

## KLÍČOVÉ TÉMA<sup>1</sup>

### Imigrace a článek 4 Protokolu č. 4

### Zkrácené řízení o navracení migrantů a/nebo žadatelů o azyl („nucené návraty“) a související případy

(Naposledy aktualizováno: 31/08/2023)

#### Úvod

Ačkoli mají státy podle platného mezinárodního práva a v rámci svých smluvních závazků (včetně Úmluvy) právo kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců, existují určitá omezení práva států vrátit osobu od svých hranic, zejména zásada *non-refoulement*. Soud se zabýval zkrácenými řízeními o navracení (skupin) jednotlivců na volném moři, na pozemních hranicích a krátce po vstupu na území. Činil tak na základě různých ustanovení Úmluvy.

#### Zásady vyplývající ze současné judikatury

##### **Výkon jurisdikce ve smyslu článku 1 Úmluvy:**

- Zadržení osob pobřežní stráží žalovaného státu na volném moři a události na palubě vojenských plavidel tohoto státu představují výkon extrateritoriální jurisdikce žalovaného státu ve smyslu článku 1 (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 76–82), a rovněž zakládají odpovědnost tohoto státu podle článku 4 Protokolu č. 4, pokud je v důsledku těchto událostí migrantům zabráněno v tom, aby se dostali na hranice tohoto státu, nebo jsou dokonce odsunuti zpět do jiného státu (*tamtéž*, § 169–182).
- Kontrola za účelem rozhodnutí o udělení povolení ke vstupu prováděná příslušníky pohraniční stráže žalovaného státu na palubě plavidla kotvícího v některém z jeho přístavů se pro účely článku 1 rovněž považuje za kontrolu podléhající jurisdikci tohoto státu: viz *Kebe a ostatní proti Ukrajině*, 2017, § 75–77.
- Jednání pohraniční stráže nebo policistů žalovaného státu na pozemní hranici spadá do územní pravomoci státu:
  - události na hraničních plotech postavených na území žalovaného státu: *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 104–111;
  - nepřijetí žádostí o azyl a rozhodnutí o odepření vstupu na pozemních hraničních přechodech: *M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018, § 70; *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 129–132; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 33–34;

<sup>1</sup> Vypracováno kanceláří Soudu. Pro Soud není závazné.

*Původní text je použit se souhlasem Rady Evropy (Sekce pro vztahy s veřejností a publikaci) a Evropského soudu pro lidská práva (Oddělení správy znalostí). Tento překlad byl zveřejněn na základě dohody s Radou Evropy a Evropským soudem pro lidská práva a je výhradní odpovědností Ministerstva spravedlnosti České republiky.*

- jednání vojáků žalovaného státu na jeho území, včetně případů, kdy policisté z jiných států přijeli pomoci orgánům žalovaného státu při zvládnání hromadného přílivu migrantů: *A.A. a ostatní proti Severní Makedonii*, 2022, § 57–64.

### Článek 3 Úmluvy: Vyhoštění do třetí země:

V rozsudku *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, Soud stanovil níže uvedené obecné zásady pro případy týkající se vyhoštění žadatelů o azyl do třetích dočasných zemí, aniž by orgány vyhošťujícího státu posoudily žádost o azyl ve věci samé:

