto, že na této dostupnosti je použitelnost opatření založena. Nedostatek finančních prostředků brání postupu podle § 123b odst. 1 písm. b) proto, že vylučuje složení finanční záruky, zákonné podmínky užití tohoto opatření.“*⁷⁹

Jiné alternativní možnosti zajištění české právo nezná. Široký výčet alternativních opatření, která jsou v členských státech OSN aplikována, uvádí příručka UNHCR z roku 2006. I když je tento manuál zaměřen na uprchlickou a azylovou politiku, lze ho analogicky aplikovat i na právní postavení cizince, jelikož smysl, účel a následky detence jsou podobné. Mezi alternativy uvedené UNHCR patří:

- a) propuštění ze zajištění spojené s povinností registrovat místo svého pobytu u kompetentního orgánu a oznamovat změnu adresy či o změnu žádat

⁷⁷ § 123b zákona o pobytu cizinců.

⁷⁸ § 123b odst. 1 písm. a), tamtéž.

⁷⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2014, č. j. 3 As 110/2013-41.

- b) propuštění po odevzdání cestovního dokladu a/nebo i dalších dokumentů
- c) registrace pomocí speciálních (elektronických) identifikačních dokladů nebo jiných dokumentů
- d) propuštění spojené s ustanovením speciálního pracovníka, právního zástupce a intenzivním rámcem podpory (případně v kombinaci s některými z následujících více vynutitelných opatření)
- e) kontrolované propuštění – propuštění k jednotlivci, členovi rodiny, nevládní či náboženské organizaci s různou intenzitou dohledu stanovenou kompetentním orgánem
- f) propuštění po složení „kauce“, podpisu smlouvy nebo po příslibu ručitele
- g) aplikace opatření majících efekt kontroly propuštěné osoby (např. obdržení jisté základní potřeby je podmíněno dostavením se na určité místo nebo vydání časově omezeného pracovního povolení)
- h) povinnost ohlašovat se pravidelně buď osobně, telefonicky nebo písemně na policii, imigračním úřadě, speciální agentuře
- i) propuštění s povinností setrvat ve speciálním zařízení (státem sponzorované nebo smluvní soukromé ubytování nebo otevřená a polo-otevřená centra)
- j) propuštění s povinností být ubytován v určeném správním obvodu nebo obci či vyloučení pobytu na určitých místech
- k) elektronický monitoring – např. pomocí náramků; možno spojit se zákazem vycházení či povinností se zdržovat v určité oblasti.⁸⁰

Nezákladnější alternativou je umístění cizince do speciálních zařízení (písmeno i), která jsou obvykle polo-otevřená, což znamená, že cizinec musí ve středisku bydlet, avšak přes den jej může opouštět. Může se jednat o státem zřízené a sponzorované ubytování nebo zařízení soukromé.⁸¹ V praxi se lze poměrně často také setkat se situacemi, kdy cizinec má na území jisté zázemí či kontakty s (nejen) rodinnými příslušníky. Při využití této alternativy je na místě, aby osoba či instituce, u které bude cizinec přebývat, převzala zodpovědnost za to, že cizinec bude dodržovat určené podmínky. Toto alternativní řešení je vhodné podle názoru UNHCR spojit s dalšími alternativami, například ohlašovací či registrační povinností.

Co se týká alternativních možností pro zajištění dítěte, příručka UNHCR uvádí možnost předat odloučené dítě do místních sociálních služeb, půjde tedy o možnost umístit dítě do

⁸⁰ FIELD, Ophelia. *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*. Geneve:UNHCR, 2006, s. 22-23.

⁸¹ Tamtéž, s. 30.

ústavní péče. S ohledem na zájem zachování jednoty rodiny, nejlepší zájem dítěte bude přední úvahou při otázce zajištění migrantů s dětmi. Státy, které přistupují k zajištění rodin s dětmi, toto opatření odůvodňují právě argumentem udržení celistvosti. K této argumentaci přistoupil i Nejvyšší správní soud ve svých výše uvedených rozhodnutích. Podle UNHCR je riziko útěku rodin s malými dětmi ze své podstaty nízké a je ještě více snižené v případě, že je zadržována hlava rodiny- zejména otec. UNHCR uvádí jako příklad efektivního alternativního prostředku pro rodiny s dětmi situaci ve Švédsku. Rodiny jsou umisťovány do otevřeného rodinného přijímacího centra a každý den dochází k podávání zpráv imigračnímu odboru. Jako přesný protiklad zmiňuje UNHCR opatření v jiných státech (Rakousko, USA), kde v detenčním zařízení byly děti pod dohledem 24 hodin denně, velmi zřídka jim bylo uděleno povolení opustit prostory a chodily do školy uvnitř zařízení.⁸²

Zranitelnějšího postavení rodiny s dětmi si byl vědom i Městský soud v Praze, který v řízení o žalobě proti rozhodnutí Policie ČR o zajištění matky ukrajinské národnosti a její dcery judikoval, že za situace, kdy bylo reálně možné, že účinky rozhodnutí o zajištění matky dopadnou také na nezletilou dceru, bylo na Policii ČR, „aby o to důkladněji zvážila možnost použití zvláštních opatření za účelem vycestování namísto zajištění, které musí být až krajním prostředkem pro realizaci správního vyhoštění.“⁸³ Z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, č. j. 32 A 19/2015-29, potom vyplývá, že výčet alternativních možností v zákoně o pobytu cizinců je taxativní a nelze uložit jiná opatření, které v zákoně nejsou. Proto nelze umístit zajištěné cizince, resp. rodiny s dětmi do přijímacího střediska nebo pobytového střediska žadatelů o mezinárodní ochranu podle zákona o azylu, neboť rozhodujícímu správnímu orgánu tuto možnost zákon v žádném ustanovení nenabízí.⁸⁴

Jak bylo výše uvedeno, zajištění je prostředkem *ultima ratio*. Než se přistoupí k tomuto opatření, má policie povinnost zkoumat, zda nepostačují k zajištění účelu mírnější opatření. Takové závěry vyplývají i z judikatury ESLP z července 2016 – viz následující kapitola. V případě, že rozhodnutí o zajištění má dopad i na dítě, které cizince doprovází, je dle mého názoru využití alternativních možností v nejlepším zájmu takového dítěte. Nicméně spatřuji velký nedostatek v české právní úpravě alternativních možností k zajištění.

Zákon o pobytu cizinců umožňuje pouze tři možnosti, které jsou navíc podle statistiky v ČR využívány minimálně. Většina rodin přichází na území ČR bez finančních prostředků a nemá zajištěné zázemí příbuznými apod. Jako mírnější alternativní opatření, které nebude

⁸² Tamtéž, s. 40.

⁸³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2014, č. j. 1 A 31/2014-34.

⁸⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, č. j. 32 A 19/2015-29.

omezovat osobní svobodu dítěte a zároveň je dostatečné pro zabezpečení účelu správního vyhoštění, vidím možnost zavést např. zaručení se charitativní či církevní organizací, která by rodině zabezpečila ubytování, případně možnost umístit rodinu do zařízení s volnějším režimem jako v případě azylových zařízení. *De lege ferenda* vidím dále možnost využít analogicky institut podobný vízu pro strpění pobytu na území dle § 33 zákona o pobytu cizinců, který by umožnil rodině s dětmi si prozatímně po dobu řízení o správním vyhoštění zajistit jiné ubytování na území ČR či péči o dítě, aby nedocházelo k okamžitému umístování do ZZC.

