



Detence žadatelů o azyl a migrantů v České republice a alternativy k detenci

NÁRODNÍ ZPRÁVA



Projekt spolufinancovaný Evropským uprchlickým fondem

Detence žadatelů o azyl a migrantů v České republice a alternativy k detenci

Zpráva v rámci projektu „Steps to Freedom: Monitoring detention and promoting alternatives to detention of asylum seekers in Latvia, Lithuania, Estonia, Slovakia and the Czech Republic“

Vydala Organizace pro pomoc uprchlíkům, o.s.

Praha, prosinec 2011

Projekt spolufinancovaný Evropským uprchlickým fondem

OBSAH

1.	Úvod	5
2.	Přehled azylového systému v České republice	5
2.1.	Statistiky, trendy, hlavní problémy	11
3.	Úprava detence žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců v ČR	12
3.1.	Platné normy	12
3.2.	Důvody pro zajištění	14
3.2.1.	Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu na vstupu	14
3.2.2.	Zajištění z důvodu správního vyhoštění	17
3.3.	Záruky proti svévolnému zadržení	20
3.4.	Detence zranitelných skupin	22
3.5.	Zajišťovací opatření v praxi	23
4.	Alternativy k zajištění	27
4.1.	Platné normy	27
4.2.	Nejvíce osvědčené postupy v ostatních státech	28
4.3.	Alternativy k zákonnému zajištění	34
4.4.	Alternativy k zajištění v praxi	35
5.	Procesní záruky pro žadatele o azyl	36
5.1.	Platné normy	36
5.2.	Přístup k informacím o vazbě	37
5.3.	Přístup k právní pomoci v detenčních centrech	37
5.4.	Přístup k azylovému řízení	38
5.5.	Informace o azylovém řízení	39
5.6.	Přístup k právní pomoci po zamítnutém rozhodnutí o azylu	39
5.7.	Přístup k UNHCR a nevládním organizacím	40
5.8.	Překážky a obavy	40
5.9.	Dobré postupy	40

6.	Podmínky v detenci	41
6.1.	Popis zařízení	41
6.2.	Zadržené osoby	41
6.3.	Materiální podmínky	42
6.4.	Špatné zacházení	42
6.5.	Zdravotní problémy	42
6.6.	Režim	43
6.7.	Kontakt s vnějším světem	43
6.8.	Procedura stížností a dozor	43
6.9.	Personál	44
6.10.	Současná diskuze	44
6.11.	Závěr	44
7.	Perspektivy alternativ k detenci	45
8.	Legislativní doporučení v oblasti detence žadatelů o azyl	45
9.	Nelegislativní doporučení v oblasti detence žadatelů o azyl	47
10.	Současná diskuze	47

1. Úvod

Detence žadatelů o mezinárodní ochranu a migrantů je rozšířeným nástrojem regulace migrační politiky státu. Správní vyhoštění a zajištění migrantů v neregulérním postavení za účelem realizace správního vyhoštění jsou velmi častým následkem neregulérního pobytu cizince v České republice.¹ Policie často automaticky a necitlivě přistupuje ke správnímu vyhoštění, které může znamenat zásadní zlom v životě cizince a de facto mu brání v pobytu nejen na území České republiky, ale také ostatních států Evropské unie. V případě žadatelů o mezinárodní ochranu s odůvodněnými žádostmi se jedná o určité druhé příkoří či sankci za to, že uprchlík odešel hledat ochranu před pronásledováním. Přes vědomí garance obsažené v článku 31 odst. 1 Ženevské úmluvy je bohužel zbavení osobní svobody žadatelů o mezinárodní ochranu v tzv. přijímacích střediscích ministerstva vnitra běžným opatřením, které může mít negativní dopad na průběh a výsledek azylového řízení. Nepřípustná je pro nás detence nezletilých cizinců bez doprovodu rodičů a detence rodin s nezletilými dětmi, ke které v České republice dochází. Cílem této práce je popsat právní úpravu a praxi detence žadatelů o azyl a cizinců v ČR, přiblížit vhodné použití alternativ k detenci v různých zemích a připravit východiska pro změnu politiky České republiky ve vztahu k detenci žadatelů o mezinárodní ochranu a migrantů.

