

Zákaz opustit území státu z pohledu základních práv

Prohibition to leave the country from the perspective of fundamental rights

ALEXANDER J. BĚLOHLÁVEK

Anotace: Právo opustit vlastní zemi je nezadatelným právem opírajícím se o základní lidskoprávní principy. Omezení tohoto práva představuje významný zásah do svobody pohybu jednotlivce. Legální omezení představuje výjimku v krajních situacích. Na rozdíl od hospodářských, sociálních a kulturních práv jsou základní lidská práva, vč. svobody pohybu přímo aplikovatelná. Případná výjimka je možná jen na základě jasných a předvídatelných postupů, v rámci kterých lze uložit omezení týkající se svobody pohybu, včetně zákazu vycestování do zahraničí. Takové omezení jako omezení individualizované vůči zcela konkrétní osobě musí být vždy přezkoumatelné soudem. Plošný zásah je z pohledu občanských práv i z pohledu mezinárodního práva nepřijatelný. Obsah svobody opustit území státu včetně státu vlastního je velmi široký. Toto právo nelze vázat na žádné podmínky, nelze ani omezovat dobu pobytu v zahraničí. Tomuto individuálnímu právu každého jednotlivce odpovídá též povinnost státu takové vycestování umožnit. Zákaz opustit území České republiky nařízený českou vládou dne 13. března 2020 pro české občany a osoby s kvalifikovaným pobytem v České republice představuje podle tuzemských, stejně jako mezinárodních standardů principiální zásah do občanských práv, neobsahuje dostatečnou, resp. v zásadě jakoukoli argumentaci a není ani opřeno o jasný zákonný základ. Jde o popření základních principů občanských práv, které z vnitrostátního, jakož i globálního hlediska není ani v nejmenším obhájitelné. Jednalo se tak o bezprecedentní projev svévole výkonné moci.

Annotation: The right to leave one's own country is an inalienable right based on fundamental human rights principles. The restriction of this right constitutes a significant interference with the freedom of movement of the individual(s). Legal restriction is an exception in extreme situations. Unlike economic, social and cultural rights, fundamental civil rights, including freedom of movement, are directly applicable. Any exception is possible only on the basis of clear and predictable procedures under which restrictions on freedom of movement can be imposed, including a ban on travel abroad. Such a restriction as a restriction individualised

to a specific person must always be reviewable by the court. Across-the-board intervention is unacceptable from the perspective of civil rights as well as international law. The content of the freedom to leave the territory of the country, including its own state, is very broad. This right cannot be linked to any conditions, nor can it limit the period of stay abroad. This right belonging to each individual is also in line with the obligation on the state to allow such travel. The ban on leaving the territory of the Czech Republic ordered by the Czech Government on 13 March 2020 for Czech citizens and persons of other nationality domiciled in the Czech Republic constitutes, according to domestic and international standards, a principal interference with civil rights, does not contain sufficient or, in principle, any argument, nor is it based on a clear legal basis. It is a denial of fundamental principles of civil rights, which, both nationally and globally, are not in the least bit tenable. This was an unprecedented display of arbitraried power of the government.

Klíčová slova: individualizované omezení, lidská práva, mezinárodní právo, občanská práva, právo opustit stát, předvídatelný postup, svévole výkonné moci, svoboda pohybu, zákaz vycestovat, základní práva

Key words: arbitraried power of the government, civil rights, freedom of movement, fundamental rights, human rights, individualised restriction, international law, predictable procedure, right to leave country, travel ban

Právo opustit vlastní zemi je nutno považovat za nezadatelné právo⁷³⁵ opírající se o základní lidskoprávní principy. Toto právo je součástí svobody pohybu ve smyslu čl. 14 odst. 1 a 2 Listiny. Zakotvuje jej však celá řada pramenů mezinárodního původu, jako například čl. 2 odst. 1 a 2 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o lidských právech (dále jen „Úmluva“), jakož i řada jiných pramenů kodifikujících základní lidská a občanská práva mezinárodního původu, stejně jako pramenů regionálního charakteru, jako třeba čl. 45 Listiny základních práv EU^{736, 737}. Omezení tohoto práva představuje významný

⁷³⁵ Viz například vystoupení Jana Niessena, ředitele nezávislé organizace Migration Policy Group, na parlamentním shromáždění zemí ACP (Afrika, Karibik, Pacifik) a zemí Evropské unie v březnu 2002. Sumarizace dostupná z: <https://migraceonline.cz/cz/o-nas/aktuality/migrace-a-rozvoj-2> [poslední návštěva 30. dubna 2021].

⁷³⁶ Článek 45 Listiny základních práv EU (cit.): „[V]olný pohyb a pobyt – 1. Každý občan Unie má právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států.“

⁷³⁷ Ohledně svobody pohybu vyplývající ze statusu občana EU viz například rozsudek ESD sp. zn. C-33/07, z 10. července 2008, ve věci *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București* (Rumunsko) v. *Gheorghe Jipa*, odst. (23). CELEX: 32004L0038, odst. (17); rozsudek SD EU sp. zn. C-430/10 ve spojení se sp. zn. C-434/10 (spojené věci), ze 17. listopadu 2011, ve věcech C-430/10, ve věci *Gajdarov*, resp. *Aladžov*, odst. (24) až (27); rozsudek SD EU sp. zn. C-249/11, ze 4. října 2012, ve

zásah do svobody pohybu jednotlivce.⁷³⁸ Legální omezení musí představovat výjimku teprve v krajních situacích. Na rozdíl od hospodářských, sociálních a kulturních práv jsou základní lidská práva včetně svobody pohybu přímo aplikovatelná.⁷³⁹ Má-li dojít k důvodnému a zákonnému zásahu do svobody pohybu, musí takové opatření splňovat základní parametry pro omezení základních práv a svobod.