- Pokud smluvní stát usiluje o vyhoštění žadatele o azyl do třetí země, aniž by žádost o azyl věcně posoudil, je povinnost státu nevystavit jednotlivce skutečnému riziku zacházení v rozporu s článkem 3 splněna jiným způsobem než v případě návratu do země původu. V případě vyhoštění do třetí země je hlavní otázkou úroveň azylového řízení v přijímající třetí zemi. Stát, který žadatele o azyl vyhostí do třetí země, se sice může oprávněně rozhodnout nezabývat se věcně žádostmi o azyl, ale v takovém případě nelze zjistit, zda těmto osobám hrozí v zemi původu zacházení v rozporu s článkem 3, nebo zda se jedná pouze o ekonomické migranty, kteří ochranu nepotřebují. Povinností vyhošťujícího státu je důkladně prověřit, zda existuje skutečné riziko, že žadateli o azyl bude v přijímající třetí zemi odepřen přístup k odpovídajícímu azylovému řízení, které by jej přímo či nepřímo chránilo před navrácením, tedy před vyhoštěním do země původu bez řádného posouzení rizik, která mu z hlediska článku 3 Úmluvy hrozí. Pokud se zjistí, že stávající záruky nejsou v tomto ohledu dostatečné, vyplývá z článku 3 povinnost nevyhostit žadatele o azyl do dotyčné třetí země (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 130–138).
- Pro určení, zda vyhošťující stát splnil svou procesní povinnost posoudit azylové řízení přijímajícího třetího státu, je třeba zkoumat, zda orgány vyhošťujícího státu dostatečným způsobem a z vlastního podnětu důkladně prověřily dostupné obecné informace o přijímající třetí zemi a jejím azylovém systému a zda byla stěžovateli poskytnuta dostatečná příležitost prokázat, že přijímající stát není v jeho konkrétním případě bezpečnou třetí zemí. Soud upřesnil, že při uplatňování tohoto testu musí být každá domněnka, že určitá země je „bezpečná“, od počátku dostatečně podložena výše uvedenou analýzou, pokud se o ni opírá rozhodnutí týkající se konkrétního žadatele o azyl (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 139–141, 148 a 152).
- Důležité je, že v případech týkajících se vyhoštění do třetí země na základě pojetí „bezpečné třetí země“, tj. pokud se orgány vyhošťujícího státu nezabývaly žádostí stěžovatele o azyl věcně, není úkolem Soudu posuzovat, zda existovalo hájitelné tvrzení o rizicích podle článku 3 v zemi původu, tato otázka má význam pouze v případě, že se vyhošťující stát těmito riziky zabýval (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 147).
- Kromě hlavní otázky, zda bude mít jednotlivec v přijímající třetí zemi přístup k odpovídajícímu azylovému řízení, se v případě, že se tvrzené riziko, že bude vystaven zacházení v rozporu s článkem 3, týká například podmínek zadržování nebo životních podmínek žadatelů o azyl v přijímající třetí zemi, musí toto riziko posoudit rovněž vyhošťující stát (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 131). Je třeba připomenout, že vyhoštění žadatelů o azyl do třetí země může být v rozporu s článkem 3 z důvodu nevhodných podmínek přijetí v přijímajícím státě (*M.S.S. proti Belgii a Řecku* [velký senát], 2011, § 362–368) nebo proto, že by jim nebyl zaručen přístup k přijímacím zařízením přizpůsobeným jejich konkrétní zranitelnosti, což může vyžadovat, aby si vyhošťující stát za tímto účelem opatřil záruky od přijímajícího státu (*Tarakhel proti Švýcarsku* [velký senát], 2014, § 100–122; *Ali a ostatní proti Švýcarsku a Itálii* (rozhodnutí), 2016; *Ojei proti Nizozemsku* (rozhodnutí), 2017).

Soud tyto zásady uplatnil na případy, kdy byl stěžovatelům, kteří se snažili podat žádost o azyl a/nebo

sdělili pohraničním úředníkům obavy o svou bezpečnost, odepřen vstup na území a byli zkráceným způsobem vyhoštěni do třetí země. Soud konstatoval, že v těchto případech došlo k porušení článku 3 Úmluvy (*M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021 a *O.M. a D.S. proti Ukrajině*, 2022; k případu s obdobným skutkovým stavem, který však předcházel rozsudku v případě *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, viz *M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018; viz též , 2014, § 226–235, kdy Soud zkoumal stížnost stěžovatelů, že jim hrozilo nepřímé navrácení do země původu, Afghánistánu, a shledal, že jejich zkrácený návrat z Itálie do Řecka porušil článek 3 Úmluvy). Z judikatury lze dovodit další níže uvedené zásady:

- Pokud stěžovatelé mohou argumentovat tím, že neexistuje záruka, že by jejich žádosti o azyl orgány sousední třetí země vážně posoudily a že by jejich návrat do země původu mohl porušit článek 3 Úmluvy, je žalovaný stát povinen umožnit stěžovatelům zůstat v jeho jurisdikci do doby, než budou jejich žádosti řádně posouzeny příslušným vnitrostátním orgánem, a nemůže odepřít vstup na své území osobám, které se dostaví na hraniční přechod a tvrdí, že mohou být vystaveny špatnému zacházení, pokud zůstanou na území sousedního státu, pokud nebudou přijata odpovídající opatření k vyloučení tohoto rizika (*M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 178–179).
- Aby Soud určil, zda osoby žádaly o azyl a/nebo sdělily orgánům žalovaného státu obavy o svou bezpečnost v případě vyhoštění, přihlíží nejen k záznamům pohraniční stráže, ale též k výpovědi stěžovatele, podpůrným dokladům a dále ke zprávám o situaci na hranicích, pokud z nich vyplývá existence systémové praxe zkrácování výpovědí žadatelů o azyl v úředních záznamech a/nebo obav týkajících se přístupu na území a azylového řízení, podmínkám panujícím v zemi původu a/nebo ve třetí zemi a dále k vyjádřením stěžovatelů v předchozích případech projednávaných Soudem (*M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018, § 107–113; *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 174–177; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 60–63; *O.M. a D.S. proti Ukrajině*, 2022, § 85–91; *D proti Bulharsku*, 2021, § 120–128; *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 123–136; *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), 2022, § 51–56). Jednotlivci nemusí požádat o azyl výslovně, ani nemusí být jejich přání požádat o azyl vyjádřeno v určité formě (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 133; *M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018, § 108–109; *D proti Bulharsku*, 2021, § 120–128). V této souvislosti Soud zdůraznil význam tlumočení pro přístup k azylovému řízení a dále význam školení úředníků, které jim umožní rozeznat a pochopit žádosti o azyl (*M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018, § 108–109; *D proti Bulharsku*, 2021, § 124–126). Zohlednil rovněž nedostatečnou právní pomoc (*D proti Bulharsku*, 2021, § 125).