2. Přehled azylového systému v České republice²

Řízení o mezinárodní ochraně podrobně popisuje zákon č. 325/1999 Sb. O azylu. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky je odpovědný za migrační a azylovou politiku a také za řízení o mezinárodní ochraně, Zahájení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu zákona o azylu je vázáno na písemně či ústně do protokolu učiněné prohlášení cizince, ze kterého je zřejmý úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany, tzv. prohlášení o mezinárodní ochraně. Takové prohlášení lze učinit pouze na území České republiky (nikoliv tedy například prostřednictvím ambasády), a to cizinecké policii, konkrétně na hraničním přechodu, v přijímacím

¹ § 124 a následující zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

² Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-řízení-o-udělení-mezinarodni-ochrany.aspx>

středisku, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie (za podmínky, že se cizinec dostavil dobrovolně) a v zařízení pro zajištění cizinců (v detenci). Výjimkou jsou případy, kdy se cizinec nachází ve zdravotnickém zařízení, či vykonává vazbu nebo trest odnětí svobody. V těchto případech lze učinit úmysl prohlášení o mezinárodní ochraně písemnou formou přímo vůči ministerstvu.

Po prohlášení úmyslu o mezinárodní ochraně má cizinec povinnost dostavit se do 24 hodin do uzavřeného přijímacího střediska, kde následně podá žádost o udělení mezinárodní ochrany. Výjimkou jsou pouze situace, kdy se cizinec z objektivních důvodů nemůže do přijímacího střediska dostavit (hospitalizace, vězení) a pracovník ministerstva jej tedy navštíví za účelem sepsání žádosti o mezinárodní ochranu, případně dalších úkonů přímo ve zdravotnickém zařízení či věznici. Ve lhůtě 24 hodin od okamžiku, kdy byl cizinec propuštěn z hospitalizace, výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody, je opět povinen dopravit se do přijímacího střediska.

V přijímacím středisku je cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, především povinen strpět sejmутí daktyloskopických otisků prstů a pořízení obrazového záznamu s cílem zjistit nebo ověřit jeho totožnost. Sejmутí otisků zajišťuje policie, pořízení obrazového záznamu zajišťuje ministerstvo. Dále je cizinec povinen odevzdat svůj cestovní doklad, a strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí v případě důvodného podezření, že skrývá něco, co lze užít jako podklad pro vydání rozhodnutí, zejména cestovní či jiný doklad, nebo věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku anebo elektronické komunikační zařízení. Cizinec je rovněž podroben lékařským vyšetřením, která se zaměřují na zjištění, zda netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob.

Po provedení všech nezbytných úkonů je žadatel o mezinárodní ochranu přemístěn do otevřeného pobytového střediska, kde vyčkává rozhodnutí v prvním stupni. Ministerstvo může také rozhodnout o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku i po provedení všech výše jmenovaných opatření, a to až po dobu 120 dní, zejména pokud nebyla spolehlivě zjištěna jeho totožnost (nemá platný cestovní doklad nebo je jeho doklad

totožnosti padělaný), případně, pokud představuje nebezpečí pro bezpečnost státu, případně veřejné zdraví či veřejný pořádek. Proti tomuto rozhodnutí má žadatel právo podat ve lhůtě žalobu k soudu.

V žádosti o mezinárodní ochranu, jejíž přesné znění je obsaženo v příloze zákona o azylu, a kterou sepíše s cizincem pracovník ministerstva, se vedle faktografických údajů o cizinci a jeho rodině zjišťují i důvody, které jej vedly k odchodu ze země a podání žádosti o mezinárodní ochranu v České republice. Následně je v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany obvykle veden s žadatelem jeden či více pohovorů, ve kterých má možnost blíže specifikovat důvody, které jej vedly k odchodu ze země a podání žádosti o mezinárodní ochranu v České republice. V odůvodněných případech, nebo na výslovnou žádost, zajistí odbor azylové a migrační politiky MV ČR vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví. Pohovor k žádosti o udělení mezinárodní ochrany patří mezi nejdůležitější úkony azylové procedury, neboť dává žadateli o mezinárodní ochranu dostatečný prostor popsat své problémy a situaci v zemi původu. Žadatel má rovněž možnost předložit či navrhnout ministerstvu další důkazní prostředky, kterými chce podpořit svá tvrzení během řízení. V řízení o udělení mezinárodní ochrany má cizinec právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Během celého řízení má nárok na bezplatné poskytnutí tlumočnicka, náklady na něj hradí stát. Pokud chce, můžete si přizvat i dalšího tlumočnicka podle své volby, ovšem to již na své vlastní náklady.

