

ALTERNATIVY K DETENCÍM V MIGRAČNÍM KONTEXTU: ZAHRANIČNÍ PRAXE A MOŽNOSTI ČESKÉHO SYSTÉMU*

TEREZA STAŇKOVÁ,** TOMÁŠ SVOBODA***

Abstract: Alternatives to Detention in the Migration Context: Good Practices and Possibilities for the Czech System

Although the detention of foreign nationals is often presented as a rational solution to state border control, a growing international trend calls for its reduction. There are several reasons for this: concerns about human rights violations, frequent arbitrariness, inefficiency, or high cost. Foreign research and practice are moving towards promoting alternatives that are considered more appropriate and humane solutions with the potential to contribute to positive social and legal change. Anchoring these alternatives is also important for the Czech Republic in terms of its international obligations. Although it is a topical issue of growing importance, not much attention has been paid to this issue in Czech research so far. At the same time, the current system of alternatives to detention in the Czech Republic appears to be almost dysfunctional and the currently proposed new Act on the Residence of Foreigners does not seem to bring about change. It is therefore worth looking at examples of good foreign practice which show that it is possible to create a functional system of alternatives to detention. These can serve as inspiration for the Czech Republic in future reforms of the current situation.

Keywords: immigration detention; alternatives to detention; case management; designated accommodation; detention of children

Klíčová slova: zajištění; detence; zvláštní opatření za účelem vycestování; alternativy k detenci; *case management*; určený pobyt; zajištění dětí

DOI: 10.14712/23366478.2025.682

ÚVOD

Zajištění představuje administrativní nástroj kontroly státních hranic a cizinců nacházejících se na státním území bez platného pobytového oprávnění. Ačkoli

* Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt GA UK č. 214223 „Detence nezletilých cizinců v migračním kontextu: empirický právní výzkum“.

** Tereza Staňková je hlavní řešitelkou projektu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Působí v organizaci Fórum pro lidská práva, z. s.; e-mail: tstankova09@gmail.com.

*** Mgr. Tomáš Svoboda je externím spolupracovníkem Centra migračního a uprchlického práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a asistent soudkyně Městského soudu v Praze; e-mail: tomas.svoboda.ml@gmail.com; ORCID: 0009-0003-4159-6832.

bývají detence prezentovány jako racionální řešení kontroly státních hranic, vzrůstající mezinárodní trend volá naopak po jejich restriktivní aplikaci a omezování.¹ Důvodů, proč mezinárodní trend směřuje směrem k zákazu, je vícero: dokumentace případů porušování lidských práv,² s tím související negativní dopad detenčních zařízení na fyzické i duševní zdraví migrantů³ nebo případy arbitrárních detencí nespĺňujících podmínky zákonnosti a proporcionality.⁴ Ukazuje se také, že detence jsou neefektivní a pro stát výsoce nákladné.⁵

Vzhledem k nárůstu světové migrace v posledních desetiletích je problematika detence opakovaně předmětem mezinárodního zájmu. Tématu detencí se ve svých zprávách a doporučeních věnovala Rada OSN pro lidská práva, jež zřídila Zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva migrantů,⁶ Rada Evropy⁷ i Evropská unie.⁸ Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) označil ve své metodice arbitrární detence za nežádoucí už v roce 1999.⁹ V roce 2014 pak UNHCR vydal pětiletý plán volající po zrušení detencí, v němž stanoví jako jednu ze tří hlavních priorit uzákonění a implementaci

- ¹ DUŠKOVÁ, Š. Migration Control and Detention of Migrants and Asylum Seekers – Motivations, Rationale and Challenges. *Groningen journal of international law* [online]. 2017, Vol. 5, No. 1, s. 23–33 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.21827/59db69a9004df>.
- ² BLOOMFIELD, A. Alternatives to detention at a crossroads: Humanisation or criminalisation? *Refugee Survey Quarterly* [online]. 2016, Vol. 35, No. 1, s. 5 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv018>.
- ³ BAGGIO, S. – GONÇALVES, L. – HEEREN, A. – HELLER, P. – GÉTAZ, L. et al. The Mental Health Burden of Immigration Detention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Kriminologie – Das Online-Journal* [online]. 2020, Jhgr. 2, Nr. 2, s. 219–233 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.18716/ojs/krimoj/2020.2.7>; STEEL, Z. – SILOVE, D. – BROOKS, R. – MOMARTIN, S. – ALZU-HAIRI, B. – SUSLIJK, I. The impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British journal of psychiatry* [online]. 2006, Vol. 188, No. 1, s. 58–64 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.104.007864>.
- ⁴ UNHCR – IRC. *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines* [online]. Geneva: UNHCR, IRC, 2011 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/field-handbook-implementation-unhcr-bid-guidelines>; UNHCR. *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* [online]. Geneva: UNHCR, 2008 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-guidelines-determining-best-interests-child>.
- ⁵ DE BRUYCKER, P. (ed.) – BLOOMFIELD, A. – TSOURDI, E. L. – PÉTIN, J. *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation* [online]. Odysseus Network, 2015, s. 21–23 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>; či EDWARDS, A. *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* [online]. Research Paper No. 17. UN High Commissioner for Refugees, 2011, s. 1 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2011/en/79032>.
- ⁶ Report on ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them: Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. In: *United Nations* [online]. 20. 7. 2020 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-ending-immigration-detention-children-and-seeking-adequate-reception-and>.
- ⁷ Steering Committee for Human Rights (CDDH). *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2018)* [online]. Council of Europe, 2018 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://edoc.coe.int/en/migration/7961-legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-the-context-of-migration.html#>.
- ⁸ EU reguluje zajištění ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- ⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers. In: *UNHCR* [online]. 1999 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html>.

alternativ k detenci.¹⁰ OSN zřídila také pracovní skupinu k alternativám k detenci v rámci United Nations Network on Migration.¹¹ V oblasti detencí se dlouhodobě angažují také mezinárodní nevládní organizace, které monitorují a upozorňují mimo jiné na porušování lidských práv v detenčních zařízeních.¹² Šíření povědomí a snahy o implementaci alternativ k detencím stojí ve středu zmíněných snah mezinárodních institucí i nevládních organizací.¹³

Důležitým posunem na vnitrostátní úrovni byla iniciativa Rady vlády pro lidská práva. Ta na jednání dne 25. 10. 2023 přijala usnesení, kterým doporučuje ukončit až na výjimky detence dětí do 1. 1. 2026 s tím, že detence budou nahrazeny funkčním systémem alternativ.¹⁴ Vzhledem k jasnému směru, kterým míří evropský a mezinárodní konsenzus, a vzhledem k vývoji na vnitrostátní úrovni, se zkoumání právního a faktického stavu detencí přímo nabízí. Tématu se však česká akademie věnuje spíše poskromnu v několika málo odborných článcích a závěrečných pracích. Jejich autoři a autorky se přitom soustředí na různé aspekty zajištění. Dosavadní výzkum shrnujeme v předchozím článku našeho projektu.¹⁵ Tématu se věnoval především článek Holubkovové zaměřující se na přiměřenost institutu zajištění¹⁶ a článek Duškové mapující zajištění nezletilých cizinců z pohledu mezinárodního práva.¹⁷ Dále pak článek Stehlíka a Drdúlové, v němž si autor a autorka kladou otázku, zda ESLP rozhodnul o zákazu detencí nezletilých dětí. Autoři v něm dospěli k názoru, že nikoli, demonstrovali ovšem, že jak sám ESLP, tak evropský konsenzus k zákazu detencí míří.¹⁸ V komentáři k Evropské úmluvě z roku 2012 Kratochvíl uvádí, že lze pochybovat, zda vůbec někdy může být detence malých dětí s rodiči v souladu s čl. 3, přičemž ještě problematičtější je v rámci čl. 8.¹⁹ Ve Velkém komentáři k Listině základních práv a svobod z roku 2022 pak Kratochvíl uvádí, že ESLP detenci rodin s dětmi (s výjimkou velmi krátkého pobytu,

¹⁰ UNHCR. *Beyond Detention: A Global Strategy to Support Governments to End the Detention of Asylum Seekers and Refugees* [online]. Geneva: UNHCR, 2015 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/beyond-detention-global-strategy-support-governments-end-detention-asylum-seekers-and-refugees>.