1. Historický vývoj a kodifikace práva opustit území státu jako součást svobody pohybu

Moderní kodifikace svobody pohybu včetně práva vycestovat se datují především do období po II. světové válce. Je to zejména čl. 13 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv (dále jen VDLP),⁷⁴⁰ od něhož se v zásadě odvíjí veškeré úvahy o povaze a účincích tohoto aspektu svobody pohybu.⁷⁴¹

Na VDLP pak navazuje celá řada pramenů mezinárodního (nadmárodního) původu. Především je to čl. 12 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen MPOPP).⁷⁴² Zmínit lze ovšem například i Úmluvu o odstranění veškerých forem rasové diskriminace,⁷⁴³

věci *Christo Bjankov v. Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti*, odst. (30) a (31); bod (31) tohoto rozsudku konkrétně uvádí (cit.): „[Z] judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že toto právo volného pohybu zahrnuje jak právo občanů Unie vstoupit na území jiného členského státu než členského státu jejich původu, tak právo tento stát opustit. Jak měl Soudní dvůr již možnost zdůraznit, základní svobody zaručené Smlouvou o FEU by totiž byly zbaveny své podstaty, kdyby členský stát původu mohl bez právoplatného odůvodnění zakázat vlastním státním příslušníkům opustit jeho území a odebrat se na území jiného členského státu (viz výše uvedený rozsudek *Jipa*, bod 18 a citovaná judikatura).“

⁷³⁸ Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014, odst. (16). V tomto případě v souvislosti s opatřením (rozhodnutím) podle § 77a trestního řádu.

⁷³⁹ Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 106/20, z 9. února 2021.

⁷⁴⁰ Resoluce Valného shromáždění OSN 217 A (III) z 10. prosince 1948.

⁷⁴¹ Viz například čl. 1 oddíl „Obecné připomínky“, bod 3 Stanoviska výboru regionů Migrace a mobilita EU, dokument 2012/C 277/02. In: Úř. v. C 277/6, 13. září 2012, kde se konstatuje, že jde o hlavní právní základ všech diskusí o migraci, jakož i v nesčetné řadě jiných pramenů.

⁷⁴² ČSSR podepsala roku 1968, avšak vyhlášen byl Federálním shromážděním teprve 11. listopadu 1975 v návaznosti na podpis Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (Helsinská konference) a v platnost vstoupil 23. března 1976. Publikován byl pod č. 120/1976 Sb.

⁷⁴³ Viz vyhláška Ministerstva zahraničních věcí ČSSR č. 95/1974 Sb., čl. 5.

Úmluvu o právech dítěte⁷⁴⁴ apod. Přitom lze hovořit o tom, že všechny tyto kodifikace mezinárodního původu přebírají s výjimkou drobných odchylek standard práve VDLP, resp. MPOPP.

Vychází se však z toho, že svoboda pohybu včetně svobody vycestování byla pevnou součástí zvykového práva již dlouho před prvními pokusy o její kodifikaci v poválečné historii. Nelze nevidět, že to byly právě země východní a střední Evropy, tzv. *socialistického bloku*, které omezení svých občanů ohledně práva svobodně opustit zemi opíraly o negaci tohoto závěru, resp. především o své námitky ohledně závaznosti těchto zvykových standardů. K určitému průlomů došlo v podstatě teprve po přijetí Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v Helsinkách 1. srpna 1975,⁷⁴⁵ byť opět bez závazné formy. V každém případě tento Závěrečný akt ovlivnil vývoj v dalších patnácti letech až do rozpadu bipolárního světa, zejména pak v důsledku intenzivního tlaku mezinárodního společenství. Ten vedl ve druhé polovině 80. let minulého století rovněž k podpisu Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě ve Vídni ještě na jaře 1989,⁷⁴⁶ tj. před revolučními politickými změnami v regionu. V každém případě, pokud něco reprezentuje omezení ve východní a střední Evropě před rokem 1990, pak je to jistě též omezení pohybu práve ve smyslu zákazu vycestovat.⁷⁴⁷ Právo opustit zemi včetně země vlastní se tak po II. světové válce stalo symbolem osobní svobody.

Zásadní zlom do vnímání tohoto práva vnesla rovněž evropská integrace, konkrétně koncepce volného pohybu osob, která se odrazila v celé řadě ustanovení primárního a sekundárního evropského práva.⁷⁴⁸

⁷⁴⁴ Viz sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., čl. 10 odst. 2.

⁷⁴⁵ GHEBALLI, V. Y. Immigration et émigration dans les rapports Est-Ouest: les recommandations de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. In: TURPIN, D. (ed.) *Imigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales – défis et solutions*. Aix, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1989, s. 287–297.

