



# ALTERNATIVY K ZAJIŠTĚNÍ

Přehled mezinárodního a regionálního práva a praxe v oblasti povinností států v souvislosti s alternativami k zajištění



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

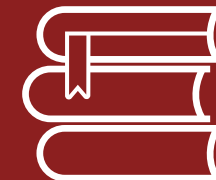


### Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (ICCPR) (článek 9)

Povinnost zvážit alternativy k zajištění vyplývá z pravidla, že ke zbavení svobody může být přistoupeno jen tehdy, je-li to nezbytné a přiměřené cílům sledovaným takovým opatřením. Státy proto musí při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti zajištění vždy zvažovat i jeho alternativy. Nebudou-li alternativy k zajištění vzaty v potaz a příslušná osoba bude zbavena svobody, ačkoli to není nezbytné, bude takové zajištění považováno za svévolné (viz také *vzdělávací program Základní zásady pro zajišťování cizinců*).

Výbor pro lidská práva OSN ve svém **obecném komentáři** k článku 9 ICCPR uvádí, že „rozhodnutí (o zajištění) musí zohledňovat relevantní faktory konkrétního případu, (...) (a) musí být při něm zvažovány méně invazivní prostředky k dosažení týchž cílů, například povinnost hlásit se, záruky jiných osob a jiné podmínky bránící útěku“.

Povinnost států zvažovat alternativy k administrativnímu zajištění, které mohou být pro žadatele o azyl a migranty prospěšné, je připomínána i ve zprávě Pracovní skupiny OSN pro otázky svévolného zadržování (viz *bod. 53*). Zejména záruka č. 13 uvedená v seznamu **kritérií pro rozhodování o svévolnosti zajištění** vydaném pracovní skupinou hovoří, že zajištěná osoba má mít možnost využít alternativy k zajištění. To znamená, že absence takové možnosti může mít za následek svévolnost zajištění.



ALTERNATIVY  
K ZAJIŠTĚNÍ

MODUL 2/A

## Úmluva o právech dítěte (CRC)

Článek 37 písm. b) CRC stanoví, že dítě lze zbavit osobní svobody pouze jako krajní opatření. Některé orgány ochrany lidských práv však dospěly k závěru, že na děti se zásada „krajního opatření“ nevztahuje. Zajištění totiž není v jejich nejlepším zájmu (*pro více informací o zásadě nejlepšího zájmu viz modul 5 tohoto vzdělávacího programu*). Výbor OSN pro práva dítěte v roce 2013 **prohlásil**, že státy by měly urychleně a zcela ukončit praxi zajišťování dětí z důvodu jejich imigračního statusu.

UNHCR ve svém **stanovisku** zdůrazňuje, že „děti by neměly být zajišťovány pro účely související s imigrací bez ohledu na svůj právní/migrační status nebo status jejich rodičů, a že zajištění nikdy není v jejich nejlepším zájmu. Je třeba zavést vhodná opatření pro péči a komunitní programy, aby bylo zajištěno adekvátní přijímání dětí a jejich rodin.“

Meziamerický soud pro lidská práva vyslovil **názor**, že vyžaduje-li nejlepší zájem dítěte, aby rodina zůstala pohromadě, kogentní požadavek nezbavovat dítě svobody musí být rozšířen i na jeho rodiče, a je proto nezbytné, aby úřady zvolily pro celou rodinu alternativu k zajištění. V **poradním stanovisku** k právům a zárukám dětí v kontextu migrace anebo potřeby mezinárodní ochrany se soud zabýval dvěma hlavními problémy týkajícími se ochrany práv uprchlických, o azyl žádajících a migrujících dětí:

1. využívání institutu zajištění cizinců v imigračním řízení, jehož účastníky jsou děti, s ohledem na dodržování zásady *krajního opatření*; a
2. vhodná alternativní opatření k ochraně práva dětí na osobní svobodu.

V souladu s rámcem pro ochranu práv dětí soud prohlásil, že zajišťování dětí a dospívajících jako součást politiky a praxe států v oblasti migrace je vždy svévolné a v rozporu se zájmy dítěte. Soud rovněž dospěl k závěru, že v imigračních záležitostech týkajících se dětí se na rozdíl od trestního řízení uplatňuje obecný princip neukládání opatření spojených s omezením svobody, a nelze tedy použít zásadu krajního opatření stanovenou v CRC. Státy proto nesmějí zbavovat děti svobody jen kvůli nezákonnému imigračnímu statusu jejich rodičů nebo zákonných zástupců. Státy jsou podle soudu naopak povinny reagovat na zranitelné postavení dětí a v zájmu ochrany jejich práv v kontextu migrace činit opatření na podporu „blaha a rozvoje dítěte.“ Tato alternativní opatření by v žádném případě neměla znamenat zajištění dítěte, nýbrž musí jít o „přednostně realizovaná opatření, jejichž hlavním cílem musí být komplexní ochrana práv založená na individuálním posouzení a nejlepším zájmu dítěte.“

Mezinárodní právní standardy týkající se alternativ k zajištění pro děti žádající o azyl jsou rozebírány v modulu 5 tohoto vzdělávacího programu.