¹¹ Alternatives to Detention. In: *United Nations Network on Migration* [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://migrationnetwork.un.org/thematic-working-group-2-alternatives-detention>.

¹² Významnou je zejména International Detention Coalition vzniklá v roce 2006, která sdružuje přes 400 neziskových organizací z více než 75 zemí.

¹³ BLOOMFIELD, c. d., s. 2.

¹⁴ Rada vlády pro lidská práva. Jednání rady dne 25. října 2023. In: *Vláda České republiky* [online]. 25. 10. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/r/p/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-25--rijna-2023-209448/>.

¹⁵ SVOBODA, T. Zajištění nezletilých cizinců a zvláštní standardy Evropské úmluvy o lidských právech: jejich výklad a použití v českém právu. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2024, roč. 32, č. 1, s. 113–135 [cit. 2025-01-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.5817/CPVP2024-1-4>.

¹⁶ HOLUBKOVÁ, H. Přiměřenost omezení osobní svobody cizince v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. In: POŘÍZEK, P. – JÍLEK, D. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva* [online]. 2. rozš. vyd. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 488–499 [cit. 2025-01-04]. Dostupné na: https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_cizinci_2016/.

¹⁷ DUŠKOVÁ, c. d.

¹⁸ STEHLÍK, V. – DRDÚLOVÁ, I. Zajištění migrujících dětí bez doprovodu ve světle nejnovější judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2018, Vol. 13, č. 3, s. 87–107 [cit. 2022-12-07]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/331230660_Zajistení_migrujících_dětí_bez_doprovodu_ve_světle_nejnovější_judikatury_Evropského_soudu_pro_lidská_práva.

¹⁹ KRATOCHVÍL, J. Kapitola XIII [Zákaz mučení (čl. 3 EÚLP)]. In: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 424.

maximálně do několika dní) prakticky zakázal.²⁰ Dílčí analýzu problematiky přináší dále v oblasti ochrany lidských práv Pavel Molek.²¹ Žádný článek českého doktrinárního výzkumu se však přímo systému alternativ nevěnuje, ačkoliv právě ten je klíčový pro to, aby právní úprava a praxe byly v souladu s mezinárodněprávními standardy.

Český výzkum je tedy v otázce alternativ k detencím relativně strohý. Jedná se přitom o téma aktuální a vzrůstající na důležitosti, v zahraničí existuje na dané téma řada výzkumů. Vycházeno bude primárně z těchto zahraničních zdrojů, představujících kromě dokumentů UNHCR a Rady Evropy také analýzy mezinárodních nevládních organizací jako IDC (International Detention Coalition). U posledních zmíněných je třeba uvést, že se nejedná o výzkumy publikované v periodikách, v nichž by prošly standardním recenzním řízením, nýbrž o výzkumy organizací usilujících o omezení detencí a prosazování jejich alternativ.

Tento článek si proto klade následující výzkumné otázky. Zaprvé, jaký je stav právní úpravy a praxe v České republice. Zadruhé, jaká je dobrá praxe užívání alternativ v zahraničí. A zatřetí, jak by se tuzemský systém mohl zahraniční praxí inspirovat, aby alternativy byly skutečně účinné a současně v souladu s lidskými právy. Při hledání odpovědí budeme přitom vycházet z příkladů zahraniční praxe, které by pro Česko mohly sloužit jako inspirace. Co se týče užité metodologie, v práci bude pomocí analytického přístupu rozebrána česká právní úprava s navrhnutím změn vycházejících ze zahraniční praxe a vývoje.

Článek nejprve představí význam alternativ, dále právní rámec alternativních opatření v evropském i tuzemském kontextu, následně budou uvedeny možnosti jednotlivých alternativ a příklady jejich fungování v zahraničí. Závěrem pak budou zkoumány možnosti českého systému alternativ.

1. VÝZNAM ALTERNATIV K DETENCI V KONTEXTU EVROPSKÉHO PRÁVA

Alternativy k detenci jsou opatření, která mohou uplatňovat správní orgány vůči cizincům místo jejich zajištění, přičemž tyto alternativy mohou mít různou podobu. Jejich zakotvení přitom není otázkou volby státu, ale spíše požadavkem evropského práva a judikatury ESLP. Podle čl. 15 odst. 1 Návratové směrnice²² mohou členské státy zajistit cizince pouze tehdy, „nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření“. Směrnice dále stanovuje, že „jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze pokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění“. Čl. 16 odst. 3 pak věnuje pozornost zranitelným osobám. Mezi ně patří podle čl. 3 mimo jiné nezletilé děti, jejichž zvláštní postavení upravuje čl. 17. Ten umožňuje zajištění nezletilých bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi až v případě, že neexistuje jiná alternativa, a na co nejkratší průměrnou dobu.

²⁰ Tamtéž, s. 458.

²¹ MOLEK, P. *Základní práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Judikaturu ESLP jsme shrnovali v našem předcházejícím výzkumu.²³ ESLP ve své judikatuře limituje povinnost upřednostnit alternativní prostředky pouze na zranitelné osoby, nestanoví ji tedy plošně pro všechny cizince. U osob ve zranitelné situaci mají státy povinnost přistoupit na užití detence až v krajním případě. Jedná se tedy o prostředek *ultima ratio*. To judikoval ESLP v rozsudku *Popov proti Francii*²⁴ a tento závěr je již součástí ustálené judikatury ESLP.²⁵ V tomto ohledu je tedy unijní právo přísnější než standard nastavený judikaturou ESLP, jelikož podle něj mají členské státy EU povinnost zkoumat dostupné alternativy před přistoupením na detenci vždy, ne pouze u zranitelných osob.²⁶

