

## Migranti a uprchlíci aneb Cesta tam (do Evropy) a zase zpátky?

### 1. Migranti, uprchlíci a Evropská úmluva o lidských právech („Úmluva“)

---

Lidé, kteří přicházejí do Evropy s úmyslem se zde usadit, jsou označováni pojmy jako migrant, uprchlík či žadatel o azyl nebo žadatel o mezinárodní ochranu. Pro vyjasnění uvádím na začátek vysvětlení základních pojmů.

Pojem **migrant** označuje osobu, která se přesouvá z jednoho místa, regionu, země, na místo jiné.

Pojem **uprchlík** ve smyslu Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 („Ženevská úmluva“) označuje osobu, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů a je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti. Uprchlíkem se osoba stává v momentě, kdy opustí svou vlast. Postavení uprchlíka a možnost požívat tak ochrany a práv obsažených v Ženevské úmluvě získá ale až udělením daného statusu ze strany státu. Pro získání daného postavení osoba v přijímacím státě žádá o azyl.

Pojem **žadatel o azyl** označuje osobu, která na území přijímacího státu žádá o získání postavení uprchlíka.

Na základě práva Evropské unie může osoba získat tzv. mezinárodní ochranu. **Mezinárodní ochrana**<sup>1</sup> se uděluje ve dvou formách, a to ve formě uprchlického statusu ve smyslu Ženevské úmluvy nebo ve formě doplňkové ochrany. Osoba žádající na území EU o mezinárodní ochranu bývá označovaná jako žadatel o mezinárodní ochranu nebo i jako žadatel o azyl.

**Evropský soud pro lidská práva („Soud“)** není oprávněn přezkoumávat žádosti o mezinárodní ochranu. Úmluva jako taková **neobsahuje právo na získání mezinárodní ochrany, resp. politického azylu**. Soud ve své judikatuře upozorňuje na zásadu mezinárodního práva, že státy mají právo kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území. Nicméně smluvní strany mají na základě článku 1 Úmluvy povinnost přiznat každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody Úmluvou chráněné. V tomto ohledu Úmluva ukládá státům určité povinnosti, které omezují jejich právo někoho ze svého území vyhostit nebo mu na jejich území vstup povolit.

**Níže si ukážeme, jak Úmluva může bránit ve vyhoštění cizince z území smluvního státu.**

---

<sup>1</sup> 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 (přepracované znění).

### Článek 3 Úmluvy – Zákaz mučení

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

Soud v rámci své judikatury stanovil, že **stát na základě článku 3 Úmluvy nesmí vyhostit cizince do země, pokud existují závažné důvody se domnívat, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí špatného zacházení, které by bylo v rozporu s článkem 3 Úmluvy.** V takovém případě z článku 3 vyplývá povinnost státu cizince do takové země nenavrátit. Pokud by se totiž státy mohly zbavit svých závazků zajistit každému práva zakotvená v Úmluvě jednoduše tím, že by danou osobu odeslaly do jiného státu, ochrana poskytovaná Úmluvou by byla iluzorní a nikoliv účinná.

Tato zásada vyplývající z **článku 3 Úmluvy** se nazývá *non-refoulement*. Může být spojována i s **článkem 2 Úmluvy** chránící právo na život.

Prvním případem, kdy takto Soud článek 3 Úmluvy vyložil, byla věc *Soering proti Spojenému království* (č. 14038/88, rozsudek ze dne 7. července 1989, §§ 90–91), kde šlo o extradici stěžovatele podezřelého z vraždy do USA, kde mu hrozilo uložení trestu smrti. Stanovil následující:

*“91. In sum, the decision by a Contracting State to extradite a fugitive may give rise to an issue under Article 3 (art. 3), and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if extradited, faces a real risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment in the requesting country. The establishment of such responsibility inevitably involves an assessment of conditions in the requesting country against the standards of Article 3 (art. 3) of the Convention. Nonetheless, there is no question of adjudicating on or establishing the responsibility of the receiving country, whether under general international law, under the Convention or otherwise. In so far as any liability under the Convention is or may be incurred, it is liability incurred by the extraditing Contracting State by reason of its having taken action which has as a direct consequence the exposure of an individual to proscribed ill-treatment.”*

**Otázky** – pro jejich zodpovězení není nutné číst celý rozsudek *Soering proti Spojenému království*, ale jen relevantní části

- 1) Co je to „death row phenomenon“?
- 2) Jaká metoda výkladu Úmluvy byla Soudem ve věci *Soering* použita, že dospěl k závěru, že by extradice stěžovatele do USA byl v rozporu s článkem 3 Úmluvy? Co daná metoda výkladu znamená?