### **Zkrácené navrácení do země původu:**

Soud dosud rozhodoval pouze v jednom případě týkajícím se zkráceného návratu do země původu krátce po vstupu stěžovatele na území žalovaného státu (*D proti Bulharsku*, 2021):

- Pokud jde o stížnost stěžovatele podle článků 3 a 13 Úmluvy, Soud uplatnil níže uvedený dvoustupňový test (viz *tamtéž*, § 107 a 118):
  - Zda se stěžovatel domáhal mezinárodní ochrany alespoň co do podstaty tím, že před svým vyhoštěním vyjádřil vůči orgánům žalovaného státu své obavy ze zacházení v rozporu s článkem 3, pokud by byl vrácen do země původu (viz též *tamtéž*, § 120–128, pokud jde o stížnost v tomto případě).
  - Pokud by byla první otázka zodpovězena kladně, v druhém kroku by bylo nutné určit, zda orgány žalovaného státu tato rizika před navrácením do země původu náležitě prověřily postupem v souladu s požadavky článku 13 Úmluvy (viz též *tamtéž*, § 129–137, pokud jde o stížnost v tomto případě). To vyžaduje nezávislé a důsledné přezkoumání stížnosti a možnost odložit výkon navrácení, dokud se tak

nestane (*tamtéž*, § 116). V této souvislosti Soud připomněl, že je důležité zaručit každému, komu bylo uloženo opatření spočívající ve vyhoštění, právo na získání dostatečných informací, které mu umožní účinný přístup k příslušným řízením a odůvodnění jeho stížnosti (viz výše).

- Pokud jde o stížnost stěžovatele na poli článku 4 Protokolu č. 4, Soud konstatoval, že nevyvstala žádná samostatná otázka (*tamtéž*, § 138–139).

Soud se však zabýval řadou případů, které se týkaly zkrácených vyhoštění do země původu, k nimž nedošlo krátce po vstupu stěžovatelů na území žalovaného státu a v nichž vnitrostátní orgány před vyhoštěním stěžovatelů, kteří podali žádost o azyl, do země původu, nezkoumaly případná tvrzená rizika zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy (viz například *Shenturk a ostatní proti Ázerbájdžánu*, §§ 112–117, kdy Soud dospěl k závěru, že se jedná o nesplnění procesní povinnosti podle článku 3 Úmluvy).

#### **Článek 4 Protokolu č. 4: zákaz kolektivního vyhoštění cizinců:**

- „Kolektivním vyhoštěním“ se rozumí „každé opatření, které nutí cizince jako skupinu opustit zemi, s výjimkou případů, kdy je takové opatření přijato na základě rozumného a objektivního posouzení konkrétního případu každého jednotlivého cizince ze skupiny“ (*Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016, § 237).
- Pojem „vyhoštění“ je vykládán v obecném významu, který se v současnosti používá ve smyslu „odsunutí z určitého místa“. Není nutné, aby bylo předmětné opatření označeno jako „vyhoštění“ podle vnitrostátních právních předpisů (*Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016, § 243–244). Pojem „vyhoštění“ je třeba vykládat autonomně a vztahuje se na jakékoli násilné odsunutí cizince z území státu bez ohledu na oprávněnost pobytu, délku pobytu na území, místo, kde byl zadržen, jeho postavení migranta nebo žadatele o azyl nebo jeho chování při překročení hranice. Tento pojem má v souvislosti s článkem 4 Protokolu č. 4 stejný význam jako v souvislosti s článkem 3 Úmluvy. Obě ustanovení se vztahují na jakoukoli situaci spadající do jurisdikce smluvního státu, včetně situací nebo okamžiků, kdy orgány daného státu nezkoumaly existenci důvodů, které by dotyčné osoby opravňovaly k uplatnění ochrany podle těchto ustanovení (*N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 166–188). Soud shledal, že článek 4 Protokolu č. 4 se vztahuje zejména na níže uvedené situace:
  - Vyhoštění cizinců provedené v rámci zadržení na volném moři orgány státu při výkonu jejich svrchované moci, jehož cílem bylo zabránit migrantům v dosažení hranic státu nebo je dokonce odsunout zpět do jiného státu (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 169–182).
  - Okamžité a nucené navrácení cizinců z pozemní hranice po pokusu velkého počtu migrantů o neoprávněné a hromadné překročení této hranice (*N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 189–191).
  - Odsun stěžovatele na vnější stranu hraničního plotu žalovaného státu, tj. na úzký pruh pozemku mezi hraničním plotem a skutečnou hranicí, který přináleží území žalovaného státu. Tento pruh země měl pouze technický účel související se správou hranic a nenacházela se na něm žádná infrastruktura; aby mohli vyhoštění migranti legálně vstoupit na území žalovaného státu, museli se vydat do jedné z tranzitních zón, což obvykle znamenalo překročení území jiného státu, kam stěžovatele nasměrovali policisté žalovaného státu. Za těchto okolností bylo cílem a výsledkem opatření vyhoštění z území žalovaného státu (*Shahzad proti Maďarsku*, 2021, § 45–52).
- K tomu, aby mělo vyhoštění „kolektivní“ povahu, nejsou stanoveny žádné požadavky, například minimální počet dotčených osob nebo příslušnost k určité skupině. Rozhodujícím