⁷⁴⁶ Srov. například GABOR, F. A. Reflections on the Freedom of Movement in Light of the Dismantled „Iron Curtain“. *Tulane law Review*. 1991, roč. 65, s. 849–881 aj.

⁷⁴⁷ TURACK, D. C. The Movement of Persons: The Practice of States in Central and Eastern Europe Since the 1989 Vienna CSCE. (1993) 12. *Denver Journal of International Law and Policy*. 1993, roč. 12, s. 289–309.

⁷⁴⁸ WAGNEROVÁ, E. *Listina základních práv a svobod komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 353.

2. Individualizace případného omezení práva

Právo opustit území státu svědčí každému jednotlivci, včetně dětí a mladistvých, bez ohledu na to, že výkon tohoto práva může být závislý na souhlasu rodičů, případně osob vykonávajících rodičovská práva. Současně musí existovat a je nutno garantovat jasné a předvídatelné postupy, v rámci kterých lze uložit omezení týkající se svobody pohybu včetně zákazu vycestování do zahraničí.⁷⁴⁹ Takové omezení jako omezení individualizované vůči zcela konkrétní osobě musí být vždy přezkoumatelné soudem.

Je zjevné, že rovněž prameny mezinárodního původu počítají s případným omezením výlučně jako s výjimkou ve vztahu ke konkrétní osobě a při zohlednění individuálních okolností takové konkrétní osoby,⁷⁵⁰ jak o tom svědčí vcelku bohatá judikatura například Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).⁷⁵¹

⁷⁴⁹ SCHABAS, W. A. *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2015, zde komentář k čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě, s. 1866 a násl. aj.

⁷⁵⁰ Srov. například nálezy ESLP v řízeních (i) *Ianka Riener v. Bulharsko* z 23. května 2006, stížnost č. 46343/99 (daňové nedoplatky); (ii) *Bella Asenova Prescher v. Bulharsko* ze 7. června 2011, stížnost č. 6767/04; (iii) *Mariyan Nikolov Pfeifer v. Bulharsko* ze 17. února 2011, stížnost č. 24733/04. Srov. rovněž CHETAIL, V. *International Migration Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

⁷⁵¹ Jen jako příklady lze uvést třeba tato rozhodnutí: (i) *Giuseppe Raimondo v. Itálie* z 22. února 1994, stížnost č. 12954/87; (ii) *Vito Ciancimino v. Itálie* z 27. května 1991, stížnost č. 12541/86; (iii) *Baumann v. Francie* z 22. května 2001, stížnost č. 35592; (iv) *Giuseppe Luordo v. Itálie* ze 17. července 2003, stížnost č. 32190/96. (omezení práva úpadce opustit území státu je rovněž porušením práva na osobní svobodu); (v) *Bottaro v. Itálie* ze 17. července 2003, stížnost č. 56298/00 (úpadek); (vi) *Napijalo v. Chorvatsko* z 13. listopadu 2003, stížnost č. 66485/01 (zajištění pasu pohraniční celní kontrolou z důvodu celního deliktu); (vii) *Suku Phull v. Francie* z 11. ledna 2005, stížnost č. 35753/03 (bezpečnostní kontroly na letištích); (viii) *Nikolay Fedorovich Fedorov et Beviya Andreyevna Fedorova v. Rusko* z 13. října 2005, stížnost č. 31008/02; (ix) *Antonenkov et al. v. Ukrajina*, nálezy z 22. listopadu 2005, stížnost č. 14183/02 (trestní řízení); (x) *Ilyas Yakubovich Timishev v. Rusko* ze 13. prosince 2005, stížnost č. 55762/00 a 55974/00; (xi) *Arkadiy Mikhaylovich Bartik v. Rusko* z 21. prosince 2006, stížnost č. 55565/00 (ochrana státního tajemství); (xii) *Ianka Riener v. Bulharsko* z 23. května 2006, stížnost č. 46343/99 (daňové nedoplatky); (xiii) *Károly András Földes et Anna Földesné Hajlik v. Maďarsko* z 31. října 2006, stížnost č. 41463/02; (xiv) *Vyacheslav Aleksandrovich Ivanov v. Ukrajina* ze 7. prosince 2006, stížnost č. 15007/02 (trestní řízení); (xv) *Nikolaos Sissanis v. Rumunsko* z 25. ledna 2007, stížnost č. 23468/02 (trestní řízení); (xvi) *Larisa Artemovna Tatishvili v. Rusko* z 22. února 2007, stížnost č. 1509/02; *Károly Bessenyei v. Maďarsko* z 21. října 2008, stížnost č. 37509/06; (xvii) *Mihail Velikov Ignatov v. Bulharsko* z 2. července 2009, stížnost č. 50/02 (ojedinělý

Ani soud, kterému je v konečné fázi svěřena kontrola nad případným omezením osobní svobody včetně zákazu vycestování nemůže a nesmí zohledňovat jakákoli blanketní opatření. Blanketní a plošná opatření ve vztahu k zákazu vycestování nespĺňují podmínku proporcionality. Plošná opatření zakazující vycestování jsou z lidskoprávního hlediska a z pohledu mezinárodního práva nepřijatelná i v případech specifických a výjimečných situací, pro které se používají takové výrazy, jako třeba *migrační exodus* apod.⁷⁵² Za možná specifický případ by bylo možno považovat stav bezprostředního vojenského ohrožení státu, kdy by snad bylo možno uvažovat o omezení práva vycestovat vůči určité vždy však individualizovatelné skupině občanů. Plošný zákaz opuštění území státu je však z lidskoprávního hlediska nepřijatelný.