### 3. Absolutní povaha zásady *non-refoulement*

---

**Absolutní povaha** zákazu navracení – *non-refoulement* – znamená, že neumožňuje jakýchkoliv výjimek a k danému zákazu je třeba přihlížet v každém případě, tj. vždy, když se cizinec ocitá pod jurisdikcí smluvní strany a hrozí mu vyhoštění. Projevuje se v několika ohledech:

- míru rizika či závažnost hrozícího zacházení v zemi původu nelze poměřovat s nebezpečím dané osoby pro veřejný pořádek, národní bezpečnost ani s jiným zájmem<sup>2</sup>
  - o nelze vyhostit ani teroristu, pokud by mu v jeho zemi původu hrozilo zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy (*Saadi proti Itálii*, č. 37201/06, rozsudek velkého senátu ze dne 28. února 2008)
- k absolutnímu zákazu *refoulement* je třeba přihlížet ve všech případech, tj. bez ohledu na právní kvalifikaci. Důvod odeslání cizince z území státu nehraje roli (*Babar Ahmad a ostatní proti Spojenému království*, č. 24027/07, rozsudek ze dne 10. dubna 2012)
  - o Stát musí zkoumat reálně nebezpečí porušení článku 3 Úmluvy, ať už se jedná o vyhoštění správní nebo trestní nebo pokud se jedná o extradici v rámci trestní spolupráce mezi státy. Neudělení azylu, tj. zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu má zpravidla za následek uložení správního vyhoštění
- pakliže je stát informován o skutečnostech, že by dané osobě hrozilo v cílové zemi zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy, musí takové nebezpečí posoudit z úřední povinnosti.

### 4. Použití zásady *non-refoulement* v praxi

---

Klíčové pojmy, jejichž naplnění bude Soud v azylových případech posuzovat jsou „skutečné nebezpečí“ a „špatné zacházení“.

**Špatné zacházení** – Soud nerozlišuje mezi jednotlivými formami špatného zacházení, tj. mučení nebo nelidské a ponižující zacházení. Zacházení však musí vždy dosáhnout „minimálního stupně závažnosti“, má-li být považováno za zakázané ve smyslu článku 3 Úmluvy. Posouzení této intenzity bude vždy záviset na všech okolnostech daného případu.

**Skutečné nebezpečí** – Aby vyhoštěním došlo k porušení článku 3 Úmluvy, je nutné prokázat, že existují „závažné důvody se domnívat, že dotčené osobě, bude-li vyhoštěna, hrozí skutečné nebezpečí, že bude vystavena zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy.“ Skutečné nebezpečí neznamená jistotu, ale určitou míru pravděpodobnosti, že porušení práv v cílové zemi nastane. Tato pravděpodobnost musí být vyšší než pouhá možnost. Posouzení nebezpečí se zakládá na dvou faktorech: obecné situaci v cílové zemi a osobních okolnostech stěžovatele. S ohledem na nezávislost, objektivnost a spolehlivost zdroje, Soud při svém posouzení zohledňuje informace mezinárodních organizací jako

---

<sup>2</sup> Nelze zde tedy na nikoho zkoušet tamty...tamty *proporcionality* ;)

zprávy Rady Evropy, včetně CPT, UNHCR, dalších orgánů OSN nebo EU či zprávy renomovaných nevládních organizací.

**Povinnost důkladného přezkumu** – V souladu se zásadou subsidiarity, úkolem Soudu není nahradit posouzení vnitrostátních orgánů. **Soud tak nepřezkoumává azylovou žádost jako soud třetí instance. Závěry vnitrostátních orgánů však musí Soud shledat za adekvátní a dostatečně podložené**, a to jak domácími, tak jinými objektivními a spolehlivými zdroji. Soud stanovil, že je povinností státu, aby vnitrostátní soudy podrobily námitky vyhošťovaných osob **důkladnému přezkumu**, tj. aby je nezávisle a pečlivě přezkoumaly, a to na základě veškerých předložených materiálů, tak jako materiálů získaných *proprio motu*.