Je tedy nesporné, že státy mají povinnost vytvořit funkční systém alternativ. Na druhou stranu je pochopitelné, že státní orgány mohou vykazovat vůči alternativám k detenci určitou skepsi. Podle UNHCR se však zajišťování cizinců stalo v řadě zemí spíše rutinní záležitostí než výjimečnou reakcí na neoprávněný vstup nebo pobyt žadatelů o azyl a migrantů.²⁷ Podle UNHCR přitom neexistují důkazy, že by hrozba detence odrazovala od neregulérní migrace.²⁸ Navzdory stále přísnější detenční politice v posledních dvaceti letech se počet neregulérních migrantů nesnížil.²⁹ Naproti tomu se ukazuje, že alternativy jsou účinnější opatření než zajištění v detenci.³⁰ Na otázku, jak lze efektivitu alternativ k zajištění měřit, přináší odpověď například Řídící výbor pro lidská práva Rady Evropy. Podle jeho analýzy z roku 2018 celkově panuje široká shoda na hodnocení účinnosti alternativ na základě následujících kritérií. Zaprvé je to, jak jsou cizinci dodržováni předpisy cizineckého práva, za druhé, zda jsou respektována lidská práva cizinců s věnováním zvláštní pozornosti zranitelným skupinám, a to zejména dětem. Zatřetí jsou kritériem efektivity alternativ náklady, tedy že alternativa je levnější než detence.³¹ Co se týče prvního kritéria, zmíněná analýza ukazuje, že když jsou alternativy k detenci účinně implementovány, mohou přispět k lepšímu řízení migrace tím, že zvýší dodržování postupů cizineckého práva.³² V případě druhého kritéria mohou alternativy zajistit dodržování lidských práv cizinců, a tedy větší soulad s lidskoprávními standardy. Alternativy mohou zabránit negativnímu dopadu detence na kognitivní a emocionální vývoj člověka.³³ Na negativní následky detence na psychické zdraví cizinců, a dětí zejména, byla publikována řada výzkumů.³⁴ Na stranu alternativ se kloní i zpráva Evropské komise z roku 2017, podle níž mohou přínosy alternativ

²³ SVOBODA, c. d.

²⁴ Rozsudek ESLP ze dne 19. 1. 2012, *Popov proti Francii*, odst. 119.

²⁵ SVOBODA, c. d., s. 121.

²⁶ Tamtéž, s. 123.

²⁷ UNHCR, c. d. 2015, s. 5.

²⁸ EDWARDS, c. d., s. 1, s. 82.

²⁹ Tamtéž, s. 1.

³⁰ Srov. Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 116–118; nebo International Detention Coalition. *GAINING GROUND: Promising Practice to Reduce and End Immigration Detention* [online]. 2022, s. 55 a násl. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/05/Gaining-Ground-Report-2022.pdf>.

³¹ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 118.

³² Tamtéž, s. 92, s. 116–118.

³³ Tamtéž, s. 116, s. 117.

³⁴ BAGGIO – GONÇALVES – HEEREN – HELLER – GÉTAZ, c. d.; STEEL – SILOVE – BROOKS – MOMARTIN – ALZUHAIIRI – SUSLIJK, c. d.

představovat vyšší míru návratů cizinců (včetně dobrovolných odchodů), lepší spolupráci s cizinci při získávání potřebných dokladů, finanční výhody zahrnující nižší náklady pro stát, a nižší „*human cost*“ spočívající v předejití strádání spojeným se zajištěním.³⁵

Efektivitu alternativ naznačují i provedené pilotní projekty.³⁶ V Polsku, Bulharsku a na Kypru byly v letech 2017–2019 realizovány pilotní projekty s cizinci v neregulérním postavení. Podle dat zůstalo 86 procent cizinců napříč těmito zeměmi do řízení zapojeno díky alternativám založeným na komunitě a spolupráci. 12 procent se z projektu odpojilo nebo uprchlo, 2 procenta byla odvedena, 25 procent cizinců dosáhlo vyřešení jejich případu (*case resolution*) s krátkodobým či dlouhodobým řešením jejich pobytového statusu.³⁷ Výzkum *EPIM* naznačuje mnohem nižší míru útěků cizinců, kteří byli v řízení podporováni prostřednictvím *case managementu*.³⁸ Nízkou útekovost při dodržení správných postupů v řízení naznačuje i průzkum *IDC* provedený v dalších státech.³⁹

Svou roli v efektivitě alternativ hraje aspekt důvěry v celý proces. Je větší pravděpodobnost, že cizinci daný systém přijmou a dodrží jeho pravidla, pokud budou věřit, že rozhodování o nich prošlo spravedlivým procesem, že byli během něj informováni a zjistili všechny možnosti, jak zůstat v zemi oprávněně.⁴⁰ Detence by měla být nahrazena přístupem založeným na spolupráci a zapojení jednotlivce, protože pro úspěch alternativ je mimo jiné stěžejní i cizincovo vnímání zapojení do řízení a schopnost podílet se na rozhodnutích, která se ho týkají.⁴¹

2. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ LIMITY

Zajištění cizinců je upraveno v zákoně o pobytu cizinců v ustanoveních § 124 zakotvující zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, § 124b zakotvující zajištění cizince za účelem vycestování, a v § 129 zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu. Alternativy k zajištění pak představuje ustanovení § 123b *Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území nebo z území členských států Evropské unie*, které je důsledkem transpozice zmíněné návratové směrnice EU. Výčet opatření obsahuje § 123b odst. 1, který zakotvuje následující alternativy: povinnost hlášení cizince policii místa pobytu a povinnost zdržovat se tam, složení finanční záruky, povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené a povinnost cizince zdržovat

³⁵ European Commission. Commission Recommendation (EU) 2017/2338 of 16 November 2017 establishing a common ‘Return Handbook’ to be used by Member States’ competent authorities when carrying out return-related tasks. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2017 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/2338/oj/eng>.

³⁶ OHTANI, E. Alternatives to detention: building a culture of cooperation. In: *European Programme for Integration and Migration* [online]. 2020 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: https://www.epim.info/wp-content/uploads/2020/07/2020-ATD-Evaluation-Report_Final.pdf.

³⁷ Tamtéž, s. 1.

³⁸ Tamtéž, s. 1.

³⁹ SAMPSON, R. – CHEW, V. – MITCHELL, G. – BOWRING, L. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* [online]. Rev. ed. Melbourne: International Detention Coalition, 2015, s. 4 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>.

⁴⁰ Tamtéž, s. 213.

⁴¹ BLOOMFIELD, c. d., s. 11.

se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly.

Alternativa v podobě finanční záruky je pak dále podrobně upravena v § 123c, podle kterého se skládá na účet policie a je vratná do pěti let po vycestování cizince z území, po povolení dlouhodobého nebo trvalého pobytu, udělení dlouhodobého víza nebo vydání povolení k přechodnému pobytu. Po splnění těchto podmínek je cizinec oprávněn do 5 let ode dne složení finanční záruky policii požádat o její vrácení. Jak bude však demonstrováno níže, u zmíněných alternativ (u finanční záruky pak nejviditelněji) nastává poměrně velký nesoulad mezi úpravou zakotvenou v zákoně a reálnou implementací v praxi. Slabiny současné právní úpravy v cizineckém zákoně spočívají v tom, že žádným způsobem nepracuje s konceptem zranitelnosti a nezohledňuje lidskoprávní standardy Evropské unie a ESLP. Cizinecký zákon sice upravuje přednost alternativ k zajištění, nepočítá však vůbec se zvláštní potřebou v případě osob ve zranitelné situaci.⁴²