kritériem pro to, aby vyhoštění mohlo být označeno za „kolektivní“, je absence „rozumného a objektivního posouzení konkrétního případu každého jednotlivého cizince ze skupiny“ (*N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 193–199). Stížnosti na poli článku 4 Protokolu č. 4 může podat pouze jednotlivec, který tvrdí, že byl součástí skupiny, která byla kolektivně vyhoštěna (viz například *Shahzad proti Maďarsku*, 2021)

- K porušení článku 4 Protokolu č. 4 nedojde, pokud je absence individuálního rozhodnutí o vyhoštění důsledkem vlastního zaviněného jednání stěžovatele. To platí i pro situace, kdy osoby překročí pozemní hranici nedovoleným způsobem a jsou vyhoštěny zkráceným způsobem. V této souvislosti Soud stanovil dvoustupňový test (*N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 201 a 209–211):
  - Zaprvé je třeba vzít v úvahu, zda stát poskytl skutečný a účinný přístup k prostředkům legálního vstupu, zejména k hraničním řízením, aby umožnil všem osobám, kterým hrozí pronásledování, podat, zejména na základě článku 3, žádost o ochranu za podmínek, které zajistí, že žádost bude vyřízena způsobem, který je v souladu s mezinárodními normami včetně Úmluvy.
  - Zadruhé, pokud stát takový přístup poskytl, ale stěžovatel jej nevyužil, je třeba posoudit, zda existovaly pádné důvody, které se zakládají na objektivních skutečnostech, za něž je stát odpovědný, proč tak neučinil. Neexistence takových pádných důvodů, které by bránily použití těchto řízení, by mohla vést k tomu, že by zkrácené řízení mohlo být považováno za důsledek vlastního jednání stěžovatelů, které by absenci individuálního posouzení ospravedlňovalo.
  - Pokud jde o prokázání skutečnosti, že stěžovatelé měli skutečný a účinný přístup k řízení pro legální vstup, nese důkazní břemeno žalovaný stát (srov. *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 212–217; *A.A. a ostatní proti Severní Makedonii*, 2022, § 116–122, naproti tomu *Shahzad proti Maďarsku*, 2021, § 63–67; *M.H. a ostatní proti Chorvatsku*, 2021, § 295–304).
- Pokud migranti vstoupili na území žalovaného státu neoprávněně a po jejich zadržení v blízkosti hranic jim byl poskytnut přístup k prostředkům legálního vstupu v rámci příslušného hraničního řízení, Soud nepoužil dvoustupňový test stanovený v případě *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 201 a 209–211, ve vztahu k neoprávněnému vstupu, ale místo toho posuzoval – za účelem určení, zda vyhoštění mělo „kolektivní“ povahu – to, zda byla jednotlivcům před přijetím rozhodnutí o vyhoštění poskytnuta účinná možnost předložit argumenty proti jejich vyhoštění a zda existovaly dostatečné záruky prokazující, že byla skutečně a individuálně zohledněna jejich osobní situace (*Asady a ostatní proti Slovensku*, 2020, § 62, a judikatura shrnutá v případě *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 193–199). Takový test je v zásadě podobný testu, který se uplatňuje na osoby, které se dostaví na místo legálního vstupu, jakým je například hraniční přechod (viz *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 204–211; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 81–84; a *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), 2022, § 67–69). Splnění požadavků tohoto testu je skutkovou otázkou, kterou je třeba posoudit s ohledem na podpůrné důkazy předloženými účastníky, pokud jsou v daném případě relevantní, včetně toho, zda bylo provedeno identifikační řízení a za jakých podmínek (zda byly osoby vyškoleny k vedení pohovorů, zda byly poskytnuty informace o možnosti podat žádost o azyl a požádat o právní pomoc v jazyce, kterému osoby rozuměly, zda byli přítomni tlumočníci a zda se osoby mohly v praxi poradit s právníky a podat žádost o azyl), a dále s ohledem na nezávislé zprávy (*Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 185; *Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, 2014, § 214–225; *Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016, § 245–254; *Asady a ostatní proti Slovensku*, 2020, § 63–71; *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 206–210; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 81–83; *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), 2022, § 67–69).



- V souvislosti s článkem 4 Protokolu č. 4 je právní postavení nezletilých osob spojeno s právním postavením doprovázejících dospělých osob v tom smyslu, že požadavky článku 4 Protokolu č. 4 by mohly být splněny, pokud by tato dospělá osoba mohla smysluplně a účinně předložit argumenty proti jejich společnému vyhoštění (*Moustahi proti Francii*, 2020, § 134–135).