Pro získání bližší představy, jaké jsou základní zásady posuzování stížnosti Soudem ve věcech azylu na poli článku 3, příp. 2 Úmluvy, jsem Vám připravila níže uvedené otázky. Odpovědi k nim naleznete ve dvou rozsudcích Soudu – **F. G. proti Švédsku** (č. 43611/11, rozsudek velkého senátu Soudu ze dne 23. března 2016, §§ 110–127) a **J. K. a ostatní proti Švédsku** (č. 59166/12, rozsudek velkého senátu Soudu ze dne 23. srpna 2016, §§ 77–105). Není nutné je číst celé. Stačí se seznámit jen s jejich anotacemi, které jsou na stránkách [eslp.justice.cz](http://eslp.justice.cz), a s konkrétnímu odstavci předmětných rozsudků, které jsou výše u jednotlivých případů uvedeny.

### Otázky

- 3) Na kom obecně leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní za účelem prokázání existence závažných důvodů domnívat se, že by v případě vyhoštění byl stěžovatel v zemi původu vystaven skutečnému nebezpečí špatného zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy? Co hraje roli?
- 4) Pakliže bezpečnostní situace a násilí v cílové zemi nedosáhlo takové míry, aby sama o sobě znamenala skutečné nebezpečí špatného zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy, jaké faktory dle Soudu posilují pravděpodobnost budoucího nebezpečí špatného zacházení v individuálním případě? Uveďte příklady.
- 5) Ke skutečnostem z jaké relevantní doby mají přihlížet vnitrostátní soudy při posuzování nebezpečí špatného zacházení, které by osobě hrozilo v případě jejího vyhoštění? Liší se relevantní doba pro dané posouzení v případě přezkumu Soudu, příp. jak, proč?
- 6) Je možné na základě rozsudku *F. G. proti Švédsku* tvrdit, že každý žadatel o azyl pocházející z Íránu, který po příchodu do Evropy konvertoval ke křesťanství zasluhuje ochranu vyplývající z článku 3 Úmluvy a není ho možné zpět vyhostit?
- 7) Ve světle uplatňovaných zásad Soudem na poli článku 3 Úmluvy, je dnes možné navrátit žadatele o azyl pocházejícího ze Sýrie do jeho země původu, aniž by musel předložit nějaké zvláštní rizikové faktory týkající se konkrétně jeho osoby? Odpověď zkuste najít v HUDOCu ;)

**Možnost vnitřního přesídlení** – Při posouzení, zda stěžovateli hrozí v cílové zemi nebezpečí špatného zacházení je také třeba vzít v úvahu i možnost vnitřního přesídlení, tj. možnost uchýlit se v cílové zemi do oblasti, kde by stěžovateli předmětné nebezpečí nehrozilo. Pakliže by taková možnost existovala, je možné stěžovatele do jeho země původu navrátit. **Možnost vnitřního přesídlení je podmíněna:**

- I. možnost bezpečně a bez rizika do dané oblasti cestovat;
- II. možnost na toto území vstoupit;
- III. možnost se v území usadit.

Ve věci *Sufi a Elmi proti Spojenému království* (č. 8319/07, rozsudek ze dne 28. června 2011, §§ 195, 303 a 310), přestože Soud shledal, že v Somálsku byly bezpečné oblasti, tak stěžovatelé k nim neměli žádné vazby a cesta do nich z Mogadišu, kam měli být odesláni, nebyla bezpečná a existovalo skutečné nebezpečí špatného zacházení. Naopak ve věci *Omeredo proti Rakousku* Soud (č. 8969/10, rozhodnutí ze dne 20. srpna 2011) shledal, že i když v některých částech Nigérie stěžovatelce hrozilo skutečné nebezpečí ženské obřízky, tato, vzhledem ke svému vzdělání a pracovním zkušenostem, byla schopna začít nový život v bezpečné oblasti.

**Diplomatické záruky** – Diplomatické záruky, které stát může získat ze strany cílové země, mají vliv na posuzování existence skutečného nebezpečí špatného zacházení a jsou brány Soudem v potaz. Je ale klíčové posoudit, zda v jednotlivých případech mohou poskytnout dostatečnou záruku před zacházením v rozporu s článkem 3 Úmluvy, neboť je problematické posoudit, zda cílová země bude své záruky dodržovat. Soud při jejich zkoumání bere v úvahu následující faktory (*Othman (Abu Quatada) proti Spojenému království*, č. 8139/09, rozsudek ze dne 17. ledna 2012, § 189): konkrétnost daných záruk; závaznost; zda je stát vázaný Úmluvou; mechanismus kontroly jejich dodržování; případy z minula; délku a stabilitu bilaterálních vztahů; právní rámec ochrany před špatným zacházením; nebo míru spolupráce s mezinárodními orgány.