V souvislosti se současnou úpravou je třeba ptát se také na otázku reálné aplikace těchto opatření v praxi. Z našeho předcházejícího výzkumu vyplývá, že systém alternativ není v České republice funkční.⁴³ Alternativy existují pouze v textu zákona; k jejich reálné implementaci v praxi nedošlo. Od konce roku 2017 je v Česku evidováno celkem 400 rozhodnutí o alternativách. Alternativa podle § 123b odst. 1 písm. d), tedy opatření v podobě povinnosti zdržovat se na určitém místě, byla v průběhu pěti let aplikována jen třikrát, přičemž v případě nezletilých dětí to nebylo ani jednou.⁴⁴ Tato alternativa byla do zákona o pobytu cizinců zavedena novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb. V důvodové zprávě přijaté vládou dne 6. 6. 2018 k tomuto zákonu je přitom uvedeno, že: „*Tato alternativa rozšiřuje možnosti uložení zvláštních opatření například vůči rodinám s dětmi například v Příjímacím středisku Zastávka u Brna, po kterých je z domácího i mezinárodního odborného prostředí voláno.*“⁴⁵ U pobytových a přijímacích středisek platí, že jde o zařízení ne-detenečního typu, která slouží k ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu. Jedná se však o oplocený areál, který lze opustit jen přes jednu konkrétní vrátnici. V případě alternativy zakotvené v § 123b odst. 1 písm. d) se proto jedná o „mrtvé ustanovení“, které nebylo u rodiny s nezletilými dětmi v posledních pěti letech nikdy využito. A to navzdory skutečnosti, že toto ustanovení zákonodárce i NSS vnímá jako novou alternativu k detenci, díky které může dojít k umístění celé rodiny do pobytového nebo přijímacího zařízení.⁴⁶

V daném ohledu je tedy česká praxe velmi neuspokojivá. 28. srpna 2024 schválila vláda nový cizinecký zákon připravený Ministerstvem vnitra, který bude projednán Poslaneckou sněmovnou. Ačkoli tato právní úprava představuje příležitost k náležité implementaci alternativ, tak ani tento návrh zákona s konceptem zranitelnosti nepočítá. V zákoně jsou navíc alternativy upraveny stejně jako doposud – s výjimkou finanční

⁴² SVOBODA, c. d., s. 134.

⁴³ Tamtéž, s. 124.

⁴⁴ Tamtéž, s. 125.

⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 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 další související zákony.

⁴⁶ SVOBODA, c. d., s. 126.

záruky, která je zcela vynechána.⁴⁷ Nejen že je tedy současný stav z hlediska četnosti ukládání alternativ neuspokojivý a neodpovídá požadavku uplatňování detence až jako nejzazšího prostředku, nový cizinecký zákon okruh alternativ ještě zužuje.

Kromě nového cizineckého zákona přinese změny i nový Pakt EU o migraci a azylu, který byl schválen Radou EU v květnu 2024. Pakt je široce kritizován mimo jiné z důvodu zavedení fikce nevstoupení na území a provádění zpřísněných screeningových a azylových řízení na hranicích. Podle mezinárodní nevládní organizace International Commission of Jurists (ICJ) Pakt *de facto* podporuje využívání detenčních opatření pod záminkou usnadnění screeningu a hraničního řízení.⁴⁸ Znepokojení panuje i ohledně nárůstu zajištění dětí v detenčních centrech po dobu měsíců.⁴⁹ V prosinci 2023 vydalo 50 nevládních organizací z různých zemí otevřený dopis proti Paktu zveřejněný síti PICUM.⁵⁰ Otevřený dopis s apelem na Evropský Parlament a členské státy EU zveřejnila také organizace Lékaři bez hranic podílející se na záchranných operacích ve Středozemním moři.⁵¹ Na úpravu vnitrostátních předpisů mají členské státy dva roky. Podle ICJ implementace Paktu pravděpodobně povede k rozšíření detenční praxe a porušování lidských práv a mezinárodních závazků členských států.⁵²

3. PŘÍKLADY DOBRÉ ZAHRANIČNÍ PRAXE

Optimální praxí by bylo od zajišťování dětí a osob ve zranitelné situaci zcela upustit a nahradit jej právě systémem alternativ. Mezi země, jejichž právní řády zakazují zajištění všech dětí bez ohledu na pobytový status, patří například Irsko, Mexiko, Ekvádor, Kolumbie nebo Kostarika.⁵³ Zajištění dětí žadatelů o azyl a uprchlíků zakazuje např. právní řád Kanady, Malty nebo Velké Británie.⁵⁴

Kanada přijala v roce 2017 ministerskou směrnicí s cílem vyhnout se v co největší míře zajišťování dětí bez doprovodu i s rodinami a zajistit udržení rodiny pohromadě. Podle ní Úřad pro pohraniční služby Kanady aktivně a kontinuálně usiluje o ukládání

⁴⁷ Tamtéž, s. 132.

⁴⁸ International Commission of Jurists. *Never in the best interests of the child: Risks of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact* [online]. International Commission of Jurists, 2024, s. 7, 8 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/11/Never-in-the-best-interests-of-the-child.pdf>.

⁴⁹ Tamtéž, s. 13.

⁵⁰ Over 50 NGOs pen eleventh-hour open letter to EU on human rights risks in Migration Pact. In: *PICUM* [online]. 18. 12. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>.

⁵¹ MSF calls on EU Parliament and EU Member States to prioritise safety of people seeking sanctuary. In: *Medecines sans Frontieres* [online]. 12. 12. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.msf.org/msf-calls-eu-parliament-and-eu-member-states-prioritise-safety-people-seeking-sanctuary>.

⁵² International Commission of Jurists, *c. d.*, s. 20.

⁵³ International Detention Coalition. *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families* [online]. International Detention Coalition, 2022, s. 9 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/03/IDC-Research-Promising-Practices-In-Alternatives-To-Detention-ATD-For-Children-And-Their-Families.pdf>.

⁵⁴ UNCR, *c. d.*, s. 9.

alternativ.⁵⁵ Mexiko v roce 2020 uzákonilo zákaz zajišťování dětí z důvodu jejich migračního statusu, a to jak děti s doprovodem, tak bez něj.⁵⁶ Zároveň zavedlo národní systém ochrany dětí, na který přenáší odpovědnost za tyto děti.⁵⁷ Tím je Národní komise pro ochranu dětí migrantů a žadatelů o azyl, která sdružuje příslušné orgány, orgány OSN a tři organizace občanské společnosti, má za cíl vytvořit a provádět politiku ochrany těchto dětí.⁵⁸ Ve Švédsku je zajišťování dětí omezeno cizineckým zákonem z roku 2005, podle kterého nesmí být dítě zajištěno na dobu delší než 72 hodin nebo, pokud jsou pro to výjimečné důvody, na dalších 72 hodin. Ve Švýcarsku platí zákaz detence dětí pod 15 let. Německo se v roce 2024 zavázalo k tomu, že děti nadále nebude zajišťovat (ještě však není známo, kdy bude toto opatření uzákoněno).⁵⁹

Mnoho zemí navíc chrání osoby ve zranitelné situaci, a to buď formou zákazu jejich zajišťování, nebo povinností policie uplatňovat vůči nim alternativy. Ačkoli se země liší v tom, jak zranitelné osoby definují, jedná se v zásadě o nezletilé děti bez doprovodu, děti s rodinou, těhotné ženy, starší osoby, osoby s duševním či fyzickým znevýhodněním nebo osoby bez státní příslušnosti.⁶⁰

Uzákonění zákazu zajištění dětí v České republice by bylo sice s ohledem na výše uvedený vývoj v zahraničí žádoucí, s ohledem na politickou realitu však spíše nepravděpodobné. Nabízí se tak podívat se na fungování alternativ v zahraničí, které mohou sloužit pro Česko jako inspirace – a to v uplatňování alternativ nejen na děti, ale obecně na všechny osoby na útku.