V minulosti bylo možno setkat se s dalšími případy, kdy některé státy umožňovaly plošné zákazy vycestování. Takové případy lze z historického hlediska a lidskoprávního vývoje považovat za absolutní excesy. Jedním z posledních případů, odhlédneme-li od opatření přijatého vládou České republiky dne 13. března 2021, byl zřejmě Pákistán a jeho výhrada k čl. 12 MPOP⁷⁵³.

případ v souvislosti s nesplněním závazku soukromoprávního charakteru); (xviii) *Georgi Stefanov Gochev v. Bulharsko* z 26. listopadu 2009, stížnost č. 34383/03; (xix) *Georgi Mihailov Makedonski v. Bulharsko* z 20. ledna 2011, stížnost č. 23530/02, resp. též stížnost č. 36036/04 (trestní řízení); (xx) *Jelena Aleksejevna Karpacheva et Maksim Vladislavovich Karpachev v. Rusko* z 27. ledna 2011, stížnost č. 34861/04 (primárně se jednalo o vnitrostátní migrace); (xxi) *Lyubomir Dinchev Nalbantski v. Bulharsko* z 10. února 2011, stížnost č. 30943/04; (xxii) *Sergey Timofeyevich Soltysyak v. Rusko* z 10. února 2011, stížnost č. 4663/05 (ochrana státního tajemství); (xxiii) *Mariyan Nikolov Pfeifer v. Bulharsko* ze 17. února 2011, stížnost č. 24733/04 (trestní řízení); (xxiv) *Bella Asenova Prescher v. Bulharsko* ze 7. června 2011, stížnost č. 6767/04 (trestní řízení); (xxv) *Augusta Diamante et Greta Pelliccioni v. San Marino* z 27. září 2011, stížnost č. 32250/08 (mobilita mladistvých); (xxvi) *Edmond Miażdżyk v. Polsko* z 24. ledna 2012, stížnost č. 23592/07 (trestní řízení); (xxvii) *Teodor Vasilious Stamose v. Bulharsko* z 27. listopadu 2012, stížnost č. 29713/05 aj.

⁷⁵² Srov. například KOUKAL, M. Postřehy z vízové politiky EU – vízová facilitace, liberalizace a vzájemnost. In: POŘÍZEK, P., JÍLEK, D. (eds.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*. Příspěvky přednesené na vědeckém semináři dne 14. září 2016 v Kanceláři veřejného ochránce práv „Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva“. 2. vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018, s. 15–48, zde s. 29.

⁷⁵³ CHETAIL, V. *International Migration Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

3. Věcný rozsah práva na opuštění státního území

Obsah svobody opustit území státu včetně státu vlastního je velmi široký. Toto právo nelze vázat na žádné podmínky, nelze ani omezovat dobu pobytu v zahraničí. Tomuto individuálnímu právu každého jednotlivce odpovídá též povinnost státu takové vycestování umožnit. V praxi se tato povinnost nejčastěji projevuje povinností vystavit cestovní pas, případně jiný doklad pro vycestování nezbytný.

Právo na svobodné opuštění státu bývá předmětem kritiky v tom směru, že jde o právo neúplné bez toho, aby jiný stát (státy) měl povinnost konkrétní osobu přijmout. Tato normativní asymetrie mezi „výstupem“ a „vstupem“ je výsledkem moderního mezinárodního práva, kdy „výstup“ představuje až na výjimečné případy kategorii zcela oddělenou od „vstupu“ z pohledu *cizího státu*. Z pohledu *vlastního státu* pak neexistuje žádné právo vyplňující mezeru mezi povinností umožnit „vycestování“ a povinností umožnit „návrat“. Mezinárodní právo a lidskoprávní standardy proto negarantují naprosto generální svobodu pohybu.⁷⁵⁴ Faktický výkon práva opustit území státu může být proto omezen, či dokonce suspendován odmítnutím vstupu ze strany státu cizího. V žádném případě však právo svobodného odchodu ze země nelze vázat na to, jak se ke vstupu téže osoby postaví cizí stát.

Předmětná asymetrie v zásadě ani nemůže být vyplněna instrumenty mezinárodního, resp. nadnárodního původu. Výjimku mohou představovat nástroje týkající se azylové migrace, migrace v případě humanitárních situací apod. Přesto však určitou výplň této *mezery* mohou představovat případy kvalifikované regionální spolupráce, která by na bázi volního z pohledu mezinárodního práva relevantního projevu konkrétních států omezovala jejich suverenitu v oblasti migrace, resp. volného pohybu osob, která by za určitých okolností mohla představovat rovněž povinnost umožnit vstup občanů jiných států na své území. Typickým příkladem je svoboda pohybu jako jedna ze zásad jednotného prostoru EU upravená jak v pramenech primárního, tak sekundárního unijního práva. Přitom podle autora je nutno alespoň některé prameny unijního primárního práva považovat za prameny práva mezinárodního.⁷⁵⁵

⁷⁵⁴ CHETAIL, V. *International Migration Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 91.