### **Článek 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4:**

- Pokud stěžovatelé uvedli alespoň hájitelné tvrzení na poli článku 2 nebo 3 Úmluvy, v souvislosti s riziky, která jim hrozila při vyhoštění, a bylo jim účinně zabráněno požádat o azyl a neměli přístup k opravnému prostředku s automatickým odkladným účinkem, Soud shledal porušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4 (*M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 219–220; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 89–90; *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012, § 201–207; *Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, 2014, § 240–243).
- Naproti tomu absence odkladného účinku rozhodnutí o vyhoštění sama o sobě nepředstavuje porušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4, pokud stěžovatel netvrdí, že v cílové zemi existuje reálné riziko porušení práv zaručených články 2 nebo 3 (*Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016, § 281). V takové situaci Úmluva neukládá státu absolutní povinnost zaručit automaticky odkladný účinek opravného prostředku, ale vyžaduje, aby dotyčná osoba měla účinnou možnost napadnout rozhodnutí o vyhoštění tím, že její stížnost dostatečně důkladně posoudí nezávislý a nestranný vnitrostátní soud (*Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016, § 279; *Moustahi proti Francii*, 2020, § 156–164).
- Pokud se cizinci rozhodnou nevyužít zákonných postupů, které existují pro legální vstup na území smluvního státu, přičemž neexistence individualizovaného postupu pro jejich vyhoštění je důsledkem vlastního jednání stěžovatelů při pokusu o neoprávněný vstup, nemůže být tento stát odpovědný za to, že proti takovému vyhoštění není k dispozici opravný prostředek (*N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 241–243). Naproti tomu v případě, kdy stěžovatel neměl účinný přístup k řízení o přezkoumání své osobní situace z důvodu omezeného přístupu do tranzitních zón (tj. prostředků legálního vstupu), porušuje absence opravného prostředku proti vyhoštění článek 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4 (*Shahzad proti Maďarsku*, 2021, § 75–79).

### **Právo Evropské unie a zkrácená řízení o navrácení:**

V řadě případů týkajících se zkrácených řízení o navrácení migrantů a/nebo žadatelů o azyl, týkajících se stížností na poli článku 3 Úmluvy a článku 4 Protokolu č. 4, se Soud zabýval argumenty žalovaných států, které se odvolávaly na právo Evropské unie. Ve všech případech Soud dospěl k závěru, že napadená opatření nespádají pod přísné mezinárodněprávní povinnosti žalovaných států. V důsledku toho se předpoklad rovnocenné ochrany (jak byl rozpracován v případě *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* [velký senát], 2005) neuplatnil a žalované státy byly shledány podle Úmluvy plně odpovědnými za napadené jednání. Soud konkrétně konstatoval:

- Ustanovení práva Evropské unie, včetně Schengenského hraničního kodexu a směrnice 2013/32/EU, obsahují zásadu *non-refoulement*, jak ji zaručuje Ženevská úmluva z roku 1951, a vztahují ji na osoby, které jsou před vstupem na území členského státu podrobeny hraniční kontrole. Tato ustanovení i) mají zjevně za cíl poskytnout všem žadatelům o azyl účinný přístup k řádnému řízení, v němž mohou být přezkoumány jejich žádosti o mezinárodní ochranu, a ii) stanoví pro stát povinnost zajistit, aby jednotlivci, kteří podají žádost o mezinárodní ochranu, mohli zůstat v daném státě, dokud nebude jejich žádost přezkoumána. Podle Schengenského hraničního kodexu může stát upustit od vrácení osob, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, zpět do třetí země (ze které chtějí vstoupit), pokud přijme

jejich žádost o mezinárodní ochranu k posouzení příslušnými orgány. Odmítnutí vstupu na území osobám, které chtějí požádat o mezinárodní ochranu, proto nespadá do oblasti přísných mezinárodních povinností členského státu Evropské unie (*M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 180–182; *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021, § 65–67).

- To, zda je jiný stát příslušný k posuzování potenciálních žádostí o azyl v souladu s nařízením Dublin II [nyní III], vyžaduje individuální posouzení, a kolektivní a nerozlišující vyhoštění z jednoho členského státu EU do druhého nelze odůvodnit odkazem na „dublinký systém“, který musí být vždy uplatňován způsobem slučitelným s Úmluvou (*Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, 2014, § 223, s odkazem na *M.S.S. proti Belgii a Řecku* [velký senát], 2011, § 338–340).
- Právo Evropské unie neukládá povinnost i) zadržovat žadatele o azyl v tranzitním prostoru, ii) zakázat jim vstup na území žalovaného státu, iii) neposuzovat jejich žádosti o azyl věcně a dovolávat se toho, že přišli z bezpečné třetí země, iv) prohlásit jinou zemi (mimo EU), ze které se žadatelé o azyl snažili vstoupit na území žalovaného státu, za bezpečnou třetí zemi (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 97).