Řídící výbor pro lidská práva Rady Evropy ve své analýze uvádí demonstrativní výčet alternativních restriktivních i nerestriktivních opatření. Upozorňuje přitom, že všechny alternativy mají jak své benefity, tak své výzvy. Konkrétní realizace alternativy může v konečném důsledku lépe určovat její úspěšnost než vnitřní povaha daného opatření.⁶¹ Proto je vnitrostátní implementace faktorem, který hraje v otázce vhodnosti a efektivity alternativy významnou roli. V analýze jsou uvedeny alternativy v podobě registrace u příslušných orgánů, povolení k přechodnému pobytu (*temporary residence permit*), *case management* a podpora pracovníka, alternativní ubytování pro rodiny s dětmi, otevřená či polootevřená střediska, pravidelné podávání zpráv, dohled, kauce a ručitel či elektronický monitoring.⁶²

Organizace IDC se ve svých analýzách dlouhodobě věnuje tématu alternativ a jejich zakotvení v různých zemích světa. Její dokument z roku 2022 se zabýval tím, jak

⁵⁵ Minors in Canada's Immigration Detention System. In: *Government of Canada: Public Safety Canada* [online]. 2020 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20200621/029/index-en.aspx>.

⁵⁶ United Nations Network on Migration. Ending child immigration detention [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/ATD_Ending%20child%20immigration%20detention.pdf.

⁵⁷ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 31.

⁵⁸ Tamtéž, s. 38.

⁵⁹ Germany will not take children and young people into deportation detention. In: *United Nations Network on Migration* [online]. 2024 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://migrationnetwork.un.org/pledge/germany-will-not-take-children-and-young-people-deportation-detention>.

⁶⁰ EDWARDS, c. d., s. 21.

⁶¹ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 118.

⁶² Tamtéž, s. 100–115.

dobrá praxe v oblasti alternativ vypadá a co si pod ní konkrétně představit. Pokud mají být alternativy pozitivním nástrojem ke změně, musí zajišťovat standardy respektující lidská práva a základní lidské potřeby. Alternativy by měly být založeny na zapojení cizinců do procesu, nikoliv jeho vynucování. Dále by měly být zaměřeny na komunitní podporu, která cizincům zajistí dobrý standard životních podmínek a přístup ke zdravotní péči a poradenství. Alternativy by neměly zbavovat cizince osobní svobody, a být tedy *de facto* detencí. Nad rámec zakotvení alternativ v zákoně přispívá k efektivní praxi dále např. screening a vyhodnocování alternativ, individuální posuzování situací cizinců s věnováním péče možné zranitelnosti, posílení ochrany dětí a *case management* programy.⁶³

V jiné analýze IDC z roku 2015 byly zkoumány Rakousko, Belgie, Litva, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie jako země, které již alternativy k detenci implementovaly.⁶⁴ Analýza zpracovaná v rámci *European Programme for Integration and Migration (EPIM)* z roku 2018 se pak zabývá implementací alternativ v Bulharsku, na Kypru a v Polsku.⁶⁵

3.1 CASE MANAGEMENT

Case management spočívá v individualizovaném a komplexním přístupu k cizinci v procesu vyhoštění. Je veden pracovníkem ze státní nebo z neziskové sféry, který poskytuje podporu v průběhu celého řízení. Jeho úkolem je zapojit cizince do celého procesu, poskytnout mu podporu a zajistit přístup k právní pomoci a sociálním a zdravotním službám. *Case management* může být spojen s dalšími alternativami a jeho primárním benefitem je, že může zvýšit důvěru cizince, a zajistit tak dodržování stanovených pravidel. Může být také účinný u práce s rizikovějšími jedinci, kteří vykazují problematičnost při dodržování pravidel v procesu vyhoštění. Další pozitivum *case managementu* je vhodnost jeho užití v případech zranitelných skupin osob. Výzvou *case managementu* ovšem může být požadavek vyškolení kvalifikovaných osob, jako např. sociálních pracovníků, pro tuto práci. Rizikem je také možné snížení důvěry cizince v celý proces, pokud není role pracovníka jasně vymezena a ten tak místo role podpůrce přebírá úlohu donucovacího orgánu.⁶⁶ Pokud se navíc *case management* uplatňuje až na konci imigračního procesu, nemůže napravit strukturální a dlouhodobé nedostatky systému ani kompenzovat mezery v poskytování minimálních standardů ze strany státu.⁶⁷ Pakliže je však systém *case managementu* dobře implementován, může vysokou

⁶³ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 19, s. 20.

⁶⁴ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 9.

⁶⁵ OHTANI, c. d., s. 3.

⁶⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM (2014) 199 final, 28. 3. 2014, s. 16; EMN, Synthesis Report. 2014, s. 36. In: Special Rapporteur on the human rights of migrants: Report of the Special Rapporteur, Felipe González Morales, U.N. Comm'n on Human Rights, UN Doc. A/75/183 (Jul. 20, 2020) (by Felipe González Morales). In: *United Nations* [online]. 2020, s. 114. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-ending-immigration-detention-children-and-seeking-adequate-reception-and>.

⁶⁷ OHTANI, c. d., s. 3.

mírou přispět k zapojení cizinců do procesu, jejich důvěře v systém, a tudíž dodržování stanovených pravidel.

Belgický úřad pro cizince (Aliens Office) zřídil v roce 2021 Oddělení pro alternativy k zajištění s cílem rozšířit tato opatření a zavést komplexní politiku *case managementu* založenou na sdílení informací mezi orgány, blízkém přístupu k cizinci a individuálním poradenství.⁶⁸

Jak bylo zmíněno, Kanada je jednou ze zemí, která směřuje k ukončení praxe zajišťování dětí. Kanadský program alternativ zahrnuje komunitní *case management* a podpůrné služby, které dokáží reagovat na potřeby jednotlivců.⁶⁹ Švédsko využívá řadu alternativ, zejména pak komunitně založený *case management* a otevřená přijímací střediska. Obce mají při *case managementu* vysokou míru autonomie v poskytování služeb cizincům a financují nevládní organizace, které pak poskytují právní poradenství, tlumočení a aktivity na budování vazeb s místními komunitami.⁷⁰ Ve Švédsku jsou žadatelům o azyl po registraci přiděleni dva „*case workers*“, přičemž první pracovník je zodpovědný za azylové řízení, v němž vede pohovory s žadatelem za účelem prošetření jeho žádosti o azyl. Druhý pracovník slouží jako podpůrce žadatele, co se týče řešení bydlení, lékařské péče, poradenství a dalších služeb. Nachází se v přijímacím oddělení v blízkosti bydliště žadatele a jeho úkolem je také informovat žadatele o rozhodnutích Švédské migrační agentury nebo soudů. V případném procesu navrácení zajišťuje kontakty za účelem projednání návratu.⁷¹

Inspirativní může být pro Česko také zahraniční praxe v ohledu nediskriminace a rovného přístupu ke zdravotní péči a vzdělání. V Irsku mají rodiny s dětmi i děti bez doprovodu stejný přístup ke zdravotní péči jako irští občané, děti předškolního věku mají přístup k předškolnímu vzdělávání stejně jako irské děti. Školní docházka je povinná pro děti ve věku od 6 do 16 let, které jsou zapsány do běžných základních nebo středních škol v blízkosti svého bydliště. Děti jsou nejprve zařazeny do přijímacího/přechodného vzdělávacího programu a poté přeřazeny do všeobecného systému vzdělávání. V Portugalsku je se všemi dětmi zacházeno stejným způsobem, pokud jde o přístup k základním službám, jako je zdravotní péče a vzdělávání, a to bez ohledu na to, zda jsou portugalskými nebo cizími státními příslušníky. Podobně ve Švédsku mají všechny děti bez ohledu na svůj pobytový status právo na vzdělání a zdravotní péči.⁷²

⁶⁸ United Nations Network on Migration. Scaling-up Community-based Alternatives to Immigration Detention [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/ATD_Scaling-up%20Community-basaed%20Alternatives%20to%20Immigration%20Detention.pdf.