⁷⁵⁵ Srov. autor (BĚLOHLÁVEK, A. J.) například ve svém příspěvku *Conflict Between WTO Legal Acts and EU law in Case Law of the Court of Justice of the EU with Focus on GATT and TRIPS Agreements*. In: ŠKRABKA, J., VACUŠKA, L. (eds.) *Law in Business of Selected Member States of the European Union*. Proceedings of the XII International Scientific Conference 6. 11. 2020. Praha: TROAS s. r. o., 2020, s. 165–171.

4. Migrace a svoboda pohybu v právu EU

Jak bylo již dříve poznamenáno, je svoboda pohybu zakotvena rovněž v čl. 45 Listiny základních práv EU. Tato úprava je však koncipována spíše z pohledu volného pohybu osob v rámci EU jako jednotného prostoru.

Z pohledu unijního práva je rovněž zapotřebí zmínit směrnici EP a Rady 2004/38/ES,⁷⁵⁶ podle níž volný pohyb osob představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu, který zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je v souladu se Smlouvou o fungování EU tato svoboda zajištěna.⁷⁵⁷ Občané EU s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem⁷⁵⁸ mají právo opustit území členského státu a odebrat se do členského státu jiného. Přitom nelze vyžadovat výjezdní víza ani splnění jiných analogických formalit.⁷⁵⁹

Členské státy mohou omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví za předpokladu, že se tyto důvody neuplatňují k hospodářským účelům a že jsou v souladu se zásadou přiměřenosti.⁷⁶⁰ Koncepce této úpravy však neponechává pochybnosti o tom, že jde o opatření, která se v zásadě týkají možností restrikcí, které má *hostitelský stát* vůči občanu jiné země,⁷⁶¹ tj. oprávnění ve výjimečných a kvalifikovaných případech zakázat nebo omezit vstup občana jiného členského státu na své území nebo pobyt na svém území.⁷⁶²

⁷⁵⁶ Směrnice EP a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. v. L 158, 30. dubna 2004, s. 0077–0123. CELEX:32004L0038.

⁷⁵⁷ Preambule, bod (2) směrnice 2004/38/ES.

⁷⁵⁸ Zde tedy s propojením s povinnostmi státu ve smyslu základního občanského práva umožnit opuštění státu jako součástí svobody.

⁷⁵⁹ Článek 4 směrnice 2004/38.

⁷⁶⁰ Článek 27 směrnice 2004/38.

⁷⁶¹ Viz například čl. 27 odst. 3 směrnice 2004/38, stejně jako toto vyplývá z jiných ustanovení této úpravy.

⁷⁶² Pokud jde o aplikaci čl. 27 směrnice 2004/38 ohledně výjimek viz například řízení u Soudního dvora EU ve věcech C-82/16, C-184/16 (zrušení osvědčení o pobytové registraci), C-331/16 (v souvislosti se statutem uprchlíka), C-366/16 (registrace pobytu rodinného příslušníka občana EU, zde též v návaznosti na status rodinného příslušníka jako občana třetí země), C-94/18 (vyhoštění občana EU a rodinný příslušník), C-129/18 (uznání dítěte,

Směrnice 2004/38/ES, jakož ani jiný pramen unijního práva v žádném případě nepřipouští možnost plošného zákazu opuštění vlastního státu do členského státu jiného. Každé restriktivní opatření omezující ať již vycestování nebo vstup občana EU na území jiného státu než státu vlastního musí být založeno výlučně na osobním chování,⁷⁶³ osobní situaci, resp. na okolnostech vážících se ke konkrétní osobě. Nepřípustná jsou tedy omezení, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, tj. jakákoli omezení plošného charakteru.⁷⁶⁴ V tomto ohledu tak unijní právo v plném rozsahu zohledňuje shodné principy uplatňované z pohledu mezinárodního práva, resp. z pohledu základních principů týkajících se ochrany lidských a občanských práv.

Rovněž opatření a doporučení přijatá EU ve vztahu k pandemické situaci od roku 2020 neospravedlňují jakékoli omezení pro vycestování z území státu. Předmětná doporučení tak směřují pouze k režimu vstupu a omezením vstupu příslušníků jiných států na území konkrétního [jiného] členského státu.⁷⁶⁵

kteří není pokrevným příbuzným občana EU/EHP), C-169/18 (vstup rodinných příslušníků občana jiného členského státu EU) aj.

⁷⁶³ Rozsudek ESD sp. zn. C-33/07, z 10. července 2008, ve věci *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (Rumunsko) v. Gheorghe Jipa*, odst. (23). CELEX: 32004L0038.

⁷⁶⁴ Rozsudek ESD sp. zn. C-33/07, z 10. července 2008, ve věci *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (Rumunsko) v. Gheorghe Jipa*, odst. (23). CELEX: 32004L0038.