### **Předběžná opatření podle článku 39 jednacího řádu Soudu**

Poté, co Soud obdrží stížnost, může žalovanému státu podle článku 39 jednacího řádu Soudu sdělit, jaká předběžná opatření by podle jeho názoru měla být přijata do doby, než je věc přezkoumána Soudem. Podle své ustálené judikatury a praxe Soud vydává předběžná opatření pouze v případě, že existuje skutečné a bezprostřední riziko vážné a nenapravitelné újmy. Tato opatření nejčastěji spočívají v tom, že je státu nařízeno, aby upustil od vyhošťování osob do zemí, kde by jim mohla hrozit smrt, mučení či jiné špatné zacházení, včetně toho, že státu může být nařízeno, aby žalovaný stát přijal a posoudil žádosti o azyl osob, které se dostaví na hraniční přechod (*M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, § 235). Pokud žalovaný stát nesplní opatření podle článku 39 nařízené Soudem, porušuje článek 34 Úmluvy (případy, kdy došlo k porušení článku 34 v rámci zkráceného řízení o navrácení: *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020, *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021 a *O.M. a D.S. proti Ukrajině*, 2022).

### **Významné příklady**

#### **Zadržení na volném moři a zkrácená řízení o navrácení do třetí země:**

- *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2012 (porušení článku 3, jak pokud jde o navrácení do Libye, tak pokud jde o riziko svévolného navrácení do zemí původu, porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy a článkem 4 Protokolu č. 4).

#### **Odmítnutí přijmout/neumožnění podání žádosti o azyl:**

- Při hraniční kontrole na palubě plavidla v přístavu: *Kebe a ostatní proti Ukrajině*, 2017 (porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy);
- Zadržení pohraniční policií při příjezdu do přístavu a následné zkrácené řízení o navrácení: *Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, 2014 (porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 3, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy a článkem 4 Protokolu č. 4 ze strany Itálie);
- Na určeném pozemním hraničním přechodu (tj. v místě legálního vstupu), po němž následuje zkrácené řízení o navrácení:
  - *M.A. a ostatní proti Litvě*, 2018 (porušení článku 3, porušení článku 13 Úmluvy);
  - *M.K. a ostatní proti Polsku*, 2020 (porušení článku 3, porušení článku 4 Protokolu

- č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 a článkem 4 Protokolu č. 4, porušení článku 34 Úmluvy [vyhovění předběžnému opatření]);
- *D.A. a ostatní proti Polsku*, 2021 (porušení článku 3, porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 a článkem 4 Protokolu č. 4, porušení článku 34 Úmluvy [vyhovění předběžnému opatření]);
  - *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), 2022 (zjevná neopodstatněnost: Soud nebyl přesvědčen, že stěžovatelé požádali o azyl (článek 3), a shledal, že jim byla poskytnuta účinná možnost předložit argumenty proti jejich vyhoštění (článek 4 Protokolu č. 4);
  - *O.M. a D.S. proti Ukrajině*, 2022 (porušení článku 3, porušení článku 34);
- Po zadržení na území země: *D proti Bulharsku*, 2021 (porušení článků 3 a 13 Úmluvy).

### **Případy podle článku 4 Protokolu č. 4:**

- Zkrácená řízení o navrácení po neoprávněném vstupu (či pokusu o něj):
  - *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4: neoprávněný vstup navzdory skutečnému a účinnému přístupu k prostředkům legálního vstupu bez pádných důvodů pro nevyužití legálního postupu vstupu; neporušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
  - *Shahzad proti Maďarsku*, 2021 (porušení článku 4 Protokolu č. 4: neexistence skutečného a účinného přístupu k prostředkům legálního vstupu; porušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
  - *M.H. a ostatní proti Chorvatsku*, 2021 (porušení článku 4 Protokolu č. 4: neexistence skutečného a účinného přístupu k prostředkům legálního vstupu);
  - *A.A. a ostatní proti Severní Makedonii*, 2022 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4: neoprávněný vstup navzdory skutečnému a účinnému přístupu k řízením pro legální vstup bez pádných důvodů pro nevyužití legálního řízení).
- Skutečnost, zda byla jednotlivcům poskytnuta účinná možnost předložit argumenty proti jejich vyhoštění:
  - *Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], 2016 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4, neporušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
  - *Asady a ostatní proti Slovensku*, 2020 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4; nepřijatelnost stížnosti podle článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
  - *Moustahi proti Francii*, 2020 (porušení článku 4 protokolu č. 4 a článku 13 ve spojení s článkem 4 protokolu č. 4; Soud sice shledal rovněž porušení článku 3, tato stížnost se však netýkala odepření přístupu k azylovému řízení, ani neobsahovala tvrzení o hrozbě špatného zacházení v případě vyhoštění, ale týkala se zvláštní zranitelnosti stěžovatelů – dětí bez doprovodu – a podmínek jejich vyhoštění);
  - *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), 2022 (zjevná neopodstatněnost: Soud shledal, že stěžovatelé měli účinnou možnost předložit argumenty proti svému vyhoštění, ale nepředložili je);
  - *J.A. a ostatní proti Itálii*, 2023 (porušení článku 4 Protokolu č. 4).