⁶⁹ Government of Canada, c. d.

⁷⁰ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 14.

⁷¹ UNHCR. Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention (first published 2015, revised version 2020) [online]. 2020, s. 6 [cit. 2024-11-30]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2020/en/104606>.

⁷² International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 16.

3.2 URČENÝ POBYT

Belgie je zemí, kde probíhá snaha o umístování rodin s nezletilými dětmi do otevřených, komunitních zařízení od roku 2008.⁷³ Navzdory tomu je belgická praxe rozporuplná, jelikož sice nabízí otevřená centra, ale rodiny s dětmi zůstávají formálně zajištěny. Současná belgická vláda však explicitně souhlasila s tím, že nezletilí (jak bez doprovodu, tak s doprovodem) již nebudou zajišťováni v uzavřených centrech. Tamní cizinecký zákon však existenci takových středisek stále umožňuje.⁷⁴ I přesto však představuje Belgie zemi, která může fakticky se svými rozvinutými centry pro rodiny sloužit jako inspirace. Tamní střediska pro rodiny s nezletilými dětmi poskytují služby a poradenství na vysoké úrovni a cizinci se v nich mohou volně stýkat s právníky a pracovníky neziskových organizací. V centrech fungují dále podpůrní pracovníci, jejichž role spočívá ve vysvětlení právních záležitostí rodinám a informování o jejich právní situaci, zajištění kroků k přípravě transferu či vyhoštění a v neposlední řadě i poskytnutí psychické a sociální pomoci. Zařízení mohou rodinní příslušníci ve vymezených případech opustit (pro případ vzdělávání, nákupu, právního poradenství, náboženských obřadů atd.).⁷⁵

Středisko na podobném principu funguje například ve Vídni, kde je rodinám umožněn volný pohyb, zároveň se však jedná o částečně otevřené detenční zařízení spravované policií. Toto vídeňské polootevřené centrum „Familienunterkunft Zinnergasse“ se skládá z otevřených částí pro muže a rodiny, a ze zvláštní části pro rodiny, která je uzavřená.⁷⁶ Ve Slovinsku a Litvě pak existují i otevřená centra určená speciálně pro nezletilé děti bez doprovodu.⁷⁷ V Litvě dokonce vedla existence alternativy v podobě určeného pobytu k tomu, že tyto děti přestaly být v detencích zajišťovány úplně.⁷⁸

Systém otevřených či polootevřených středisek s částí určenou rodinám testovala řada pilotních projektů, z jejichž závěrů vyplývá, že určující je způsob, jakým je tento systém proveden. K účinnějšímu a humánnějšímu výsledku přispěje, když mají cizinci ve středisku možnost být v kontaktu s pracovníky neziskových organizací a právníky.⁷⁹ A v neposlední řadě, jedním z klíčových prvků úspěchu, na který ukázal výzkum IDC a UNHCR, je skutečnost, že dodržování pravidel ze strany cizince úzce souvisí s mírou důvěry mezi ním a veřejnou správou.

3.3 PRAVIDELNÉ HLÁŠENÍ

Alternativa ve formě pravidelného reportingu spočívá v povinnosti osoby hlásit se příslušným orgánům ve stanovený čas. Hlášení je často kombinováno s určeným pobytem pro cizince nebo odevzdáním příslušných dokladů.

⁷³ European Migration Network. *Detention and Alternatives to Detention in International Protection and Return Procedures in Belgium* [online]. 2023, s. 23 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/ATD_Belgian%20standalone.pdf.

⁷⁴ Tamtéž, s. 31.

⁷⁵ Tamtéž, s. 75.

⁷⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 99.

⁷⁷ Tamtéž, s. 101.

⁷⁸ Tamtéž, s. 101.

⁷⁹ Tamtéž, s. 100.

Pravidelné podávání zpráv představuje jednu z nejčastěji užívaných alternativ k detenci v Evropě.⁸⁰ Zároveň se jedná o jeden z nejlevnějších a nejméně omezujících způsobů kontrol cizinců. Míra omezení se však může značně lišit v závislosti na způsobu jeho použití. Určujícím faktorem může být prostředí, kde k hlášení dochází (úřad či policejní stanice, která může způsobovat stres), četnost (nelze hovořit o méně omezujícím opatření, pakliže by bylo nastaveno na denní bázi) a způsob, jakým je jeho nedodržení sankcionováno. Míra vynucování se může značně lišit v závislosti na způsobu jeho použití.

Systém hlášení by obecně měl být nastaven pomocí konkrétní úpravy v zákoně a metodiky k jeho aplikaci stanovící, komu se hlásit a s jakou pravidelností. Je třeba mít na paměti, že reporting na denní bázi by potenciálně mohl porušovat právo na rodinný život. Při aplikaci reportingu je důležité vzít v úvahu individuální podmínky cizinců a zvážit možnou zranitelnost, která by mohla být důvodem pro vyloučení fyzického hlášení na úřadech či policejních stanicích s vysokou četností.⁸¹ Jak uvádí UNHCR ve svých *guidelines*, příliš striktní podmínky hlášení by mohly vést k nespolupráci a selhání osob, které by jinak byly ochotny předpisy dodržovat.⁸²

Zajímavou praxi nabízí v tomto ohledu Švédsko, kde může dohled nad osobami, které mají být zajištěny, vykonávat Švédská migrační agentura nebo policie. Těm je osoba povinná hlásit se ve stanovených lhůtách na základě rozhodnutí o dohledu. Hlásit se těmto orgánům přitom může na jejich úřadech, které se nacházejí nejbližší místu jejího pobytu. Osoba může být vyzvána k odevzdání cestovního pasu nebo jiného dokladu totožnosti. Proti rozhodnutí o dohledu nebo zajištění se lze kdykoli odvolat.⁸³

Ve vztahu k nezletilým dětem bez doprovodu existuje ve Velké Británii možnost hlášení se prostřednictvím sociálního pracovníka, který komunikuje s ministerstvem vnitra ohledně kontroly určeného místa pobytu dítěte a udržování kontaktu se sociálním pracovníkem. Reporting může být prováděn také telefonicky.⁸⁴

3.4 FINANČNÍ A JINÁ ZÁRUKA

Kauce či záruka umožňuje cizincům propuštění z detence složením finanční záruky jimi samotnými nebo ručitelem. Za cizince se může také zaručit například nevládní organizace za podmínky, že bude cizinec dodržovat stanovený proces. Poskytnutá finanční záruka pak v případě útěku cizince, či jiného nedodržení podmínek, propadá.⁸⁵ IDC uvádí tento systém kaucí a ručení jako druhou nejčastěji užívanou alternativu k detenci, přičemž přidává možnost svěření povinné osoby jakémusi „ručiteli“ (v IDC analýze nazývaného jako „sponsor“).

Ve Velké Británii se daný systém kaucí a ručení uplatňuje u zajištěných osob a je běžnou praxí v návratovém řízení. Dále je tento systém zaveden například v Litvě a Slovinsku. Ve všech uvedených zemích musí mít cizincův „ručitel“ státní příslušnost

⁸⁰ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 15.