#### 5. Vyhoštění do země původu nebo do jiné třetí země – je v tom rozdíl?

Cizinec může být ze strany státu odeslán i do jiné země než do jeho země původu. I v těchto případech tzv. nepřímého *refoulement* je třeba posoudit nebezpečí porušení článku 3 Úmluvy, a to jak vzhledem k tamním podmínkám, tak z hlediska zajištění přístupu žadatele k adekvátní azylové proceduře. Stát se totiž musí ujistit, že zprostředkující země poskytne dostatečné záruky, že cizince nenavrátí do jeho země původu bez posouzení hrozeb, kterým by tam čelil.

Ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* (č. 30696/09, rozsudek velkého senátu ze dne 21. ledna 2011) se Soud zabýval navrácením stěžovatele z Belgie do Řecka na základě tzv. dublinského nařízení, jež stanoví, který členský stát EU je zodpovědný za vyřízení azylové žádosti. Soud konstatoval, že by bylo v rozporu s článkem 13 (právo a účinný právní prostředek nápravy) ve spojení s článkem 3 Úmluvy navrátit žadatele o azyl do Řecka, když shledal, že tamní azylový systém neposkytuje dostatečné záruky před arbitrárním vyhoštěním. Vyvrátil tak domněnku platící v právu EU, že stát účastníci se dublinskému systému v rámci EU respektuje základní práva. Systémový problém řeckého azylového

systému je shledáván dodnes a je tak v rozporu s článkem 3 Úmluvy tam navracet jakéhokoliv žadatele o azyl.

Velký senát pak v nedávné věci ***Ilias a Ahmed proti Maďarsku*** (č. 47287/15, rozsudek velkého senátu ze dne 21. listopadu 2019) řešil otázku možnosti navrácení žadatele o azyl z členské země EU bez meritorního přezkumu jeho azylové žádosti do tzv. bezpečné třetí země, což umožňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Maďarsko danou zrychlenou proceduru uplatňovalo v tranzitním prostoru na srbsko-maďarských hranicích v době tamního masového přílivu migrantů. **Podívejte se na daný případ, a to hlavně na §§ 98, 123–179, a odpovězte na následující otázky.**

### Otázky

- 8) Za jakých podmínek může stát vyhostit žadatele o azyl do tzv. třetí bezpečné země bez meritorního přezkumu jeho žádosti, aby takový postup byl souladný s článkem 3 Úmluvy?
- 9) Je nutné, aby se smluvní strana zabývala možným porušením článku 3 Úmluvy při navrácení žadatele do bezpečné třetí země, pokud je jeho žádost zjevně neodůvodněná? Svou odpověď zdůvodněte.

### 6. Non-refoulement na volném moři nebo na hranicích – otázka jurisdikce

Aby cizinec mohl požívat ochrany Úmluvy musí na základě článku 1 Úmluvy podléhat jurisdikci alespoň jedné ze smluvních stran. Soud přitom ve své judikatuře dovedl, že článek 2 a 3 Úmluvy se uplatní i na hranicích smluvního státu nebo na případy tzv. push-back operací na volném moři.

Ve věci ***Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*** (č. 27765/09, rozsudek velkého senátu ze dne 23. února 2012) se jednalo o stěžovatele, kteří byli součástí skupiny čítající asi 200 osob která opustila Libyi s cílem dostat se na italské pobřeží. Lodě byly na své cestě zastaveny 35 námořních mil od ostrova Lampedusa, tj. na volném moři, loděmi italské finanční správy a pobřežní stráž. Pasažéři byli následně přesunuti na italské vojenské lodě a bez jakéhokoliv vysvětlení, identifikace či zkoumání individuálních situací stěžovatelů je italské orgány navrátily zpět do Libye, aniž by zkoumaly, jestli jim zde nebo v jejich zemi původu hrozí nebezpečí v rozporu s článkem 3 Úmluvy. Soud zde mj. dovedl, že stěžovatelé spadali pod jurisdikci italských orgánů, neboť na volném moři byli vzati na lodě plujících pod italskou vlajkou a po dobu jejich zadržení na italských lodích se nacházeli jak *de iure* tak *de facto* pod jejich kontrolou a podléhali tak jurisdikci Itálie. Soud zde kromě porušení článku 3 Úmluvy shledal i porušení čl. 4 Protokolu č. 4, který stanoví zákaz hromadného vyhoštění cizinců.