## Související témata

---

### **Záchranné operace na moři a na pozemních hranicích**

Soud shledal, že pozitivní povinnost státu podle článku 2 přijmout preventivní operativní opatření vzniká i v souvislosti s operacemi na záchranu migrantů na moři a na pozemních hranicích.

- *Safi a ostatní proti Řecku*, 2022 – převrácení lodi převážející migranty v Egejském moři, když se ji řecká pobřežní stráž snažila odtáhnout (porušení článku 2);
- *Alhowais proti Maďarsku*, 2023 – utonutí migranta při hraniční kontrole na řece na maďarsko-srbské hranici (porušení článku 2).

### **Účinné vyšetřování úmrtí na hranicích a tvrzeného špatného zacházení v souvislosti s nucenými návraty:**

- *Thuo proti Kypru*, 2017 – vyšetřování tvrzeného špatného zacházení během řízení o vyhoštění (porušení článku 3);
- *M.H. a ostatní proti Chorvatsku*, 2021 – vyšetřování úmrtí dítěte po tvrzeném odepření možnosti požádat o azyl a příkazu chorvatské policie k návratu do Srbska po železničních kolejích (porušení článku 2);
- *Safi a ostatní proti Řecku*, 2022 – vyšetřování úmrtí migrantů na moři, jejichž loď se převrátila, zatímco se ji řecká pobřežní stráž snažila zachránit (porušení článku 2);
- *Alhowais proti Maďarsku*, 2023 – vyšetřování úmrtí migranta, který se utopil při hraniční kontrole na řece na maďarsko-srbské hranici (porušení článku 2).

### **Pobyt v tranzitních zónách na pozemních hranicích:**

Pokud musí jednotlivci čekat na výsledek své žádosti o azyl v tranzitních zónách na pozemních hranicích, mohou vyvstávat otázky na poli článků 3 a 5 Úmluvy:

- Při určování rozdílu mezi omezením svobody pohybu (článek 2 Protokolu č. 4) a zbavením svobody (článek 5 Úmluvy) v souvislosti se zajištěním cizinců v tranzitních zónách a přijímacích střediscích pro identifikaci a registraci migrantů lze faktory, které musí Soud vzít v úvahu, shrnout takto: i) individuální situace stěžovatelů a jejich volby; ii) právní režim příslušné země a jeho účel; iii) příslušná doba trvání, zejména s ohledem na účel a procesní ochranu, které stěžovatelé požívají do té doby, a iv) povaha a rozsah skutečných omezení, která byla stěžovatelům uložena nebo která stěžovatelé pociťují (*Z.A. a ostatní proti Rusku* [velký senát], 2019, § 138; *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 217–218). Uplatnění těchto parametrů může vést k rozdílným výsledkům týkajících se stejné tranzitní zóny na pozemních hranicích, a to s ohledem na rozdíly mezi jednotlivými případy ve skutkových okolnostech:
  - Na základě výše uvedených parametrů Soud shledal, že článek 5 Úmluvy se nevztahoval na pobyt žadatelů o azyl v tranzitní zóně Roszke mezi Maďarskem a Srbskem, pokud tento pobyt nepřesáhl maximální dobu stanovenou vnitrostátními právními předpisy a během kterého byly žádosti stěžovatelů o azyl vyřizovány na správní a soudní úrovni (*Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 219–249).
  - Při použití stejných parametrů naproti tomu Soud shledal, že článek 5 Úmluvy se uplatní v případě, kdy stěžovatelé pobývali v tranzitní zóně Roszke téměř čtyři měsíce, kdy vnitrostátní právní předpisy nestanovily maximální délku jejich pobytu

v tranzitní zóně, přičemž došlo ke značným průtahům při posuzování žádostí stěžovatelů o azyl, a vzhledem k podmínkám, v nichž byli stěžovatelé drženi (*R.R. a ostatní proti Maďarsku*, 2021, § 74–84). V tomto případě Soud dále konstatoval, že zadržování stěžovatelů nebylo zákonné (*tamtéž*, § 87–92; viz též *H.M. a ostatní proti Maďarsku*, 2022, § 29–32 týkající se pobytu žadatelů o azyl v tranzitní zóně Tompa po dobu delší než čtyři měsíce).

- Stejně tak posouzení, zda jsou materiální podmínky, v nichž žadatelé o azyl žijí během svého zadržení v tranzitní zóně, slučitelné s článkem 3, může vést k rozdílným výsledkům v závislosti na skutkových okolnostech (srov. *Ilias a Ahmed proti Maďarsku* [velký senát], 2019, § 186–194, a naproti tomu *R.R. a ostatní proti Maďarsku*, 2021, § 48–65; *H.M. a ostatní proti Maďarsku*, 2022, § 17–18).
- V případě *H.M. a ostatní proti Maďarsku* 2022, Soud shledal porušení článku 3, když byl žadatel o azyl spoután a připoután na vodítko, když byl převážen z tranzitní zóny do nemocnice, aby pomohl své těhotné manželce s tlumočením, a po celou dobu této návštěvy nemocnice (§ 13 a 21–27).