⁸¹ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 91.

⁸² UNHCR, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers*, s. 92.

⁸³ UNHCR, *Beyond Detention*, s. 8.

⁸⁴ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 89.

⁸⁵ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 113.

či pobytové oprávnění hostitelské země. Ve většině případů bývá danou osobou rodinný příslušník či kontaktní osoba navštěvující cizince v detenčním zařízení.⁸⁶ Na danou osobu jsou dále kladeny určité podmínky. Ve Slovinsku a Litvě musí například prokázat schopnost zajistit cizinci ubytování a obživu. Tento režim může být kombinován s ohlašováním či policejními návštěvami v bydlišti ručitele. Ve Velké Británii se tento systém liší tím, že od dané osoby vyžaduje jakousi záruku za cizince, která nemusí nutně znamenat, že cizinci poskytne ubytování, ale zaváže se peněžní částkou za to, že bude zajištěný cizinec dodržovat předepsané pokyny.⁸⁷ Systém je vhodný zvláště pro cizince, kteří mají v hostitelské zemi rodinné a jiné vazby, nebo se zde nachází jejich národnostní menšiny. Díky záruce nemusí cizinec skončit zajištěn v detenci a může zůstat ve známém prostředí. Tento systém je výhodný pro žadatele, kteří mají v hostitelské zemi rodinné nebo komunitní vazby. Umožňuje žadateli, aby nebyl zadržen a zůstal ve známém prostředí. Ve všech třech uvedených zemích je přitom hlášena nízká míra útekovosti.⁸⁸

Britský systém obsahuje v této souvislosti pozitivní aspekt spočívající v tom, že kauce může být udělena bez ručení, a propuštění proto není závislé na existenci rodinných či jiných sociálních vazeb v zemi. Zajištěný cizinec může navíc během pobytu v detenci požádat o sociální bydlení poskytnuté státem. Úskalím alternativy v podobě finanční záruky však může být fakt, že mnoho zajištěných cizinců disponuje buď velmi omezenými, či žádnými finančními prostředky. Za účelem zabránění diskriminace vůči finančně omezeným cizincům by proto daná částka měla být v každém případě stanovena individuálně a proporčně vzhledem k prostředkům dané osoby.⁸⁹

IDC v tomto směru přináší návrh na vytvoření organizovaného systému sponzorství, který by pomohl k větší využívanosti této alternativy a eliminaci nedostatků v současném systému. Navíc by pomohl cizincům, kteří v zemi nemají žádné konexe. Jako příklad pro inspiraci může sloužit kanadský *Toronto Bail Program*, který funguje jako systém „profesionálních“ kaucí. Program existuje od roku 1996 jako specializovaná instituce financovaná vládou. Odlišuje se v tom, že příslušným orgánům se neplatí peníze na propuštění cizince ani se nepodepisují záruky za jeho dodržování předpisů. Místo toho se tento program na základě dohody s Úřadem pro pohraniční služby Kanady zaručí za konkrétní osoby, které by jinak nemohly být propuštěny. Nejprve identifikuje pomocí screeningu způsobilé cizince v detenci a poté slouží jako jejich podpůrce při žádostech o propuštění na kauci. Program se opírá o silný *case management*, podporu, ale zároveň dohled. Osoby, které do něj vstoupí, jsou zpočátku podrobeny intenzivnímu dohledu s pravidelným podáváním zpráv. Stanovené podmínky jsou přezkoumávány a po určité době jejich dodržování zmírňovány, čímž se buduje důvěra mezi „*case managery*“, tedy sociálními pracovníky či podobnými osobami, a cizinci. Sociální pracovníci také řeší případy užívání návykových látek, drogovou závislost či duševní problémy, čímž napomáhají dodržování pravidel cizincem. Popsaný kanadský systém je přitom v přepočtu na osobu na den levnější než detence.⁹⁰

⁸⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 92.

⁸⁷ Tamtéž, s. 93.

⁸⁸ Tamtéž, s. 95.

⁸⁹ Tamtéž, s. 92–93.

⁹⁰ SAMPSON – CHEW – MITCHELL – BOWRING, c. d., s. 34.

3.5 ELEKTRONICKÝ MONITORING

Elektronický monitoring představuje z uvedených alternativ nejvíce omezující opatření, které umožňuje pomocí náramků s GPS zařízením na zápěstí nebo kotníku sledovat pohyb cizince. Primárně je uplatňováno v trestněprávní oblasti, což je důvodem, proč je na něj neziskovými organizacemi,⁹¹ UNHCR⁹² či Agenturou EU pro základní práva⁹³ často nahlíženo v kontextu migrace jako na nevhodné, je považováno za stigmatizující a nejpřísnější opatření, které není adekvátní alternativou k detenci, a tudíž je odrazováno od jeho užívání.⁹⁴ V Evropě je jako alternativa k detenci užíváno zřídka.⁹⁵ V důsledku by totiž elektronické značení cizinců mohlo vést k porušení čl. 3, čl. 5 nebo čl. 8 Evropské úmluvy.⁹⁶ Bloomfield ohledně daného opatření upozorňuje na možnou stigmatizaci cizinců kvůli jeho trestněprávnímu užívání a potenciální psychickou újmu a sociální vyloučení, které může způsobovat.⁹⁷ U tohoto opatření existuje totiž riziko, že se s ohledem na možné omezení osobní svobody stane pouze jinou formou detence. Kromě toho, že s sebou nese stigmatizaci a negativní psychické dopady, je elektronický monitoring také relativně nákladný. Proto se jeho užití obecně nedoporučuje.⁹⁸

4. MOŽNÁ CESTA VPŘED: ÚČINNÝ SYSTÉM ALTERNATIV V ČR

Příklady pozitivní praxe v zahraničí a řada zmíněných analýz a projektů ukazují, že změna k lepšímu je možná. Cesta alternativ má však i svá úskalí, která je třeba vzít v potaz. Existuje mnoho způsobů, jak systém alternativ právně nastavit a implementovat tak, aby byl humánní a účinný zároveň. Otázka tedy zní, jak nastavit takový systém v českém prostředí a uchopit ho v praxi. V roce 2024 byla za tímto účelem zřízena pracovní skupina pod zmocněnkyní vlády pro lidská práva, která má vytvořit plán rozvoje a využívání alternativ k zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin cizinců s dětmi tak, aby bylo jejich zajišťování ukončeno k 1. 1. 2026.⁹⁹

⁹¹ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 102–103.

⁹² UNHCR, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers*, odst. 40. Srov. také UNHCR, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons*, § 21.

⁹³ Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures. In: *FRA: European Union Agency for Fundamental Rights* [online]. 9. 10. 2015, s. 2 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures>.

⁹⁴ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 114–115.

⁹⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM (2014) 199 final, 28. 3. 2014, s. 16; EMN. Synthesis Report. 2014, s. 36. In: Special Rapporteur on the human rights of migrants...

⁹⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 103.

⁹⁷ BLOOMFIELD, c. d., s. 12.

⁹⁸ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 103 a s. 124–125.

⁹⁹ Jednání Rady vlády pro lidská práva dne 25. října 2023. In: *Vláda České republiky* [online]. 25. 10. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-25--rijna-2023-209448/#>.