Cizinci starší 18ti let mají právo jednat v řízení o udělení mezinárodní ochrany samostatně, osoby mladší musí být během řízení zastupovány, a to již při podání žádosti, svým zákonným zástupcem (otec, matka), a není-li to možné, je jim na návrh OAMP ustanoven soudem opatrovník pro pobyt³. Pokud nemůže cizinec v řízení samostatně jednat z důvodu svého zdravotního stavu, ustanoví mu OAMP MV ČR opatrovníka pouze pro účely řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má rovněž v průběhu řízení právo požádat

³ § 89 zákona o azylu

o právní pomoc jinou osobu, popřípadě se nechat v řízení touto osobou zastupovat. Takové osobě musí vyhotovit písemnou plnou moc k zastupování. Po celou dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany má žadatel o udělení mezinárodní ochrany také právo být ve styku s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) nebo se obrátit na nestátní neziskové organizace, které se zabývají ochranou práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Jejich seznam obdrží od ministerstva bezodkladně po učinění prohlášení o mezinárodní ochraně.

Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany vydá ministerstvo do devadesáti dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí. Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je ovšem cizinec vždy povinen převzít osobně, bez ohledu na zvoleného zmocněnce. Rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení žadateli. Řízení o udělení mezinárodní ochrany může být ukončeno rozhodnutím ve věci (negativním či pozitivním), zamítnutím žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, nebo zastavením řízení.

Ministerstvo udělí cizinci azyl dle § 12 zákona o azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Ministerstvo udělí azyl dle § 13 zákona o azylu v případě hodném zvláštního zřetele rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, a to za účelem sloučení rodiny. Ministerstvo udělí humanitární azyl dle § 14 zákona o azylu cizinci, jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12, ale budou shledány zvláštního zřetele hodné důvody pro udělení azylu z humanitárního důvodu. V případě udělení azylu obdrží azylant průkaz povolení k pobytu azylanta, který jej opravňuje trvale pobývat na území ČR. Zároveň má možnost požádat na cizinecké policii o speciální druh cestovního dokladu pro uprchlíky.

Ministerstvo udělí doplňkovou ochranu dle § 14a cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Za vážnou újmu se podle zákona o azylu považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Ministerstvo udělí doplňkovou ochranu dle § 14b zákona o azylu rodinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany v případě hodném zvláštního zřetele, a to za účelem sloučení rodiny. V případě udělení doplňkové ochrany obdrží cizinec průkaz oprávnění k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany, který mu umožňuje legální pobyt na území ČR po dobu v něm uvedenou. Nejpозději 30 dnů před plynutím doby, na kterou byla žadateli doplňková ochrana udělena, má možnost požádat ministerstvo o její prodloužení. V případech neshledání důvodů pro udělení jedné z výše uvedených forem mezinárodní ochrany vydá ministerstvo rozhodnutí o jejím neudělení, tj. negativní rozhodnutí ve věci.

Ministerstvo zamítne žádost cizince o mezinárodní ochranu podle § 16 jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel například uvádí pouze ekonomické důvody, bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést, žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze, přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné, s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu, anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu, nebo podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání

k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. V případě zjevně nedůvodných žádostí ministerstvo provádí tzv. zrychlené řízení. V takovém případě musí být rozhodnuto nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany nemusí být ukončeno pouze rozhodnutím ve věci, ale také zastavením řízení. Ministerstvo řízení zastaví, pokud například žadatel o udělení mezinárodní ochrany vzal žádost o udělení mezinárodní ochrany zpět, získal státní občanství ČR nebo zemřel; dále rovněž jestliže se žadatel o udělení mezinárodní ochrany bez vážného důvodu nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout nebo když žadatel o udělení mezinárodní ochrany v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil aj.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany se zastavuje i v případě tzv. nepřipustných žádostí dle § 10a zákona o azylu. Nepřipustnými jsou žádosti podané občanem Evropské unie, dále pak žádosti, k jejichž posouzení je příslušný jiný členský stát Evropské unie nebo žádosti v případech, kdy bylo cizinci uděleno postavení uprchlíka jiným státem EU nebo mohli cizinec nalézt účinnou ochranu v první zemi azylu. Nepřipustnou je shledána rovněž žádost, kterou podal opakovaně cizinec, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany.