⁷⁶⁵ V tomto ohledu viz například:

Doporučení Rady (EU) 2020/1475 ze dne 13. října 2020 o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19. Úř. v. L 337/3, 14. října 2020 a zásady zde uvedené. CELEX: 32020H1475, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020H1475#ntr1-L_2020337CS.01000301-E0001 [poslední návštěva 25. dubna 2021];

Covid-19: Pokyny týkající se opatření správy hranic v zájmu ochrany zdraví a zajištění dostupnosti zboží a základních služeb 2020/C 86 I/01. Úř. v. C 86I, 16. března 2020, s. 1–4. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.086.01.0001.01.CES> [poslední návštěva 25. dubna 2021]. Zde například viz bod (21) cit.: „[P]ro občany EU musí být zachovány záruky stanovené ve směrnici o volném pohybu. Zejména musí být zajištěna nediskriminace mezi vlastními státními příslušníky členských států a rezidenty, kteří jsou občany EU s jinou státní příslušností. Členský stát nesmí odeprít vstup občanům EU nebo státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobývají na jeho území, a musí usnadňovat průjezd ostatních občanů EU a rezidentů, kteří se vrací domů. Členské státy však mohou přijmout vhodná opatření, jako například požadavek, aby osoby vstupující na jejich území po návratu z oblasti zasažené virem Covid-19 podstoupily dobrovolnou izolaci nebo podobná opatření, pokud stejné požadavky stanoví pro své vlastní státní příslušníky.“

5. Přípustnost omezení

Zda se ve výjimečných případech omezení práva opustit území státu jedná o zásah přípustný, závisí na konkrétních skutkových okolnostech, které musí opodstatňovat závěr, že použití tohoto prostředku (i) sleduje legitimní účel, (ii) je způsobilé jej dosáhnout a (iii) současně je toto opatření nezbytné k jeho dosažení, tj. odpovídá požadavku proporcionality. Naplnění těchto předpokladů je ovšem nutno posuzovat po celou dobu trvání předmětného omezení. Důvody opodstatňující použití takového opatření mohou totiž postupem času a v důsledku změn okolností ztrácet na intenzitě.⁷⁶⁶ Klíčovou podmínkou zůstává náležité zdůvodnění, které musí být aktuální, konkrétní a přesvědčivé,⁷⁶⁷ vždy ovšem ve vazbě na konkrétní osobu.

Rovněž Ústavní soud s odkazem právě na judikaturu ESLP⁷⁶⁸ zdůraznil,⁷⁶⁹ že zákaz vycestování musí být opodstatněný a nezbytný po celou dobu jeho trvání, a to s ohledem na okolnosti konkrétního případu.

Svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého například krizovou situací lze omezit pouze za podmínky, je-li to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých, a to pouze v nezbytném rozsahu a po nezbytně nutnou dobu. Takové omezení musí být proporcionalní sledovanému cíli. I v tomto případě je však třeba mít na paměti, že v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřena jejich podstata a smysl. Jejich omezení přitom nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla zákonem stanovena. Není tedy přípustné, aby byl nominálním omezením práva (formální omezení práva) na svobodu pohybu a pobytu fakticky vyprázdňen obsah jiného základního práva, například práva na soukromý život, práva na vzdělání či práva podnikat.⁷⁷⁰

⁷⁶⁶ Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014, odst. (16). V tomto případě v souvislosti s opáčením (rozhodnutím) podle § 77a trestního řádu.

⁷⁶⁷ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2057/19, z 22. listopadu 2019, odst. (32).

⁷⁶⁸ Viz například rozsudek ESLP ve věci *Károly András Földes et Anna Földesné Hajlik v. Maďarsko* z 31. října 2006, stížnost č. 41463/02; rozsudek ESLP ve věci *Giuseppe Luordo v. Itálie* ze 17. července 2003, stížnost č. 32190/96; Na obě tato rozhodnutí se ostatně odvolává rovněž ÚS ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 2057/19, z 22. listopadu 2019.

⁷⁶⁹ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2057/19, z 22. listopadu 2019.

⁷⁷⁰ KUBA, J. Pravomoci vlády za nouzového stavu. *Právní prostor*. 16. října 2020. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pravomoci-vlady-za-nouzoveho-stavu#note-5> [poslední návštěva 06. května 2021]. S tímto závěrem je jistě možné se plně ztotožnit.

Z hlediska územního rozsahu vymezeného prostoru je možné připustit, aby jej představovalo území celé České republiky, ovšem výlučně za předpokladu, že by krizová situace (či ohrožení krizovou situací) všude panovala se stejnou intenzitou. To je samo o sobě jen stěží představitelné. V každém případě by takové vymezení kladlo o to větší nároky na jeho proporcionalitu, jelikož její deficit v jedné lokalitě by sám o sobě vedl k nepřiměřenosti omezení jako celku. Zcela jednoznačně je naopak možné konstatovat nepřípustnost možnosti omezit svobodu pohybu v podobě omezení či zákazu opustit území státu, jednoduše jen proto, že Česká republika vykonává svou svrchovanost pouze na vlastním území, a není tedy myslitelné, aby vláda vymezila prostor území ohroženého nebo postiženého krizovou situací v zahraničí.⁷⁷¹