V této kapitole jsem provedla komparaci judikatury NSS a ESLP s ohledem na materiální podmínky v ZZC a jejich dopady na dítě. Na základě tohoto porovnání jsem dospěla k závěru, že podmínky, které byly předmětem rozhodnutí ESLP, jsou srovnatelné s podmínkami v ZZC Bělá- Jezová, které bylo předmětem rozhodnutí NSS. Z tohoto hlediska je tedy názor NSS, že k porušení čl. 5 Úmluvy při zajištění dětí nedochází, nesprávný. Zároveň je právní úprava zvláštních opatření za účelem vycestování v zákoně o pobytu cizinců nedostačující. Tyto dílčí závěry druhé kapitoly jsou důležitým východiskem pro další analýzu a komparaci judikatury NSS a ESLP, resp. jejich závěrů ohledně zásahu do osobní svobody dětí migrantů při zajištění v ZZC.

3 Zajištění dětí vs. omezení osobní svobody

V poslední kapitole se zaměřím na vymezení osobní svobody v kontextu zajištění cizinců. Nejdůležitější částí bude analýza a komparace rozhodnutí NSS a ESLP, na jejichž základě budu schopna v konečném důsledku odpovědět na svou výzkumnou otázku, zda při ubytování dětí v zařízení pro zajištění cizinců v České republice podle § 140 zákona o pobytu cizinců dochází k zásahu do práva na osobní svobodu chráněného čl. 5 Úmluvy.

Osobní svoboda patří mezi základní lidská práva a svobody a je v českém právním řádu zaručena čl. 8 odst. 1 LZPS. Nejedná se však o absolutní právo, osobní svobody lze zbavit ze zákonem stanovených důvodů a zákonným způsobem.⁸⁵ Ve věci zajištění cizinců je tímto zákonem zákon o pobytu cizinců, který stanovuje podmínky i způsob pro zajištění, které jsem uvedla v první kapitole.

Právo na osobní svobodu je zakotveno také v čl. 5 Úmluvy. Začlenění tohoto práva jak v LZPS tak v Úmluvě mezi první ustanovení značí jeho důležitost a výsostní postavení mezi základními lidskými právy na ochranu bezpečnosti a tělesné integrity jednotlivce. Čl. 5 odst. 1 Úmluvy stanoví taxativní výčet výjimek, ve kterých jde osobu zbavit osobní svobody. Podle ustálené judikatury ESLP musí být odstavec 1 interpretován restriktivně. Podle dikce čl. 5 Úmluvy je toto ustanovení aplikovatelné na „zbavení svobody“, článek se nedotýká pouhého omezení osoby ve smyslu omezení svobody pohybu dle čl. 3 Protokolu č. 4 Úmluvy. Mezi zbavením svobody a jejím omezením je ale rozdíl pouze co do stupně a intenzity, nikoli co do povahy a podstaty,⁸⁶ je nutné vzít v potaz konkrétní situaci jednotlivce, druh, délku, účinky a způsoby daného opatření, které zasahuje do osobní svobody. Pokud hovořím ve své práci o omezení osobní svobody při zajištění dětí migrantů a odkazuji na příslušnou judikaturu, jedná se o dosažení míry omezení osobní svobody na úrovni zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Jak uvádí Jiří Kmec, výklad čl. 5 Úmluvy činí značné problémy a to i z důvodu různorodosti právních úprav zákonných omezení osobní svobody v jednotlivých zemích, čímž je velmi obtížné nalézt jednotné evropské standardy v této oblasti.⁸⁷

Jedním z taxativních důvodů dovoleného zbavení osobní svobody je v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy zakotvené „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo*

⁸⁵ Čl. 8 odst. 2 LZPS.

⁸⁶ KMEC, Jiří. In KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 471 (čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech).

⁸⁷ Tamtéž, s. 469.

vydání. “⁸⁸ Podle judikatury ESLP musejí být místo a podmínky zbavení svobody adekvátní, neboť se takové opatření neuplatňuje na pachatele trestných činů, nýbrž na cizince, kteří často v obavě o svůj život přecháží ze své vlasti.”⁸⁹

Lze tedy říci, že *prima facie* jsou explicitně vyjádřené požadavky Úmluvy i LZPS v českém právním řádu naplněny. Při naplnění formálních znaků dle čl. 8 odst. 2 LZPS musíme přihlídnout také k čl. 4 odst. 4 LZPS, který stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.⁹⁰ Dále musí být, kromě naplnění formálních znaků, zákonná úprava v souladu s ústavními principy, mezi které patří mimo jiné proporcionalita.⁹¹ Nabízí se tedy otázka, zda je v souladu s principem proporcionality možnost zajištění rodin s dětmi v režimu zákona o pobytu cizinců s ohledem na to, že děti pobývají ve stejném ZZC za stejných podmínek jako rodiče, a při absenci širších možností alternativních řešení k zajištění přímo určené pro migrující rodiny s dětmi.

Podle judikatury ESLP v sobě zbavení osobní svobody obsahuje prvek objektivní, který definuje zbavení osobní svobody jako uzavření v určitém omezeném prostoru po nikoliv zanedbatelnou dobu, a prvek subjektivní, kterým je absence souhlasu s takovým uzavřením, za předpokladu, že daná osoba je způsobilá svůj svobodný souhlas poskytnout.⁹² Subjektivní kritérium je uplatňováno především v kontextu tzv. zdravotnických detencí. V případě *Stork proti Německu* shledal ESLP porušení čl. 5 v případě stěžovatelky, která byla držena celkem 20 let v psychiatrických zařízeních, aniž by k tomu dala souhlas nebo jí byl ustanoven opatrovník, a zároveň neexistovalo ani rozhodnutí soudu, které by autorizovalo její detenci. Na její nesouhlas s detencí poukazovala skutečnost, že opakovaně neúspěšně ze zařízení utekla.⁹³ Stejně závěry ohledně absence souhlasu jako prvku zbavení osobní svobody vyplývá i z rozhodnutí ve věci *Stanev proti Bulharsku*. Stěžovatel byl umístěn do ústavu sociální péče na základě rozhodnutí svého opatrovníka, ačkoliv opakovaně projevil přání ústav opustit.⁹⁴

⁸⁸ Čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 ve znění Protokolu č. 14, který vstoupil v platnost 1. června 2010.

⁸⁹ srov. např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. ledna 2008, *Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03, bod 78; Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. listopadu 2009, *Tabesh proti Řecku*, č. 8256/07, bod 55.

⁹⁰ Čl. 4 odst. 4 LZPS.

⁹¹ VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 11, s. 408.

⁹² LAGÁŠEK, Tomáš. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 222 (čl. 8 Listiny základních práv a svobod).

⁹³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. června 2005, *Storck proti Německu*, č. 61603/00, bod 71-78.

⁹⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. ledna 2012, *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06.