### **Žádosti o víza podané na velvyslanectvích nebo konzulátech v zahraničí s cílem vycestovat na území státu a požádat tam o azyl:**

Pokud jednotlivci podají žádost o vízum na velvyslanectví nebo konzulátu žalovaného státu s cílem vycestovat do tohoto státu a požádat tam o azyl, nevytváří vyřizování žádostí o vízum ani odvolání jednotlivců proti zamítavým rozhodnutím o udělení víza, která projednávají soudy žalovaného státu, jurisdikční vazbu pro účely článku 1 Úmluvy, pokud jde o stížnosti podle článků 3 a 13 Úmluvy (*M.N. a ostatní proti Belgii* (rozhodnutí) [velký senát], 2020, § 110–125). Tím však není dotčeno úsilí států o usnadnění přístupu k azylovému řízení prostřednictvím jejich velvyslanectví a/nebo konzulárních úřadů (*tamtéž*, § 126 a *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], 2020, § 222).

### **Praxe podle článku 39 týkající se situace na hranicích s Běloruskem**

- [Žádosti o předběžná opatření týkající se situace na hranicích s Běloruskem](#) (tisková zpráva ze dne 6.12.2021)

### **Další odkazy**

#### **Příručky judikatury:**

- [Příručka k přistěhovalectví](#)
- [Příručka k článku 4 Protokolu č. 4 – Zákaz kolektivního vyhoštění cizinců](#)

#### **Tiskové přehledy:**

- [Kolektivní vyhoštění cizinců](#)
- [Exteritoriální jurisdikce smluvních států](#)

#### **Ostatní:**

- Rada Evropy a Agentura Evropské unie pro základní práva, [Evropské právní normy týkající se opravných prostředků, mechanismů podávání stížností a účinného vyšetřování na hranicích](#) (2021)

- Rada Evropy a Agentura Evropské unie pro základní práva, [Příručka evropského práva k azylu, hranicím a přistěhovalectví](#) (2020)
- Rada Evropy a Agentura Evropské unie pro základní práva, [Základní práva uprchlíků, žadatelů o azyl a migrantů na evropských hranicích](#) (2020)
- Agentura Evropské unie pro základní práva, [Migrace: Otázky základních práv na pozemních hranicích](#) (2020)

## KLÍČOVÉ ODKAZY NA JUDIKATURU

### Zásadní případy:

---

- *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii* [velký senát], č. 27765/09, 23. února 2012 (porušení článku 3, porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy a článkem 4 Protokolu č. 4);
- *N.D. a N.T. proti Španělsku* [velký senát], č. 8675/15 a 8697/15, 13. února 2020 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4; neporušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
- *M.K. a ostatní proti Polsku*, č. 40503/17 a 2 další, 23. července 2020 (porušení článku 3, porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 a článkem 4 Protokolu č. 4, porušení článku 34).

### Další případy:

---

- *Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*, č. 16643/09, 21. října 2014 (porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 3, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy a článku 4 Protokolu č. 4);
- *Khlaifia a ostatní proti Itálii* [velký senát], č. 16483/12, 15. prosince 2016 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4, neporušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
- *Kebe a ostatní proti Ukrajině*, č. 12552/12, 12. ledna 2017 (porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 Úmluvy);
- *M.A. a ostatní proti Litvě*, č. 59793/17, 11. prosince 2018 (porušení článku 3, porušení článku 13 Úmluvy);
- *Asady a ostatní proti Slovensku*, č. 24917/15, 24. března 2020 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4; nepřijatelnost stížnosti podle článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
- *Moustahi proti Francii*, č. 9347/14, 25. června 2020 (porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
- *D.A. a ostatní proti Polsku*, č. 51246/17, 8. července 2021 (porušení článku 3, porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 3 a článkem 4 Protokolu č. 4, porušení článku 34);
- *Shahzad proti Maďarsku*, č. 12625/17, 8. července 2021 (porušení článku 4 Protokolu č. 4, porušení článku 13 ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4);
- *D proti Bulharsku*, č. 29447/17, 20. července 2021 (porušení článků 3 a 13);
- *M.H. a ostatní proti Chorvatsku*, č. 15670/18 a 43115/18, 18. listopadu 2021 (porušení článku 4 Protokolu č. 4);
- *M.A. a ostatní proti Lotyšsku* (rozhodnutí), č. 25564/18, 29. března 2022 (nepřijatelnost stížností podle článků 3 a 13 a podle článku 4 Protokolu č. 4);
- *A.A. a ostatní proti Severní Makedonii*, č. 55798/16 a 4 další, 5. dubna 2022 (neporušení článku 4 Protokolu č. 4);
- *O.M. a D.S. proti Ukrajině*, č. 18603/12, 15. září 2022 (porušení článku 3, porušení článku 34);
- *J.A. a ostatní proti Itálii*, č. 21329/18, 30. března 2023 (porušení článku 4 Protokolu č. 4).