ALTERNATIVY  
K ZAJIŠTĚNÍ

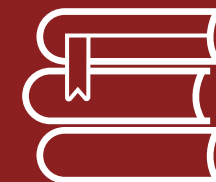
MODUL 2/A



## Nezávazné mezinárodní dokumenty

Existuje celá řada nezávazných mezinárodních dokumentů, které zakotvují povinnost zvážit před omezením osobní svobody nejprve alternativní řešení. OSN například vypracovala soubor základních zásad na podporu využívání alternativních opatření v oblasti trestního práva pro osoby, jimž byl uložen alternativní trest. Tato pravidla lze z velké části aplikovat také na oblast přistěhovalectví. Mezi další nezávazné dokumenty zabývající se alternativami k zajištění patří:

- **Usnesení Valného shromáždění OSN o ochraně cizinců**  
– vyzývá všechny státy k tomu, aby „v příslušných případech ukládaly místo zajištění alternativní opatření“, a považuje alternativy k zajištění za „praxi, kterou by měly zvážit všechny státy“ (odst. 4.a).
- **Pravidla OSN pro zacházení s vězněnými ženami a pro opatření nespojená s odnětím svobody vůči pachatelkám trestné činnosti (Bangkokská pravidla)** – stanoví, že „členské státy by měly ve svých právních systémech vytvořit genderově specifické možnosti odklonu od trestního stíhání a alternativy pro stádium stíhání a odsouzení“ (pravidlo č. 57).
- **Pravidla OSN k ochraně mladistvých zbavených svobody**  
– stanoví, že „zadržení před hlavním líčením by mělo být pokud možno vyloučeno a mělo by se omezovat jen na výjimečné případy. Je proto třeba vynaložit maximální úsilí k uplatnění alternativních opatření“ (odst. 17).



ALTERNATIVY  
K ZAJIŠTĚNÍ

MODUL 2/A

### Africká charta lidských práv a práv národů (článek 6)

Povinnost zvážit alternativy k zajištění vyplývá ze zásady, že zbavení svobody nesmí být svévolné.

### Americká úmluva o lidských právech (článek 7)

Povinnost zvážit alternativy k zajištění je potvrzena i praxí Meziamerického soudu lidských práv. Ve věci *Vélez Loor proti Panamě* soud odmítl imigrační politiku zaměřenou na povinné zajišťování migrantů v neregulérní situaci, aniž by příslušné orgány v každém konkrétním případě individuálně posoudily možnost použití méně restriktivních opatření, která by postačovala pro dosažení požadovaných cílů.

### Evropská úmluva o ochraně lidských práv (EÚLP) (článek 5)

EÚLP zaručuje mimo jiné právo na osobní svobodu. Evropský soud pro lidská práva v několika případech dospěl k závěru, že státy porušily článek 5, pokud nepoužily zajištění až jako krajní opatření (svévolné zajištění), bylo-li možno využít mírnějších donucovacích opatření. Soud konstatoval, že právní řády těchto států proto dostatečně nechrání právo na svobodu. Například:

- Ve věci *Louled Massoud proti Maltě* soud neakceptoval, že maltské úřady nemají k dispozici žádné alternativy k zajištění (odst. 68);
- V řadě dalších věcí soud shledal, že se úřady ani nezabývaly možnostmi nahradit zajištění méně drastickým opatřením (například věci *Rahimi proti Řecku*, odst. 109, *Yoh-Ekale Mwanje proti Belgii*, odst. 124, a *Popov proti Francii*, odst. 119).