ESLP judikoval, že fakt, že je jedinec *de iure* nezpůsobilý udělit či projevit svůj souhlas, neznamená nezbytně, že není schopen pochopit situaci.⁹⁵

Prostředí a podmínky v ZZC zajisté naplňují v případě detence dětí migrantů objektivní prvek omezení osobní svobody. Co se týká absence souhlasu, jako naplnění subjektivního prvku, je nutné konstatovat, že děti (zejména ve věku, kdy jsou zcela odkázány na své rodiče) nejsou s ohledem na rozumovou vyspělost schopny být si vědomy možnosti opustit ZZC nebo pobývat někde jinde. Zároveň v kontextu výše zmíněných rozhodnutí ESLP nelze z důvodu nezpůsobilosti k právním úkonům souhlas presumovat. Nelze také dle mého názoru souhlas s umístěním do ZZC odvozovat z rozhodnutí rodiče, který je zajišťován na základě soudního rozhodnutí, jelikož toto rozhodnutí vyplývá z okolnosti, že dítěti není zajištěna péče jinak. Takové rozhodnutí je potřeba chápat jako legitimní výkon rodičovských práv za účelem zajištění bezpečí dítěte,⁹⁶ a zároveň jako následek rozhodnutí o zajištění. Rozhodně takové rozhodnutí nelze vykládat jako souhlas detencí. Souhlasím se závěry ESLP v rozsudcích z července 2016, že „*situace dítěte je neoddělitelně spojena se situací jeho rodičů, kteří by od něj, pokud je to možné, neměli být odděleni. Toto spojení, v souladu s nejlepším zájmem dítěte, má za následek, že když jsou zadrženi rodiče, je dítě de facto zbaveno svobody. Toto zbavení svobody vyplývá ze zákonného rozhodnutí rodiče, že dítě nesvěří do péče třetí osobě.*“⁹⁷

Co se týká zajištění dětí, zákon o pobytu cizinců hovoří o tzv. „ubytování“ a děti, které doprovází své zajištěné rodiče, jsou „ubytovanými cizinci“. Právě dikce ustanovení § 140 zákona o pobytu cizinců je jedním z hlavních argumentů NSS proti názoru, že dochází k omezení osobní svobody těchto dětí. Podle NSS se nejedná vůbec o zajištění a tudíž ani o omezení osobní svobody. S tímto názorem NSS se nemohu ztotožnit a tento argument považuji za zcela vágní. Názor ESLP je odlišný. Příslušnou judikaturu NSS a ESLP zanalyzuji v následující podkapitole.

3.1 Omezení osobní svobody dětí migrantů v ZZC

3.1.1 Omezení osobní svobody ve světle judikatury českých soudů

Stěžejním rozhodnutím NSS, ze kterého vychází NSS i krajské soudy ve správním soudnictví při rozhodování o skutkově stejné věci, je rozsudek NSS ze dne 30. září 2011, č. j.

⁹⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. března 2008, *Shtukaturov proti Rusku*, č. 44009/05, bod 107-109.

⁹⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. listopadu 1988, *Nielsen proti Dánsku*, č. 10929/84, bod 68-69.

⁹⁷A. B. a ostatní proti Francii, č. 11593/13, bod 122-123 (překlad autorky).

7 As 103/2011-54. NSS rozhodoval o kasační stížnosti cizinky A. U. O a jejího nezletilého syna B. U. O. proti rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 27. května 2011, č. j. 6 A 122/2011-20, kterým byla zamítnuta žaloba na zrušení rozhodnutí o zajištění cizinky za účelem správního vyhoštění.

V souvislosti s nezletilým synem žalobci namítali, že rozhodnutím o zajištění matky bylo zasaženo do práva nezletilého syna na osobní svobodu a práva na svobodu pohybu a zároveň došlo k porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, když Policie ČR ani Městský soud v Praze nezohlednily při rozhodování nejlepší zájem dítěte. NSS odmítl tvrzení žalobce, že by nezletilý syn zajištěné cizinky byl zbaven osobní svobody a uvedl, že rozhodnutím byla podle jeho výroku zajištěna pouze matka a na nezletilého syna dopadá pouze § 140 zákona o pobytu cizinců. Podle NSS tedy ubytování syna „*v žádném případě nebylo nevyhnutelným důsledkem zajištění jeho matky a výrazně záviselo na její vůli, resp. vůli jeho zákonných zástupců.*“⁹⁸

NSS k tomu dále uvedl, že i přes nízký věk nezletilého může být jeho péče zajištěna i jinak než pobytem v ZZC spolu s matkou a je na jejím uvážení, která z možností bude v souladu s nejlepším zájmem jejího dítěte. NSS nicméně neuvádí, jaké možnosti alternativního zajištění péče mohla matka fakticky zvážit a zda je měla vůbec k dispozici. NSS toliko pouze uvedl, že „*pokud faktické okolností vedou k závěru, že pobyt dítěte v zařízení s jeho matkou je v jeho nejlepším zájmu, nejedná se o důsledek přímo vyplývající z rozhodnutí o zajištění matky. Umístění nezletilého do zařízení pro pobyt cizinců je primárně výsledkem rozhodnutí jeho zákonných zástupců, byť je nutnost tohoto rozhodování vyvolána změnou faktického stavu, spočívající v omezení osobní svobody osoby, která má nezletilého v péči.*“⁹⁹ Toto tvrzení je shodné s výše uvedenou citovanou pasáží rozhodnutí ESLP, nicméně z něj soud vyvodil zcela opačný závěr. K omezení osobní svobody v případě dítěte zajištěné cizinky podle názoru NSS nedošlo. K nejlepšimu zájmu dítěte soud uvedl, že se jedná sice o přední hledisko, nikoliv však jediné, a lze přistoupit k omezení osobní svobody osoby, která o dítě pečuje, pokud to splňuje kritéria daného článku Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.¹⁰⁰

Z celého odůvodnění rozsudku mám dojem, že se NSS zabýval pouze otázkou, zda byl nezletilý aktivně legitimován k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí a už se nezabýval do takové hloubky otázkou zákonnosti takového rozhodnutí a jakým způsobem zohlednily orgány při svém rozhodování nejlepší zájem dítěte, podmínku *ultima ratio* takového opatření

⁹⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ Tamtéž.

omezující osobní svobodu dítěte, ani do jaké míry byly zohledněny alternativní možnosti zajištění. Odůvodnění NSS považují za nedostačující. Soud se zde nevypořádal se zásadními argumenty žalobců.

Z výše uvedeného rozhodnutí NSS vycházel soud i v případě zamítnutí kasační stížnosti rozsudkem ze dne 24. července 2014 proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 18. 4. 2014, č. j. 32 A 34/2014-33. Otce G. B. zajistili po dobu 50 dní v ZZC Bělá- Jezová spolu se svými nezletilými dětmi G. A. a G. R. ve věku 3 a 6 let za účelem předání podle Nařízení Dublin do Maďarské republiky. Žalobci s odkazem na rozhodnutí ESLP *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii a Popov proti Francii* namítali zbavení osobní svobody dětí ve smyslu čl. 5 Úmluvy a porušení čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

Z informací poskytnutých Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra o podmínkách v ZZC Bělá- Jezová vyplynulo, že otec s dětmi byli ubytováni v samostatném pokoji s vlastním sociálním zařízením a jídelním koutkem, pro děti byly k dispozici hračky, dětské centrum, kinosál, dílny, dětské hřiště a děti se účastnily výletu na farmu. Podle dané zprávy děti nevykazovaly známky nespokojenosti, stresu či pláče. NSS uvedl, že skutkové okolnosti jsou odlišné od těch uvedených v namítaných rozhodnutí ESLP a nejde tudíž závěry ESLP vztáhnout na posuzovaný případ. NSS s odkazem na rozsudek NSS č. j. 7 As 103/2011 – 54 konstatoval, že ubytováním nezletilých dětí v ZZC nedošlo ke zbavení osobní svobody a tudíž nedošlo k porušení čl. 5 Úmluvy.