Proti pravomocnému rozhodnutí ministerstva vnitra lze podat žalobu ke krajskému soudu místně příslušnému podle místa hlášeného pobytu cizince v den podání žaloby. Žalobu lze podat ve lhůtě 15 či 7 dní (ve vyjmenovaných případech) a má odkladný účinek. Pouze v případě zastavení řízení o udělení azylu dle § 25 zákona o azylu a žaloby proti rozhodnutí dle § 16 odst. 1 písm. d) a e) zákona o azylu není zákonem přiznán odkladný účinek. Po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra je cizinec v postavení žadatele o mezinárodní ochranu,

a má-li žaloba odkladný účinek, nemůže být cizinec z území České republiky do ukončení soudního řízení vyhoštěn. Proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany má cizinec dále právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Novela zákona o azylu č. 350/2005 Sb. přiznává každé podané kasační stížnosti odkladný účinek již přímo ze zákona (s výjimkou kasačních stížností podávaných z letiště a podle § 46a). Rovněž po dobu soudního řízení o této kasační stížnosti, má-li odkladný účinek, nemůže být z území České republiky vyhoštěn.

2.1. Statistiky, trendy, hlavní problémy

Statistiky Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky ukazují jednoznačně klesající vývoj počtu žádostí o mezinárodní ochranu v ČR. Zatímco v roce 2001 požádalo v ČR o mezinárodní ochranu celkem 18094 cizinců, v roce 2004 (rok vstupu ČR do EU) už to bylo pouze 5459 žadatelů ročně, v roce 2007 už jen 1878 žadatelů a v roce 2010 pouhých 833 žadatelů o mezinárodní ochranu. Tento trend lze vysvětlit jednak tím, že po vstupu ČR do EU přestala Česká republika fungovat jako tranzitní země pro žadatele o mezinárodní ochranu, ale stala se zemí cílovou. Svou roli sehrává také použití Dublinského nařízení a systému Eurodac, takže řada uprchlíků dobře ví, že má pouze jednu šanci na území EU a Česká republika vzhledem k nízkému počtu kladných azylových rozhodnutí a vzhledem k relativně málo početným cizineckým či uprchlickým komunitám, není vyhledávaným cílem žadatelů o mezinárodní ochranu. Negativem je bezpochyby také velmi dlouhé trvání azylového řízení, nepříliš dobře fungující integrační program a právě malá schopnost cizineckých komunit i většinové společnosti pomoci uprchlíkům v pracovní a obecně sociální integraci.

Určitou zvláštností českého azylového systému je, vzhledem k výše popsaným značným rozdílům počtu nových žádostí, také relativně stabilní počet rozhodnutí, kterým byl azyl udělen. Od roku 2000 nikdy nebyl počet uznaných uprchlíků vyšší než 268 (rok 2006 při podaných 3016 žádostech), ale ani nižší než 75 (při podaných 1258 žádostech). V roce 2010 pak uspělo celkem 125 žadatelů o mezinárodní ochranu, z nichž ovšem

bylo 43 přesídlených osob z Barmy (Myanmaru). Od září 2006 začala být udělována také tzv. doplňková ochrana, kterou v roce 2009 obdrželo celkem 29 osob, ale v roce 2010 celkem 104 osob. Lze tedy uzavřít, že úspěšnost žadatelů o mezinárodní ochranu dosáhla v roce 2010 více než 30%, což je od roku 1994 historicky nejvíce.