Věc ***M. A. a ostatní proti Litvě*** (č. 59793/17, rozsudek ze dne 11. prosince 2018) se týkala ruské rodiny se třemi malými dětmi, utekli v dubnu 2017 z Čečenska do Běloruska. Posléze se pokoušeli požádat o mezinárodní ochranu i na hraničních přechodech s Litvou, a to hned třikrát. Před Soudem namítali, že pohraniční stráž jejich žádosti ani

jednou nepřevzala a oni byli na základě rozhodnutí o odepření vstupu bez jakéhokoliv individuálního posouzení navraceni zpět do Běloruska. **Soud v dané věci potvrdil jurisdikci státu na jeho hranicích i právo migrantů na individuální posouzení jejich případů s ohledem na absolutní zákaz *refoulement*. Nepřiklonil se tedy k užšímu výkladu pojmu „vyhoštění“, které by nezahrnovalo situace nepřijetí či odepření vstupu cizince na hranicích.** Hlavním rozporem mezi stranami, kterým se Soud v dané věci zabýval, byla otázka, zda stěžovatelé na hraničních přechodech skutečně podali azylovou žádost.

Za zmínku zde stojí souhlasné stanovisko soudce *Pinta de Albuquerque*, který se podrobně zabývá jurisdikcí států na jejich hranicích a absolutní povahou zásady *non-refoulement*. Ten se mj. vyslovil:

*„Accepting jurisdiction at the border, but rejecting the principle that migrants who come under the Contracting Parties’ jurisdiction have the right not to be returned or removed without an individual evaluation of each migrant’s claim, would be a hypocritical, self-defeating interpretation of the Convention and its Additional Protocols. To allow people to be rejected at land borders and returned without assessing their individual claims amounts to treating them like animals. Migrants are not cattle that can be driven away like this.“*

Výše uvedené zmiňují k aktuálnosti daného tématu ve vztahu k push-back operacím, ke kterým dochází ze strany evropských států v souvislosti se současnou migrační situací. Dne 13. února 2020 vydal velký senát Soudu hojně kritizovaný rozsudek ve věci ***N. D. a N. T. proti Španělsku*** (č. 8675/15). Ta se týkala skupiny migrantů do Maroka, kteří se pokoušeli vstoupit na španělské území přeazením plotů na hranicích s enklávou Melilla. Po přeazení plotu byli stěžovatelé zadrženi a bez provedení individuálního přezkumu byly okamžitě navraceni na území Maroka. Velký senát Soudu v daném případě neshledal, že by zde došlo k porušení zákazu hromadného vyhoštění cizinců dle čl. 4 Protokolu č. 4 s odůvodněním (velmi zjednodušeně), že stěžovatelé nevyužili dle Soudu dostupných legálních cest, jak se dostat na španělské území. Byť se zde migranti jasně ocitli pod jurisdikcí smluvní strany, Soud jejich hromadné vyhoštění bez individuálního přezkumu neshledal jako porušení Úmluvy. Kdybyste se s ohledem na dané rozhodnutí chtěli zamyslet nad absolutním zákazem zásady *non-refoulement* na hranicích, zvu Vás k přečtení daného rozsudku a příp. i následujících článků:

<https://strasbourgobservers.com/2020/03/26/n-d-and-n-t-v-spain-defining-strasbourgs-position-on-push-backs-at-land-borders/>

<https://strasbourgobservers.com/2020/02/25/push-backs-of-badly-behaving-migrants-at-spanish-border-are-not-collective-expulsions-but-might-still-be-illegal-refoulements/>

## 7. Další práva v Úmluvě

---

Dalšími relevantními články Úmluvy týkající se práv uprchlíků a migrantů jsou: článek 5, který zaručuje právo na svobodu a osobní bezpečnost a jehož ochrany je možné se domáhat například v případě zajištění cizinců v detenčních zařízeních; článek 8, který zaručuje právo na respektování rodinného a soukromého života a na základě kterého také není za určitých podmínek možné cizince vyhostit; článek 13 zaručující právo na účinné opravné prostředky; čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě zakazující kolektivní vyhoštění cizinců; a čl. 1 Protokolu č. 7 zaručující procesní záruky cizincům v případě jejich vyhoštění. Další podklad ke studiu téma migrace můžete nalézt například [zde](#).