Podle NSS bylo jedinou alternativou vůči dětem jejich oddělení od otce a jejich ponechání bez přístřeší a bez finančních prostředků, proto policie jednala v souladu s nejlepším zájem dítěte, když umístila otce spolu s dětmi do ZZC Bělá-Jezová.¹⁰¹ Z vyjádření soudu vyplývá, že soud jako jedinou alternativní možnost, jak zabránit případnému zásahu do základních práv dítěte (ačkoliv žádný v tomto případě neshledal), vidí oddělení dítěte od rodičů a zajištění jeho péče jinak. Pokud však dítěti není možné zajistit ze strany rodičů případně jejich příbuzných péči jinak, je nejlepším zájem dítěte zůstat s rodiči i za situace zajištění v ZZC. Soud se ztotožnil se správním uvážením policie, že nebylo možné zvolit alternativu k zajištění formou finanční záruky či ohlašovacích povinností vzhledem k tomu, že otec neměl dostatečné finanční prostředky ani úmysl setrvat na území ČR.

K argumentaci žalobců, že správní orgán měl zvážit při hledání alternativních možností i umístění v přijímacím středisku nebo pobytovém středisku pro žadatele o mezinárodní ochranu v režimu zákona o azyl, soud uvedl, že slovo „zpravidla“ uvedené v § 130 zákona o

¹⁰¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37.

pobytu cizinců nelze interpretovat tak, že by správní orgán mohl libovolně uvážit, kam cizince umístit, zajištění je možné realizovat pouze v místě se specifickou kombinací podmínek a odkázal na důvodovou zprávu k zákonu o pobytu cizinců, která uvádí, že „*institut zajištění, aplikovaný vůči cizincům, má za cíl zejména zabránit cizinci v narušování veřejného pořádku, tj. porušování zákona protiprávním jednáním trvajícím či opakovaným, maření výkonu úředních rozhodnutí a současně zabezpečit dosažitelnost cizince pro realizaci správního vyhoštění jako opatření, které má za cíl vycestování cizince, jehož pobyt na území je v rozporu se zákonem.*“¹⁰²

Co se týká posouzení podmínek v daném ZZC, ačkoliv děti nevykazovaly známky psychických útrap jako v případě *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* a dětem byl zajištěn program pro volný čas, měly k dispozici hračky a dětské centrum (oproti situaci v *Popov proti Francii*), je podle mého názoru nutné při posouzení dané situace vycházet i ze zpráv veřejné ochránkyně práv, která podmínky v ZZC Bělá- Jezová zkonstatovala jako nedostačující pro potřeby dětí a nedoporučila děti v tomto ZZC umístit stejně jako příslušné zprávy o zařízeních ve Francii a Belgii. Stejně jako ve výše uvedených případech ESLP je ZCC obeháno ostatními dráty a jsou zde přítomni uniformovaní zaměstnanci, volnočasové aktivity pro děti nejsou organizovány po celou dobu. To, že děti v dané době neprojevily navenek žádné známky psychického strádání, nevylučuje, že se problémy mohou vyskytnout později. O tomto by bylo samozřejmě potřeba provést znalecké doložení.

Posledním rozhodnutím NSS, které je předmětem mé práce, je rozhodnutí NSS ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, ve kterém soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně i rozhodnutí Policie ČR o zajištění z důvodu předání do Maďarské republiky dle Nařízení Dublin. Žalobci v kasační stížnosti namítali, že zajištění bylo v rozporu s nejlepším zájmem dítěte a umístěním nezletilé dcery do ZZC došlo ke zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy a že doba zajištění 90 dnů byla nepřiměřená a zajištění v rozporu s čl. 28 Nařízení Dublin, jelikož neexistovalo vážné nebezpečí útěku a v tomto směru tedy došlo ke zneužití správního uvážení.

NSS zrušil napadané rozhodnutí Krajského soudu v Brně pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatku důvodu rozhodnutí v tom smyslu, že soud nepřezkoumal podmínky ZZC (zabýval se jen délkou zajištění), do nichž byla nezletilá spolu s rodiči umístěna, a ani se nezabýval posouzením podmínek pro využití alternativního řešení k zajištění. NSS zdůraznil,

¹⁰²Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Dz 428/2005.

že „za situace, kdy se důvody zajištění týkají i nezletilého dítěte, nebo pokud je na základě tvrzení zákonných zástupců nebo z okolností případu (malé dítě, žádní příbuzní v České republice apod.) zřejmé, že dítě bude (muset) pobývat po dobu zajištění jeho zákonných zástupců s nimi, musí správní orgány k této skutečnosti přihlédnout. Výše zmíněné podmínky pro vydání rozhodnutí o zajištění (nebezpečí útěku, přiměřenost, existence alternativ), jakož i okolnosti samotného zajištění v případě, že je k němu přikročeno (jeho délka, zařízení, kde bude provedeno...) je poté třeba hodnotit právě s ohledem na skutečnost, že budou přímo dopadat i na nezletilé dítě.“¹⁰³

Toto rozhodnutí NSS se velmi odlišuje od předchozí judikatury NSS. Senát NSS byl v tomto případě opatrný, neřekl přímo, že by umístěním dětí do ZZC došlo k omezení či zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, ale pokrok spatřuji v tom, že se senát nepřiklonil k argumentaci ustanovením § 140 zákona o pobytu cizinců a zároveň dal velký důraz na posouzení konkrétních podmínek v daném zařízení a na posouzení nejlepšího zájmu dítěte, kdy konstatoval, že podmínky i okolnosti případného zajištění přímo dopadají na nezletilé dítě. V tomto smyslu vidím v rozhodnutí i podporu tvrzení, že pokud se v případě zajištění rodiče jedná o omezení osobní svobody, tak by se *a fortiori* mělo jednat o omezení osobní svobody i v případě dětí jakožto „ubytovaných cizinců“, když podmínky zajištění dopadají ve stejném rozsahu i na dítě. Stanovení lhůty pro zajištění v maximální délce 90 dní považuji v tomto případě za nepřiměřené a v rozporu s čl. 28 odst. 3 Nařízení Dublin. Lhůta by měla být co nejkratší a krajský soud by se dle mého názoru posouzením stanovené lhůty měl zabývat i z hlediska individuálních okolností případu a nespokojit se pouze s tím, že lhůta 90 dnů je v souladu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

NSS v posledním zmíněném rozhodnutí vytýkal Krajskému soudu v Brně i nedostatek posouzení podmínek pro využití alternativních možností zajištění. Touto problematikou se zabýval i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 3. 7. 2014, č. j. 1 A 31/2014-34. Soud zde zrušil rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy o zajištění cizinky M. K., kterou doprovázela její dcera J. S. Městský soud v Praze vytkl správnímu orgánu, že dostatečně neposoudil okolnosti, které by odůvodňovaly vhodnost použití institutu uložení zvláštního opatření za účelem vycestování dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců a konstatoval, že „soudní judikatura je ustálená v tom, že nestačí pouhé konstatování o tom, že mírnější opatření není možné uložit s odkazem na dřívější protiprávní jednání cizince. Správní orgán je tudíž povinen svou úvahu o důvodech, pro které přistoupil přímo k aplikaci

¹⁰³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, bod 26.

*předmětného ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, aniž by předtím uložil cizinci zvláštní opatření za účelem vycestování, řádně odůvodnit.*¹⁰⁴ Správní orgán je povinen posoudit dvě podmínky ustanovení § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců a tyto musí být splněny současně, tzn. schopnost splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření za účelem vycestování a neexistence důvodné obavy, že by byl uložením ohrožen výkon předání cizince.