Hlavním problémem, dle názoru OPU, je kvalita rozhodování azylových žádostí, dále neakceptovatelná délka rozhodování azylových žádostí a pak také detence žadatelů o mezinárodní ochranu v uzavřeném přijímacím zařízení Praha-Ruzyně, která je v podstatě automatická pro všechny žadatele s výjimkou nezletilých cizinců a jejich rodičů. V zákoně o azylu je dále uvedena povinnost propustit z přijímacího zařízení osoby i další kategorie zranitelných žadatelů o mezinárodní ochranu, jako jsou oběti mučení, znásilnění nebo oběti jiné formy psychického, fyzického či sexuálního násilí, v praxi však právě identifikace zranitelných osob nefunguje a je tak velkou slabinou českého azylového systému.

3. Úprava detence žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců v ČR

3.1. Platné normy

Detence neboli zbavení osobní svobody cizince je v imigračním kontextu v zásadě přípustná ze dvou základních důvodů definovaných v článku 5 f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – z důvodu zabránění nepovolenému vstupu cizince na území anebo z důvodu probíhajícího řízení o vyhoštění nebo vydání, tedy aby bylo skutečně realizováno nucené vycestování cizince z území. Výbor pro lidská práva, jako nástroj OSN k dohledu nad dodržováním Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, uznal jako důvody imigrační detence obavu státu z pravděpodobného útěku cizince nebo obavu z nedostatku spolupráce cizince, a právě toto jsou obvyklé argumenty státu při zdůvodňování nutnosti detence cizinců⁴.

⁴ Srov. Rozhodnutí Výboru pro lidská práva ve věci A. proti Austrálii, para 9.4.

Podle článku 9 odst. 1 MPOPP a čl. 5 odst. 1. EÚLP musí být důvody pro jakékoliv odnětí svobody stanoveny v zákoně jasně a taxativně. Důvody musí být nejenom taxativně vyjmenovány, ale také musí být plně v souladu s taxativním seznamem obsaženým v čl. 5 odst. 1. EÚLP - zejména (f) o prevenci nezákonného vstupu a s ohledem na vyhoštění / extradici. Za účelem dosažení souladu s EÚLP musí být možné subsumovat důvody stanovené ve vnitrostátních právních předpisech pro ospravedlnění detence před vstupem a před přemístěním pod jednu ze 2 možností čl. 5 odst. 1 (f).

Na území EU byla otázka návratu včetně detence do značné míry sjednocena Evropským parlamentem a směrnicí Rady č. 2008/115/ES z 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen návratová směrnice). Detence žadatelů o azyl na úrovni EU je upravena také směrnicí Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen přijímací směrnice).

Několik mezinárodních dokumentů⁵ a judikatura Evropského soudu pro lidská práva⁶ a Soudního dvora Evropské unie (dále SDEU nebo ESD)⁷ poukazují na povinnost států zajistit, že detence je použita pouze po pečlivém posouzení její nezbytnosti v každém jednotlivém případě, jako přiměřená odpověď a na co nejkratší možnou dobu; státy by měly nejprve zvážit méně invazivní nebo donucovací opatření k dosažení stanovených cílů.

Ochranná opatření proti odnětí svobody pohybu jsou obsažena v ústavním právu, zejména v definici článků 8 a 14 Listiny základních práv a svobod. V rovině národního práva pak v § 124 a následujících zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Zajištění za účelem správného vyhoštění (de facto zbavení svobody pohybu, které může trvat ve výjimečných případech až

⁵ Viz například Rada pro lidská práva, 13. zasedání, zpráva pracovní skupiny pro svévolně zadržování, odst. 64, Valné shromáždění OSN, A/HRC/13/30, 18. ledna 2010

⁶ Viz například ESLP, Amuur proti Francii, č. 19776/92, 25. června 1996, odst. 43; Saadi proti Spojenému království, ESLP, S.D. proti Řecku, žádost č. 53541/07, 211 červen 2009, srov. ESLP, rozhodnutí Shamsa versus Polsko - žádost 45355/99 a 45357/99, listopad 2003, viz ESLP, Mikolenko v. Estonsko, žádost 10664/05, 08.01.2010: Viz A a ostatní proti Spojenému království, žádost č. 3455/05 ze dne 19. února 2009.

⁷ Rozhodnutí SDEU v případech Kadzoev C-357/09; El Dridi C-61/11

18 měsíců) často následuje automaticky, jako následek zahájení řízení o správním vyhoštění, často za podpůrného užití pojmu veřejný pořádek. Tento termín je cizineckou policií dlouhodobě nepřijatelně extenzivně vykládán s cílem odůvodnit učiněné opatření směřující k ukončení pobytu cizince na území ČR.