ALTERNATIVY  
K ZAJIŠTĚNÍ

MODUL 2/A

Existuje také několik pokynů a doporučení orgánů Rady Evropy:

- Výbor ministrů a Parlamentní shromáždění Rady Evropy opakovaně **zdůraznily**, že před rozhodnutím o zajištění jsou státy povinny nejprve zvážit alternativní opatření, s nimiž není spojeno omezení svobody, a to na základě individuálního posouzení případu.
- V doporučení č. 6 nezávazného dokumentu *Dvacet doporučení k nucenému navracení* ze dne 4. května 2005 se uvádí, že zajištění lze nařídit pouze tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky a orgány hostitelského státu dospěly k závěru, že podrobení se rozhodnutí o vyhoštění nelze účinně zajistit opatřením, s nímž není spojeno zbavení svobody.
- **Doporučení** Výboru ministrů k zajišťovacím opatřením pro žadatele o azyl uvádí, že před přistoupením k zajišťovacím opatřením by měla být zvážena alternativní, se zbavením svobody nespojená opatření, jež jsou v individuálním případě proveditelná (viz odst. 6).
- Bývalý Komisař pro lidská práva Nils Muižnieks předložil „**pětibodový plán přijetí zákazu zajišťování cizinců**“. Vyzval k tomu, aby do právního řádu a politik byl zahrnut soubor alternativ k zajištění, byla vytvořena sada nástrojů pro jejich implementaci, zrušena praxe zajišťování dětí, zavedena výměna informací o osvědčených postupech a bylo zlepšeno shromažďování údajů o zajišťování osob.

### **Listina základních práv Evropské unie (článek 6 ve spojení s článkem 52 odst. 3 a článkem 53)**

Listina stanoví, že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Listina tak nepřímou zakotvuje požadavek, aby před povolením zajištění byla nejprve prověřena možnost alternativních opatření.

### **Přijímací směrnice EU (přepracované znění)**

Bod 20 odůvodnění a čl. 8 odst. 2 směrnice výslovně požadují, aby zajištění bylo využíváno pouze tehdy, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření (viz také čl. 28 odst. 2 a bod 20 odůvodnění Dublinského nařízení EU). Směrnice dále stanoví povinnost nejen uvést do praxe systém alternativních opatření, ale rovněž tento systém upravit právními předpisy k provedení směrnice (čl. 8 odst. 4). Pro více informací viz též **analýza** sítě Odysseus o alternativách k zajištění.

### **Návratová směrnice EU**

Bod 16 odůvodnění a čl. 15 odst. 1) směrnice stanoví, že zajištění lze uplatnit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. Z tohoto ustanovení rovněž vyplývá povinnost zvážit alternativní opatření ještě předtím, než se přistoupí k zajištění navracených osob. Pro více informací viz též **analýza** sítě Odysseus o alternativních opatřeních.



ALTERNATIVY  
K ZAJIŠTĚNÍ

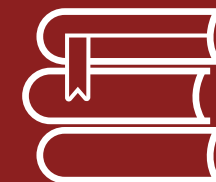
MODUL 2/A

Soudní dvůr Evropské unie ve věci *Hassen El Dridi* judikoval, že vyhoštění musí být provedeno s použitím nejmírnějšího donucujícího opatření zvoleného na základě individuálního posouzení.

### Regionální postupy a iniciativy

Existuje také několik regionálních postupů a iniciativ podporujících alternativy k zajištění:

- Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA) **podporuje** alternativy k zajištění v azylovém a vyhošťovacím řízení jako „méně invazivní opatření“ snižující „riziko, že k omezení svobody bude přistupováno nadměrně často“.
- Členskými státy jihoafrické rozvojové komunity byl zahájen Migrační dialog pro jižní Afriku (**MIDSA - Migration Dialogue for Southern Africa**), jehož cílem je vytvoření „proveditelného rámce pro vypracování společného regionálního přístupu k reakci na komplexní problémy neregulérní a smíšené migrace a jejich řešení“. Jedním z cílů je implementovat alternativy k zajištění, mimo jiné prostřednictvím legislativních a politických změn, budování kapacit, sběru dat a spolupráce.
- V **Akčním prohlášení ze San José** se několik zemí Severní a Střední Ameriky zavázalo „usilovat“ o zlepšení situace v oblasti „alternativ k zajištění (a) opatření týkajících se podmínek přijímání žadatelů o azyl a uprchlíků“.



# Alternativy k zajištění



Tento vzdělávací program byl vyvinut v rámci projektu „Global Technical Assistance and Capacity Building Programme to Prevent Detention of Children and to Protect Children and Other Asylum-Seekers in Detention (*Globální technická pomoc a program budování kapacit k prevenci zajišťování dětí a ochraně dětí a dalších žadatelů o mezinárodní ochranu v zajištění*)“ financovaného Evropskou unií.

Názory obsažené v tomto vzdělávacím programu nevyjadřují oficiální stanovisko Evropské unie.