Cizinka žila se svou dcerou a s jejím otcem na trvalé adrese v Praze a do spisu v předmětném řízení o správním vyhoštění uvedla, že disponuje dostatečnými finančními prostředky na vycestování i na případný další pobyt na území ČR. Nabízelo se tedy přistoupit k povinnosti zdržovat se na oznámené adrese či složení finanční záruky místo zajištění. Správní orgán však zmíněné okolnosti nijak neposoudil a podle Městského soudu v Praze rozhodl tedy nezákonně a v rozporu s účelem a smyslem zajištění cizinců. Nad to Městský soud v Praze zdůraznil, že za situace, kdy je reálně možné, že účinky rozhodnutí o zajištění matky dopadnou také na nezletilou dceru, by měl správní orgán o to důkladněji zvážit možnost použití alternativních řešení, a že zajištění musí být až krajním prostředním pro realizaci správního vyhoštění.¹⁰⁵

3.1.2 Omezení osobní svobody ve světle judikatury ESLP

Jedno z prvních rozhodnutí ve věci zajištění dítěte, které se také zabývalo materiálními podmínkami, vydal ESLP v roce 2007 ve věci *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*. Oproti výše zmíněným rozhodnutím se jedná o případ, kdy dítě bylo bez doprovodu rodiče. Nicméně tento rozsudek položil základ právního posouzení pro další případy. V té době pětiletá dívka konžské národnosti letěla v doprovodu svého strýce do Kanady, kde její matka získala v r. 2001 status uprchlíka. Dívka ale byla zadržena na bruselském letišti, protože neměla u sebe platné doklady, a byla v srpnu 2002 umístěna do detenčního zařízení Transit Centre no. 127. V detenčním zařízení strávila nezletilá dva měsíce. Podle zprávy ředitele detenčního zařízení se o dívku po celou dobu staraly dvě ženy- také matky, dívka téměř každý den byla v telefonickém kontaktu se svou matkou a strýcem, hrála si s ostatními dětmi, chodila ven, kreslila si a dívala se na videa.

I přes zajištění těchto podmínek ESLP zkonstatoval, že belgické autority dostatečně nechránily právo na osobní svobodu nezletilé a tak porušili čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Podle ESLP fakt, že zadržení nezletilé přišlo v úvahu podle Čl. 5 odst. 1 písm. f), „*neznamená nutně, že*

¹⁰⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2014, č. j. 1 A 31/2014-34.

¹⁰⁵ Tamtéž.

bylo zákonné ve smyslu tohoto ustanovení, když podle precedenčního práva soudu tu musí být vztah mezi důvody, o které se zákonné zbavení osobní svobody opírá, a místem a podmínkami této detence.“¹⁰⁶ K tomu ESLP uvedl, že nezletilá „byla zadržována v uzavřeném centru určeném pro ilegální imigranty ve stejných podmínkách jako dospělí; tyto podmínky nebyly přizpůsobeny extrémní zranitelnosti, ve které se nezletilá ocitla v důsledku svého postavení nezletilého cizince bez doprovodu.“¹⁰⁷

Druhým rozhodnutím v pořadí je rozsudek ESLP ve věci *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* z roku 2010. Tímto rozhodnutím podporovali žalobci svou argumentaci před NSS. Oproti předchozímu případu byly děti čečenského původu ve věku pár měsíců až 6 let v doprovodu své matky a všichni byli zadržováni po dobu jednoho měsíce v ZZC „127 bis“ z důvodu předání dle Nařízení Dublin do Polska, přes které přejížděli a určitý čas tam pobývali v uprchlickém táboře. Podmínkám ve středisku „127 bis“ jsem se věnovala v druhé kapitole své práce. Shodně s rozsudkem *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii* ESLP tyto podmínky zkonstatoval jako nevhodné pro dítě, ztotožnil se se dvěma výše citovanými závěry a doplnil, že nevidí důvod se v tomto případě odchýlit od tohoto závěru ohledně čtyř dětí a to navzdory skutečnosti, že byly v doprovodu své matky.¹⁰⁸

Z tohoto rozhodnutí vycházel soud i v případě *Kanagarantam a další proti Belgii* o rok později, kde se jednalo o matku a její tři děti.¹⁰⁹ Z výše uvedeného rozhodnutí vyplývá, že charakter podmínek, které v ZZC panují, má při posouzení zásahu do práva na osobní svobodu největší vliv a argument, že došlo v nejlepším zájmu dítěte k zajištění celistvosti rodiny, nemůže v tomto případě obstát.

Dalším stěžejním rozsudkem ESLP je rozhodnutí ve věci *Popov proti Francii* z roku 2012. Manželé Popovi se narodili v Kazachstánu, kde byli z důvodu své ruské národnosti a příslušnosti k ruské ortodoxní církvi pronásledováni. Do Francie přišla manželka v prosinci 2002, v červnu 2003 jí následoval manžel a oba zažádali o azyl. Žádost byla v lednu r. 2004 zamítnuta a v dubnu 2005 byla zamítnuta i jejich odvolání, načež jim byl v červnu vydán příkaz opustit zemi do jednoho měsíce, což neudělali. V říjnu 2006 byl vydán příkaz, aby se manželé se svými dětmi zdržovali na určené adrese. V srpnu 2007 byli manželé Popovi se svými dětmi ve věku 3 měsíce a 6 let zadrženi a umístěni do správní detence v hotelu Angers, druhý den byli převezeni na letiště, kde čekali na svůj transport do Kazachstánu, let byl ale

¹⁰⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2007, *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03, bod 102.

¹⁰⁷ Tamtéž, bod 103.

¹⁰⁸ *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*, bod 74.

¹⁰⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. prosince 2011 *Kanagarantam a další proti Belgii*, č. 15297/09.

zrušen a rodina byla přemístěna do detenčního centra Rouen-Oissel, kde strávila dohromady 15 dní. Podmínky v tomto zařízení jsem popsala již ve druhé kapitole. Obdobně jako v argumentaci NSS vláda Francie uvedla, že rodiče měli vždy možnost žádat o to, aby děti byly umístěny do péče třetí osoby a nemusely v detenci zůstat.

ESLP nicméně opět zopakoval svůj právní názor jako ve věci *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, že musí existovat vztah mezi důvodem zbavení osobní svobody a podmínkami této detence a zároveň s ohledem na rozsudek *Saadi* soud konstatoval, že délka takové detence nesmí přesáhnout takovou dobu, než je přiměřeně nutná k dosažení účelu, což je výkon správního vyhoštění.¹¹⁰ ESLP francouzským orgánům vytknul, že neposoudily situaci dětí jakožto zranitelných osob dostatečně a že nezohlednily, že umístění do detenčního zařízení je až posledním prostředkem, nelze-li přistoupit k jiným alternativním možnostem.¹¹¹ Musím se ztotožnit s názorem soudu, že posouzení nejlepšího zájmu dítěte se nemůže omezit pouze na zájem udržet rodinu pohromadě, a že by správní orgány měly učinit veškeré možné kroky, aby v co největší míře zamezily zajištění rodin s dětmi v ZZC.¹¹²

Můžeme shrnout, že ve světle těchto rozhodnutí ESLP je stěžejním argumentem svědčícím o zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy fakt, že dítě je umístěno ve stejném zařízení za stejných podmínek jako rodiče, které nejsou přizpůsobeny pro potřeby dětí. Podmínky v těchto zařízení byly posuzovány v odborných zprávách kompetentních orgánů a byly shledány jako nevhodné pro děti. V porovnání s těmito závěry ESLP se mi proto zdá lichá argumentace NSS tím, že děti nejsou omezeny na své osobní svobodě, jelikož jsou „pouze“ ubytovanými cizinci dle § 140 zákona o pobytu cizinců a nejde o důsledek rozhodnutí o zajištění rodiče.