Právo opustit území konkrétního státu totiž nesouvisí výlučně s objektivními aspekty tohoto práva, tj. s pouhou fyzickou presencí či absencí na určitém teritoriu. Souvisí také se subjektivními aspekty. Nikdo totiž nesmí být nucen akceptovat určitý právní řád, zejména pak jeho veřejnoprávní projevy. Jedinou možností, jak takovým účinkům právního řádu, které jedinec odmítá, zabránit, je právě opuštění území státu z důvodu absence exteritoriálních účinků, resp. výrazného omezení účinků veřejné moci a veřejnoprávních imperativů mimo území státu. Již jen proto je plošný zákaz opuštění státu nepřijatelný. Otázka, zda lze někoho nutit přijmout účinky určitého práva včetně jeho ochranných funkcí, tak spočívá právě v zásadě teritoriality. Je to právě státní suverenita, která je úzce spjata se zásadou teritoriality. Dobrovolným pobytem na území státu každý jedinec akceptuje právní řád a jeho účinky. Pokud tento právní řád akceptovat nechce, není namístě, aby zde pobýval. Tuto situaci tak lze velmi zjednodušeně, možná poněkud nepřipadně obrazně, přesto však dosti přesně připodobnit situaci, kdy nastoupením do prostředků hromadné dopravy vyjadřují souhlas s obchodními podmínkami přepravce a při jejich nedodržení se vystavují sankcím. Nemíním-li tyto podmínky akceptovat, musím při nejbližší příležitosti vystoupit a nesmím být v tomto ohledu jakkoli omezen. Mimo placený přepravní prostor již nejsem a nemohu být těmito podmínkami vázán. Tento příklad není zamýšlen jako jakákoli bagatelizace, která není namístě. Jde tedy o vyjádření principu, k němuž směřuje zákaz omezení svobody opustit území státu. Plošné omezení, či dokonce suspenze práva opustit území státu

⁷⁷¹ KUBA, J. Pravomoci vlády za nouzového stavu. *Právní prostor*. 16. října 2020. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pravomoci-vlady-za-nouzoveho-stavu#note-5> [poslední návštěva 06. května 2021].

je tak přesně tím, co bývá někdy pro období mezi lety 1948–1990 označováno za „totalitní nevolnictví“.⁷⁷² Ochrana před těmito a obdobnými situacemi je ratiem práva vyjádřeného právě v čl. 14 odst. 2 Listiny a v jiných pramenech, zejména mezinárodního původu. Lapidárně, přesto pregnantně, vyjádřeno platí, že (cit.): „[České republice] není nic po tom, co dělají občané, kteří využili právo vycestovat mimo tuto zemi“.⁷⁷³

Nejčastějším případem omezení spočívajícího v zákazu vycestování do zahraničí je omezení ukládané v souvislosti s trestním stíháním.⁷⁷⁴ Účelem omezení ukládaného v takovém případě je zajistit, aby se osoba stíhaná pro úmyslný trestný čin nemohla vyhýbat trestnímu řízení, ztěžovat ho nebo mu zcela uniknout.⁷⁷⁵ Tento účel – obecně – nepochybně odpovídá zájmu na udržení veřejného pořádku, pročež jej lze v kvalifikovaném případě, tj. za splnění dalších podmínek, považovat za legitimující omezení svobody pohybu.⁷⁷⁶ Dotčené ustanovení trestního řádu tedy ve shodě s judikaturou představuje ústavně konformní výjimku ze svobody pohybu zaručené na vnitrostátní i mezinárodní úrovni.⁷⁷⁷ Pokud je trestní stíhání nadále důvodné a pokud nadále existují vazební důvody, jsou též dány důvody pro opatření nahrazující vazbu, tedy i pro aplikaci zajišťovacího institutu spočívajícího v zákazu vycestování do zahraničí.⁷⁷⁸ Zároveň § 73 odst. 4 trestního řádu stanoví, že v souvislosti s nahrazením vazby některým opatřením uvedeným v § 73 odst. 1 trestního řádu může orgán rozhodující o vazbě omezení spočívající v zákazu vycestování do zahraničí současně uložit obviněnému omezení spočívající v zákazu vycestování do zahraničí. Účelem omezení spočívajícího v zákazu vycestování

⁷⁷² WAGNEROVÁ, E. *Listina základních práv a svobod komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 353.

⁷⁷³ DOSTÁL, O. In: Interview in České noviny 25. února 2021. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/zakaz-vycestovani-nema-podle-pravniku-oporu-v-zakone/2001127> [poslední návštěva 6. května 2021].

⁷⁷⁴ Ustanovení § 77a trestního řádu vymezuje podmínky, které mají zajistit, že zásah do svobody pohybu ob stojí z hlediska proporcionality. (§ 77a trestního řádu: trestně stíhané osobě může být uloženo omezení spočívající v zákazu vycestování do zahraničí, je-li to nezbytné pro dosažení účelu trestního řízení.)

⁷⁷⁵ Viz (i) náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/07, z 20. května 2008, nebo (ii) náleží sp. zn. Pl. ÚS 18/07, z 15. září 2009.

⁷⁷⁶ Z hlediska čl. 14 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 3 Protokolu č. 4 k Úmluvě i čl. 45 odst. 2 Listiny základních práv EU.

⁷⁷⁷ Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014.