4.1 VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Důležitou skutečností, která se vyskytuje napříč mnoha zmíněnými zahraničními analýzami, je, že systém alternativ k detencím může respektovat lidská práva a velmi dobře fungovat, ale také nemusí, i když alternativy v právním řádu zakotveny jsou. Fungování záleží na konkrétním způsobu jejich implementace a úmyslu, se kterým jsou do právního řádu zavedeny. IDC zmiňuje možné obavy státu provázející alternativy k detenci, které mohou pramenit z představy, že kontroly migrace nelze dosáhnout jinak než zajištěním. Alternativy proto musí naplňovat účel kontroly státních hranic v co největší možné míře, zároveň však musí chránit lidská práva cizinců.¹⁰⁰ To vede k velkým rozdílům v jejich aplikaci v praxi, a riziku netransparentnosti při rozhodování, jelikož pravidla nejsou jasně vymezena.¹⁰¹

Proto je zásadní upravit alternativy v zákoně podrobně, v ideálním případě pak navíc vytvořit metodiku pro odpovědné správní orgány, aby přesně věděly, jak při uplatňování alternativ postupovat. Zavedení metodických pokynů může přispět k transparentnosti a konzistentnosti při aplikaci opatření v praxi.¹⁰² Konkrétním návrhem pro vnitrostátní úpravu pak může být specifikace cizineckého zákona v otázce procesních aspektů alternativ – zda se o uložení alternativy vydává samostatné rozhodnutí, proti kterému se dá procesně bránit, na jak dlouho se případné rozhodnutí o alternativě vydává či kdo ho kontroluje. Tyto otázky v současném cizineckém zákoně chybí.

4.2 IMPLEMENTACE V PRAXI

Spolu s vnitrostátním vymezením aplikace alternativ by mělo v České republice proběhnout vzdělávání v podobě osvětové činnosti, školení či *study visits* správních orgánů a soudců, aby věděli, jak při uplatňování alternativ a následném rozhodování v soudních řízeních postupovat tak, aby byl jejich postup v souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky ČR. Konečným výsledkem by pak měla být taková reforma řízení, že by správní orgány, tedy policie a Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, byly schopny individuálně posoudit, zda skutečně existují důvody pro zajištění, jaké jsou potřeby a rizika cizinců, zda existuje u některých zranitelnost, a pokud ano, náležitě a individuálně na ni reagovat. Každé opatření totiž může mít na různé osoby různý dopad.

Jak již bylo zmíněno, IDC doporučuje především zavedení ubytovacích zařízení pro rodiny s dětmi a pro nezletilé děti bez doprovodu za účelem zabránění jejich umístění do detence. V případě otevřených a polootevřených center je doporučováno oddělení od samotných detenčních zařízení a zajištění kontaktu s pracovníky nevládního sektoru, právníky a sociálními pracovníky. Děti cizinců by zároveň měly mít možnost navštěvovat školská zařízení.¹⁰³

¹⁰⁰ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, *c. d.*, s. 119.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 9.

¹⁰² Tamtéž, s. 119.

¹⁰³ Steering Committee for Human Rights, *c. d.*, s. 9 a násl.; DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, *c. d.*, s. 100.

Náhradní ubytování určené primárně pro nezletilé děti bez doprovodu a rodiny s dětmi by mělo být předmětem zájmu i v České republice. Pro funkční alternativu pro rodiny s dětmi by mělo existovat náhradní ubytování, kde by rodina mohla místo detence pobývat, zároveň by jí měl být k dispozici a podpoře *case manager*. Z důvodu vhodnosti de-institucionalizace by tato alternativa v praxi v Česku měla být realizována ve spolupráci s neziskovým sektorem, který by mohl nabídnout určité možnosti bydlení za finanční podpory státu. Pod záštitou neziskových organizací by měl být také specializovaný *case manager*. Ačkoli je *case management* proces založený na spolupráci mezi orgány státu a neziskovým sektorem, spočívá zároveň v důvěře mezi *case managerem* a klientem – proto by ho měl v ideálním případě provádět subjekt nezávislý na Ministerstvu vnitra. Pokud by však ubytování a *case manager* byly v gesci např. Správy uprchlických zařízení, místem by mělo být pobytové středisko Kostelec nad Orlicí či přijímací středisko Zastávka u Brna, jelikož se jedná o zařízení ne-detenčního typu. Financování *case managementu* by nemělo být určeno počtem klientů, jelikož tento počet nelze dopředu předvídat. Existence alternativy v podobě náhradního ubytování by znamenala dále mj. potřebu zajistit kapacitu sociálních pracovníků a vynaložení nákladů na jejich vyškolení pro *case management*, aby byli schopni řešit individuální potřeby klientů. Další náklady by představovalo zajištění tlumočení, zdravotní péče a základních životních potřeb pro klienty. Stát by měl přitom finance na tyto náklady vynaložit, jelikož nelze dlouhodobě zajistit veškeré financování této alternativy neziskovými organizacemi, navíc je funkční systém alternativ k detenci primárně odpovědností státu.

ZÁVĚR

Alternativy k detenci mají potenciál přispět k pozitivní společenské i právní změně. Za předpokladu, že jsou dobře nastaveny ve vnitrostátním právu a jejich aplikace je provázena nástroji osvědčenými v zahraniční praxi, mohou snížit počet cizinců zajištěných v detencích, u nichž by alternativní opatření bylo dostačující, zlepšit lidskoprávní standard této oblasti, a navíc státu ušetřit finanční prostředky vynakládané na detenční zařízení. Účinnost jednotlivých alternativ přitom spočívá ve způsobu jejich implementace, který se může různit. Příklady ze zahraničí přitom ukazují, že klíčovými aspekty jsou metodika pro správní orgány a *case management* založený na vzájemné důvěře, schopný reagovat na individuální osoby a posoudit možnou zranitelnost.

Na vhodnosti alternativ k detenci panuje mezinárodní konsenzus. UNHCR, Rada OSN pro lidská práva, Rada Evropy i mezinárodní nevládní organizace volají po zavedení funkčního systému alternativ k detenci dlouhodobě. Povinnost uplatňovat alternativy před zajištěním vyplývá pro stát ze sekundárního práva Evropské unie. Ukončení zajišťování dětí a zavedení alternativ v ČR pak doporučila Rada vlády pro lidská práva. Navzdory jednotnému mezinárodnímu postoji i posunu na vnitrostátní úrovni však zůstávají alternativy v českém cizineckém zákoně pouze na papíře. V praxi se jedná o nefunkční systém, k jehož aplikaci správními orgány neexistuje žádná metodika a který je, jak bylo demonstrováno, využíván zcela minimálně. Vládou nově schválený cizinecký zákon přitom škálu dostupných alternativ ještě zužuje. Příklady dobré zahraniční

praxe přitom ukazují, že je možné vytvořit funkční systém alternativ, které respektují lidská práva a zároveň jsou efektivními opatřeními. Takové systémy jsou cestou vpřed a mohou pro Česko sloužit jako inspirace v možných budoucích snahách o reformu současného stavu.

SEZNAM ZKRATEK

EPIM	European Programme for Integration and Migration
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ICJ	International Commission of Jurists
IDC	International Detention Coalition
LZPS	Listina základních práv a svobod
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNICEF	Dětský fond OSN

Tereza Staňková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Fórum pro lidská práva, z. s.
tstankova09@gmail.com

Mgr. Tomáš Svoboda
Městský soud v Praze
tomas.svoboda.ml@gmail.com
ORCID: 0009-0003-4159-6832