V první řadě je dle mého názoru scestné toto vyvozovat jazykovým výkladem daného ustanovení. To, že se v něm hovoří o „ubytování“ a ne zajištění, nevylučuje faktickou povahu tohoto pobytu v ZZC. Je nesporný fakt, že děti žijí v ZZC Bělá-Jezová ve stejných podmínkách jako jejich rodiče, jsou obklopeny stejným prostředím, využívají stejných prostor atd. V případě ZZC Bělá-Jezová byla nevhodnost těchto podmínek v zařízení pro děti opakovaně konstatována veřejnou ochránkyní práv, daný skutkový stav je přirovnatelný k v případě *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii* a *Popov proti Francii*. Další argumentační bod NSS, že umístění dítěte spolu s rodičem do ZZC je v souladu s jeho nejlepším zájmem na neoddělení od rodičů lze vyvrátit výše zmíněným názorem ESLP ve věci *Popov proti Francii*,

¹¹⁰ *Popov proti Francii*, bod 118.

¹¹¹ Tamtéž, bod 119.

¹¹² Tamtéž, bod 147.

že zájem na udržení celistvosti rodiny není jediným nejlepším zájmem dítěte. Jak bylo již mnohokrát zmíněno, dítě patří do kategorie zranitelných osob, a využití jakýchkoliv prostředků, která by mohly zasáhnout do jeho základních práv, by mělo být posuzováno obzvlášť pozorně, komplexně a restriktivně.

Dne 12. července 2016 vydal ESLP celkem 5 rozhodnutí ve věci detence dětí migrantů, všechny stížnosti byly proti Francii a umístění v detenčním centru Toulouse Cornebarrieu, které je určeno pro umístění rodin migrantů. Z pohledu francouzského vnitrostátního práva se obdobně jako v ČR nejedná při rozhodnutí o detenci rodičů o zbavení osobní svobody dítěte-dítě rodiče pouze „doprovází“. Charakter ZZC a materiální podmínky zařízení už nehrají při posouzení, zda došlo k porušení čl. 5 Úmluvy, takový prim jako v dřívější judikatuře a ESLP se zaměřuje na to, zda orgán, který rozhodl o zajištění rodičů, dostatečně posoudil možné alternativy.

Zajištění dítěte v ZZC je tedy v souladu s čl. 5 Úmluvy, pokud bylo použito jako poslední možné opatření po ověření, že jiné řešení není možné a s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu. ESLP ve všech pěti rozhodnutí uvedl, že „*situace dítěte je neoddělitelně spojena se situací jeho rodičů, kteří by od něj, pokud je to možné, neměli být odděleni. Toto spojení, v souladu s nejlepším zájmem dítěte, má za následek, že když jsou zadrženi rodiče, je dítě de facto zbaveno svobody. Toto zbavení svobody vyplývá ze zákonného rozhodnutí rodiče, že dítě nesvěří do péče třetí osobě. Soud uznává, že taková situace nemusí být v zásadě v rozporu s vnitrostátním právem. Nicméně zdůrazňuje, že prostředí, ve kterém se dítě potom nachází, je pro něj zdrojem úzkosti a napětí, které ho může vážně poškodit. Za těchto okolností se soud domnívá, že zadržení dítěte doprovázející své rodiče je v souladu s článkem 5 odst. 1 písm. f) pouze tehdy, pokud vnitrostátní orgány prokážou, že se uchýlily k tomuto konečnému opatření po konkrétním posouzení a ověření, že nemohly být použity žádné jiné méně omezující prostředky.*“¹¹³

V případě *R. M. a ostatní proti Francii* ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy z důvodu, že ze spisu nevyplývalo, že by se francouzské orgány vůbec alternativními možnostmi k zajištění zabývaly.¹¹⁴ Obdobně nedostatečné prozkoumání alternativ soud zkonstatoval ve věci *A. B. a ostatní proti Francii*. Stěžovatelé v průběhu řízení o zajištění předložili potvrzení, že jim bylo ze strany příbuzných nabízeno zajištění ubytování.¹¹⁵ Ve věci *R. K. a ostatní proti Francii* soud shledal důvody uvedené v rozhodnutí pro nepřístupení

¹¹³ *A. B. a ostatní proti Francii*, bod 122-123 (překlad autorky).

¹¹⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. M. a ostatní proti Francii*, č. 33201/11, bod 87.

¹¹⁵ *A. B. a ostatní proti Francii*.

k alternativním možnostem jako nedostatečné. Skutečnost, že stěžovatelé odmítli nastoupit do letadla, které je mělo deportovat zpátky do Ruska, sama o sobě neodůvodňuje nebezpečí možného útěku a nezbytnost zajištění, zejména s ohledem na to, že před rozhodnutím o zajištění rodina řádně dodržovala příkaz zdržovat se na trvalé adrese.¹¹⁶

Ve zbývajících dvou rozhodnutích ESLP porušení čl. 5 Úmluvy neshledal a to z důvodu, že francouzské orgány dostatečně posoudily případné alternativní možnosti zajištění a správně rozhodly, že zajištění v ZZC je nezbytné k zajištění účelu vyhoštění. V případě *A. M. a ostatní proti Francii* bylo dostatečným důvodem pro nepoužití alternativních možností odmítnutí spolupracovat s úřady a příhraniční policií za účelem organizace odletu a deportace a absence dokladů totožnosti a stálého bydliště.¹¹⁷ V poslední řadě ve věci *R. C. a V. C. proti Francii* bylo legitimním důvodem pro přistoupení k zajištění odsouzení otce za závažný trestný čin, odmítnutí vycestovat z Francie a neznámá adresa pobytu.¹¹⁸

Lze tedy shrnout, že na základě výše uvedených rozhodnutí ESLP jde v případech zajištění rodin migrantů s dětmi o zbavení osobní svobody dítěte ve smyslu čl. 5 Úmluvy, jelikož situace dítěte je vnitřně spjata se situací rodiče a vyplývá z legitimního rozhodnutí rodiče, které je zároveň v nejlepším zájmu dítěte rodinu nerozdělit a nesvěřit dítě do péče jiné osoby.

Ve světle této nejaktuálnější judikatury spatřuji rozhodnutí NSS ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56 po právní stránce v pořádku. NSS zrušil rozhodnutí Krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, protože se soud nezabýval podmínkami v zařízení a možnostmi alternativních řešení k zajištění. V případě rodiny, jejíž případ byl předmětem tohoto rozhodnutí, byla rodina zadržena při kontrole ve vlaku jedoucím z Budapeště do Hamburku a cizinci potvrdili, že jejich cílem bylo Německo. Z tohoto Policie ČR vyvodila, že rodina by se dobrovolně do Maďarska nevrátila, ani na území ČR nesetrvávala, proto rozhodla o jejich zajištění. Délka zajištění byla stanovena na 90 dní, fakticky strávila rodina v ZZC 70 dní.¹¹⁹

Ve věci rozhodnutí NSS ze dne 30. září 2011 č. j. 7 As 103/2011-54 se soud posouzením alternativních možností vůbec nezabýval.