⁷⁷⁸ Ustanovení § 77a trestního řádu vymezuje podmínky, které mají zajistit, že zásah do svobody pohybu ob stojí z hlediska proporcionality.

do zahraničí a s ním spojené povinnosti obviněného vydat svůj cestovní doklad soudu je zajistit, aby se osoba stíhaná pro úmyslný trestný čin nemohla vyhýbat trestnímu řízení, ztěžovat ho nebo mu zcela uniknout,⁷⁷⁹ a jde tedy o legitimní účel odpovídající požadavkům veřejného zájmu na udržení veřejného pořádku.⁷⁸⁰ Efektivní ochrana ústavně zaručené svobody pohybu jednotlivce však vyžaduje, aby zákonnost jejího omezení prostřednictvím zákazu vycestování do zahraničí mohla být po celou dobu jeho trvání podrobena soudní kontrole.⁷⁸¹ Přezkum tohoto zákazu nepřichází v úvahu například až poté, co bude rozhodnuto o posledním procesním prostředku, kterým se končí trestní řízení jako celek.⁷⁸² Rovněž tento případ obecně uznávaného přijatelného omezení osobní svobody v podobě zákazu vycestování jasně prezentuje povahu svobody garantované v čl. 12 odst. 2 Listiny, jakož i v odpovídajících a výše příkladmo citovaných pramenech mezinárodního původu, jako práva individuálního, kdy i případná výjimečná omezení musí mít povahu individuálních a na konkrétní osobu zaměřených restrikcí.

6. Omezení z 13. března 2020

Vláda ČR svým usnesením č. 203 ze 13. března 2020⁷⁸³ o přijetí krizového opatření⁷⁸⁴ zakázala občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo

⁷⁷⁹ Srov. například nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/07, z 20. května 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), odst. (26); nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 18/07, z 15. září 2009 (N 202/54 SbNU 505; 384/2009 Sb.), odst. (17); usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014, odst. (19) aj.

⁷⁸⁰ Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014 aj.

⁷⁸¹ Srov. rozsudek ESLP z 2. července 2009, ve věci *Ignatov v. Bulharsko*, stížnost č. 50/02, odst. (37); rozsudek ESLP z 26. listopadu 2009, ve věci *Gočev v. Bulharsko*, stížnost č. 34383/03, odst. (55) až (57).

⁷⁸² Srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 3861/13, z 12. listopadu 2014, odst. (16).

⁷⁸³ Toto usnesení bylo přijato v návaznosti na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. března 2020. Vláda se zde odvolává na čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, kdy pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaným jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření, tímto ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Aplikace této zákonné úpravy však nepředstavuje žádnou možnost omezení práva opustit území státu za dané, konkrétní skutkové situace.

⁷⁸⁴ Článek I odst. (2) usnesení ze 13. března 2020 č. 203.

s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky, nebyla-li udělena výjimka.⁷⁸⁵

Toto opatření, představující podle tuzemských, stejně jako mezinárodních standardů principiální zásah do občanských práv, neobsahuje dostatečnou, resp. v zásadě jakoukoli argumentaci a není ani opřeno o jasný zákonný základ.

S ohledem na charakter svobody pohybu ve formě práva na vycestování nelze opatření vlády České republiky z 13. března 2020 označit jinak než jako velmi brutální porušení jednoho ze základních lidskoprávních imperativů, a to v podobě a způsobem, který dokonce co do svého rozsahu nemá obdobu za posledních více než 70 let. V takové podobě nebylo totiž omezení svobody pohybu představitelné ani v období před listopadem 1989. Pro opatření vlády ČR z 13. března 2020 a způsob jeho aplikace nebyla v zásadě naplněna ani jedna z podmínek pro mimořádné omezení tohoto práva. Argumenty, které jsou někdy politicky artikulovány, totiž že se jednalo o zcela mimořádnou situaci, která exekutivu k takovému kroku přinutila, v žádném případě nemohou uspět. Jsou to právě předpisy tohoto druhu, resp. zákonné mantinely pro případné omezení práv, na jejichž dodržení je nutno trvat v období „mimořádných situací“ dokonce mnohem více než v období „klidného vývoje“. Je totiž nepřijatelné, aby výkonná moc přizpůsobovala obsah práv konkrétním okolnostem v případech, kdy právo toto neumožňuje. Předpisy, které umožňují mimořádná omezení některých práv, jsou zamýšlena právě pro situace mimořádné. Opatření, které tuzemská exekutiva od března 2020 přijímala a vlastně nadále přijímá, však vyvolávají nutnost zamyšlení nad tím, zda disponujeme dostatečnými mechanismy pro okamžitý zásah ze strany moci soudní, jakož i Ústavního soudu v případech, kdy dojde k ohrožení, či dokonce porušení základních občanských práv, a to za účelem účinného a okamžitého odstranění závadného stavu. Právě tyto mechanismy umožňující okamžitý zásah s širokou aktivní legitimací a maximálními lhůtami pro rozhodnutí v našem právním a ústavním systému zjevně chybí. Existuje-li možnost vyhlášení nouzových stavů a opatření omezujících základní lidská a občanská práva s bezprostředním účinkem, musí existovat jako protiváha i možnost dosáhnout účinné ústavní a soudní kontroly nad těmito opatřeními. Jsou to právě soudy a Ústavní soud, na které jako jediné je možno a nutno se v mimořádných situacích spoléhat.

⁷⁸⁵ Článek I odst. (2) usnesení ze 13. března 2020 č. 203.