¹¹⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. K. a ostatní proti Francii*, č. 68264/14, bod 86.

¹¹⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *A. M. a ostatní proti Francii*, č. 24587/12, bod 67.

¹¹⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. C. a V. C. proti Francii*, č. 76491/14, bod 56.

¹¹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56.

V posledním z rozhodnutí NSS, konkrétně ze dne 24. 6. 2014, č. j. 4 Azs 115/2014-37 byl otec se svými dvěma dětmi kontrolován na železniční zastávce Břeclav. Z šetření vyplynulo, že otec s dětmi cestoval z Kosova do Maďarska, kde podal žádost o udělení azylu a byl i s dětmi umístěn do tábora pro uprchlíky v Maďarsku. Den před zajištěním na území ČR opustil otec s dětmi tábor. Tvrdil, že chtěl pouze na dva dny navštívit Berlín a poté se do Maďarska vrátit. Policie ČR rozhodla, že nejde využít žádného z mírnějších opatření k zajištění dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců vzhledem k tomu, že otec neměl dostatek finančních prostředků a ze skutkových okolností vyplynulo, že otec neměl úmysl na území ČR setrvávat, a vyloučila možnost dobrovolného návratu do Maďarska, jelikož otec neměl žádnou letenku ani jiný cestovní doklad pro přímý návrat do Maďarska. NSS konstatoval, že Policie ČR učinila dostatečnou úvahu ve svém odůvodnění pro rozhodnutí o zajištění a že krajský soud tyto úvahy řádně přezkoumal.¹²⁰

Tento případ je v tomto ohledu velmi podobný tomu z rozhodnutí č. j. 1 Azs 39/2015-56, ve kterém bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno pro nepřezkoumatelnost. Soud se ve svém rozhodnutí nezabýval do detailu posouzením všech okolností, které vedly k rozhodnutí Policie přistoupit k zajištění. Podle mého názoru pouze skutečnost, že zajištěný cizinec nechce pobývat trvale na území ČR, by neměla být jediným důvodem pro vyloučení použití alternativních možností, pokud by naplnění účelu zajištění bylo možné dosáhnout i mírnějšími prostředky. Odůvodnění soudu považuji za vágní a i v tomto případě bych se přiklonila ke zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost.

Názor NSS, že v případě ubytování dětí migrantů nejde o zásah do práva na osobní svobodu je těmito rozhodnutími z července 2016 překonán. Rozhodnutí ESLP jsou pro státy, resp. soudy závazná. Z tohoto důvodu dle mého názoru nebude nutné, aby se senát NSS, který bude danou věc projednávat, obracel na rozšířený senát NSS dle § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, z důvodu odlišného právního názoru v ustálené judikatuře NSS.¹²¹

¹²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37.

¹²¹ § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem provedla analýzu a komparaci judikatury NSS a ESLP týkající se problematiky zajištění rodin migrantů s dětmi. Zabývala jsem se porovnáním materiálních podmínek v ZZC v ČR a ve Francii a Belgii, která byla předmětem soudních rozhodnutí. Dále jsem zhodnotila institut zajištění ve světle nejlepšího zájmu dítěte a v tomto ohledu i zhodnotila kvalitu odůvodnění rozhodnutí NSS.

Hypotézou diplomové práce bylo, že při ubytování dětí v zařízení pro zajištění cizinců v České republice podle § 140 zákona o pobytu cizinců dochází k zásahu do práva na osobní svobodu chráněného čl. 5 Úmluvy. Tato hypotéza byla v mé práci potvrzena. Na základě všeho výše uvedeného dle mého názoru dochází fakticky při umístění dětí migrantů do ZZC spolu s rodiči k zásahu do jejich práva na osobní svobodu.

Cílem práce bylo zjistit, zda názor NSS, že při zajištění dětí nejde o zásah do osobní svobody chráněné čl. 5 Úmluvy, je správný. Bylo zjištěno, že tento názor správný není a NSS při posouzení této problematiky učinil ve svých rozhodnutích nesprávné závěry z několika důvodů.

V první řadě je nesprávný závěr NSS, že děti nejsou omezeny na své osobní svobodě, jelikož jsou „pouze“ ubytovanými cizinci dle § 140 zákona o pobytu cizinců a nejde o důsledek rozhodnutí o zajištění rodiče. To, že se v něm hovoří o „ubytování“ a ne zajištění, nevylučuje faktickou povahu tohoto pobytu v ZZC.

Materiální podmínky v ZZC v ČR jsou nedostačující a neodpovídají nejlepšímu zájmu dítěte. Nejsou způsobilé zajistit plnohodnotnou péči o dítě, jeho blaho a rozvoj. Tyto podmínky jsou srovnatelné s těmi, které byly v době rozhodování ESLP v ZZC ve Francii a v Belgii. ESLP konstatoval v těchto případech porušení čl. 5 Úmluvy.

Děti jsou zadržovány v uzavřeném centru ve stejných podmínkách jako dospělí. Strohý argument, že přistoupení k zajištění je v nejlepším zájmu dítěte z důvodu zachování celistvosti rodiny, neobstojí. Omezení na osobní svobodě nikdy nemůže být z podstaty věci v nejlepším zájmu dítěte. Odůvodnění velice vágně pouze odkazem na ochranu zájmů nezletilého dítěte, je nedostačující. Takové rozhodnutí má vady spočívající např. v jeho nepřezkoumatelnosti nebo špatném vyhodnocení zájmů nezletilého a nemělo by tudíž obstát při přezkumu v rámci kasační stížnosti u NSS.

Ze závěrů nejaktuálnější judikatury ESLP vyplývá, že situace dítěte je neoddělitelně spojena se situací jeho rodičů. Zbavení osobní svobody dítěte vyplývá z legitimního rozhodnutí rodiče, že dítě nesvěří do péče třetí osobě. Je zde naplněno objektivní kritérium

omezení osobní svobody. Děti jsou uzavřeny v omezeném prostoru po nikoliv zanedbatelnou dobu. Je naplněn i prvek subjektivní, kterým je absence souhlasu s takovým uzavřením. Děti nejsou s ohledem na rozumovou vyspělost schopny být si vědomy možnosti opustit ZZC nebo pobývat někde jinde. Zároveň v kontextu rozhodnutí ESLP nelze z důvodu nezpůsobivosti k právním úkonům souhlas presumovat. Rozhodnutí rodiče je nutné chápat jako následek rozhodnutí o zajištění za účelem zajištění bezpečí dítěte a ne jako souhlas s detencí.

Zajištění je prostředkem *ultima ratio*. Každý případ by měl být posuzován individuálně a orgány by měly důkladně zvážit, zda zajištěním dojde opravdu ke splnění účelu, tj. k výkonu správního vyhoštění, nebo zda postačí užití alternativních možností zajištění, které se nedotknou základních práv a svobod. V případě, že rozhodnutí o zajištění má dopad i na dítě, které cizince doprovází, je využití alternativních možností v nejlepším zájmu takového dítěte.

Umístění dětí do ZZC by tak mělo být krajním řešením, mělo by trvat jen pár dní a mělo by se posuzovat s ohledem na princip proporcionality a nejlepší zájem dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

De lege ferenda by měl zákonodárce pečlivěji u rozhodnutí o zajištění, které přímo dopadne na nezletilé děti, upravit pravidla pro jejich rozhodování, přičemž princip nejlepšího zájmu dítěte by měl být jakousi generální klauzulí umožňující v odůvodněných případech odchýlení od standardního řešení.

Stěžejním problémem je zde nedostatečná právní úprava alternativních možností k zajištění. *De lege ferenda* vidím možnost zavést např. zaručení se charitativní či církevní organizací, která by rodině zabezpečila ubytování, případně možnost umístit rodinu do zařízení s volnějším režimem jako v případě azylových zařízení nebo využít analogicky institut podobný vízu pro strpění pobytu na území dle § 33 zákona o pobytu cizinců, který by umožnil rodině s dětmi si prozatímně po dobu řízení o správním vyhoštění zajistit jiné ubytování na území ČR či péči o dítě, aby nedocházelo k okamžitému umístění do ZZC.

Vzhledem k aktuálnosti tématu práce s ohledem na současnou migrační krizi v Evropě je velmi pravděpodobné, že se judikatura i právní úprava týkající se této problematiky bude v budoucnu vyvíjet. Zajímavé bude také sledovat rozhodnutí Ústavního soudu ČR o podané ústavní stížnosti proti rozhodnutí NSS.

V souvislosti s tímto tématem je možné v budoucnu rozšířit zkoumání např. na oblast alternativních možností zajištění, které by byly vhodné pro rodiny s dětmi nebo komparaci právní úpravy zajištění migrantů a dětí migrantů v jednotlivých státech EU.

Seznam použitých zdrojů

Judikatura

1. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2011, č. j. 7 As 76/2011-50.
2. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2011, č. j. 7 As 103/2011 – 54.
3. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2014, č. j. 3 As 110/2013-41.
4. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2014, č. j. 6 As 146/2013 – 44.
5. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. července 2014, č. j. 1 A 31/2014– 34.
6. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2014, č. j. 4 Azs 115/2014- 37.
7. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. února 2015, č. j. 32 A 19/2015-29.
8. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2015, č.j. 1 Azs 39/2015-56.
9. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88.
10. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. listopadu 1988, *Nielsen proti Dánsku*, č. 10929/84.
11. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. června 2005, *Storck proti Německu*, č. 61603/00.
12. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2007, *Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03.
13. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. ledna 2008, *Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03.
14. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. března 2008, *Shtukaturov proti Rusku*, č. 44009/05.
15. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. listopadu 2009, *Tabesh proti Řecku*, č. 8256/07.
16. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2010, *Muskhadzhiyeva a další proti Belgii*, č. 13178/03.
17. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. července 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, č. 41615/07.

18. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. prosince 2011 *Kanagarantam a další proti Belgii*, č. 15297/09.
19. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. ledna 2012, *Stanev proti Bulharsku*, č. 36760/06.
20. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2012, *Popov proti Francii*, č. 39472/07 a č. 39474/07.
21. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. M. a ostatní proti Francii*, č. 33201/11.
22. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *A. M. a ostatní proti Francii*, č. 24587/12.
23. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *A. B. a ostatní proti Francii*, č. 11593/13.
24. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. K. a ostatní proti Francii*, č. 68264/14.
25. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. července 2016, *R. C. a V. C. proti Francii*, č. 76491/14.

Právní předpisy

1. Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Úř. věst. L 337/19, 20. prosince 2011.
7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o

mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Úř. věst. L 180, 29. června 2013.

8. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 ve znění Protokolu č. 14, který vstoupil v platnost 1. června 2010.
9. Úmluva o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, v aktuálním znění.

Monografie

1. KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 1660 s.
2. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 906 s.
3. FIELD, Ophelia. *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*. Geneve: UNHCR, 2006. 255 s.

Články v odborných časopisech

1. VYHNÁLEK, Ladislav. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 11, s. 408- 414.

Internetové zdroje

1. *AZYL, MIGRACE A INTEGRACE. Terminologický slovník* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit 3. září 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/migrace/docDetail.aspx?docid=2602&docType=ART&chnum=1>>.
2. *Nejvyšší správní soud se obrací na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se zajišťování migrantů v České republice* [online]. Nejvyšší správní soud, 25. září 2015 [cit 27. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-se-obraci-na-Soudni-dvur-s-predbeznou-otazkou-tykajici-se-zajistovani-migrantu-v-Ceske-republice/art/2262?tre_id=205>.
3. *Přehled. Základní informace o provozovaných zařízeních* [online]. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, [cit. 10. října 2016]. Dostupné na <<http://www.suz.cz/prehled/prehled/>>.
4. ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (říjen 2015)* [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PŘÁV, 13. října 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.

5. ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (srpen 2015)* [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 9. září 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.
6. ŠABATOVÁ, Anna. *Zpráva z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová (2014)* [online]. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 18. února 2015 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni/zarizeni-pro-cizince/>>.
7. Organizace spojených národů. *Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte ke 3. a 4. periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte ze dne 17. června 2011*, bod 63. [online] ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY [cit. 23. října 2016]. Dostupné na < <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/dokumenty/zpravyplneni-mezin-umluv/material.doc> >.
8. *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* [online]. United Nations Human Rights, 29. května 2013 [cit. 23. října 2016]. Dostupné na < http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11>.

Ostatní

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Dz 428/2005.
2. Důvodová zpráva k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, Dz 326/1999.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou zajištění rodin migrantů. Hypotézou práce je, že při ubytování dětí v zařízení pro zajištění cizinců v České republice podle § 140 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců dochází k zásahu do práva na osobní svobodu chráněného čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Cílem diplomové práce je komparací a analýzou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva zjistit, zda názor Nejvyššího správního soudu, že v případě zajištění dětí o zásah do osobní svobody nejde, je správný a případně navrhnout jiné možné alternativy zajištění dětí migrantů, aby byla zachována jejich osobní svoboda a další základní lidská práva.

První kapitola se zabývá vymezením základních pojmů z oblasti migrace a právní úpravou této oblasti.

Druhá kapitola je věnována porovnání materiálních podmínek v zařízení pro zajištění cizinců a alternativním možnostem k zajištění.

Třetí kapitola obsahuje samotnou komparaci a analýzu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

Abstract

The thesis deals with the problems concerning the detention of migrant families. The main hypothesis is that during the accommodation of children in detention facilities for foreigners in the Czech Republic under § 140 of the Act No. 326/1999 Coll., on the Residence of Foreign Nationals in the Czech Republic there is an interference in the right to personal liberty protected by Art. 5 of the European Convention on Human Rights. The aim of the thesis is via the comparison and analysis of the case law of the Supreme Administrative Court and the European Court of Human Rights to determine whether the opinion of the Supreme Administrative Court that, in the case of the detention of children, there is no interference in personal liberty, is correct and to possibly suggest any other possible alternatives to the detention of migrants' children in order to preserve their personal liberty and other basic human rights.

The first chapter deals with the definition of the basic concepts of the migration and the relevant legislation in this area.

The second chapter is devoted to the comparison of material conditions in detention facilities for foreigners and alternative options to a detention.

The third chapter provides the comparison and analysis of the decisions of the Supreme Administrative Court and of the European Court of Human Rights.

Klíčová slova

migrace, detence, nejlepší zájem dítěte, osobní svoboda, Nejvyšší správní soud, Evropský soud pro lidská práva

Key words

migration, detention, child's best interest, personal liberty, Supreme administrative court, European court of human rights