3.2. Důvody pro zajištění

3.2.1. Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu na vstupu

Specificky upravuje zákon o azylu řízení o mezinárodní ochraně na mezinárodním letišti a v souvislosti s tím dává správnímu orgánu možnost zbavit žadatele osobní svobody ihned na vstupu do azylového řízení. Ministerstvo má povinnost do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem rozhodnout, zda cizinci povolí vstup na území. Vstup na území nepovolí cizinci,

- a) u něhož nebyla spolehlivě zjištěna totožnost,
- b) který se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo
- c) u něhož se lze důvodně domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek.

Ministerstvo musí povolit vstup na území cizinci, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, a dopravit jej do přijímacího střediska na území, jedná-li se o nezletilou osobu bez doprovodu, o rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo o cizince s vážným zdravotním postižením, o těhotnou ženu, o osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí. V praxi ministerstvo nedokáže v letištním řízení identifikovat zranitelné skupiny a automaticky jsou tak propuštěni z detence v přijímacím středisku na letišti v Praze pouze nezletilé děti a jejich rodiče.

Z hlediska mezinárodního práva stojí v otázce detence z důvodu zabránění nepovolenému vstupu cizince na území (čl 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy) k sobě v nesouladu poslední významné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci **Saadi v. Velká Británie** a rozhodnutí Výboru pro lidská práva jako kontrolního mechanismu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Případ Saadi se týkal uprchlíka z Iráku, který Spojené království požádal o mezinárodní ochranu ihned po příchodu na území, přičemž mu bylo z důvodu nedostatečné kapacity přijímacího střediska třikrát uděleno povolení ke vstupu na území na určitou dobu s tím, že se následující den měl do přijímacího střediska dostavit. Poté, co se do přijímacího střediska vrátil i potřetí, byl zadržen na 7 dní, přičemž Spojené království mělo za to, že byla tato vazba v souladu právě s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, jelikož mohlo zadržet osobu, které nebyl povolen vstup na území.

ESLP ve svém rozhodnutí uvedl, že by zadržení podle čl. 5 odst. 1 písm. f) nemělo být svévolné, zatímco k tomu, aby vazba nebyla označena za svévolnou, musí být nařízena s dobrým úmyslem, musí být úzce spojena s účelem zabránění nepovolenému vstupu osoby do státu, místo a podmínky vazby musí odpovídat tomu, že se toto opatření nevztahuje na ty, kteří se dopustili trestných činů, ale na cizince, kteří často s obavami o svůj život uprchli ze své vlastní země a délka zadržení by neměla přesáhnout dobu přiměřeně potřebnou pro sledovaný účel. Evropský soud tedy rozšířil pojem svévolnosti z pouhého nesouladu s vnitrostátním právem států, přičemž však neuvedl, zda by měl být pojem svévole ve spojení s čl. 5 odst. 1 písm. f) vykládán obdobně jako u písm. b), d) a e) téhož článku, u nichž v minulosti rozhodl, že je držení ve vazbě tak závažným zásahem do práv jednotlivce, že je zadržení nesvévolné pouze v případě, že je použité jako poslední možné opatření, když jiná, méně závažná opatření (alternativy k detenci) byla zvažována a shledána nedostačující k ochraně jednotlivce nebo veřejného zájmu, které vyžadují zadržení osoby⁸.

⁸ Witold Litwa proti Polsku, č. 26629/95, § 78; Hilda Hafsteindóttir proti Islandu č. 40905/98, § 51; Enhorn proti Švédsku č. 56529/00, § 44.

Pokud by tento výklad aplikoval ESLP i na písm. f) větu první tohoto článku, bylo by zjevné, že jiné, méně závažné opatření v případě pana Saadi nařízeno bylo (žadatelé byl třikrát povolen vstup na určitou dobu s tím, že se do přijímacího střediska musel vrátit) a tato opatření byla postačující (žadatel se do přijímacího střediska dostavil). ESLP tak stanovil, že k tomu, aby zadržení nebylo označeno za svévolné, musí být úzce spojeno s účelem zabránění nepovoleného vstupu, nicméně není jasné, jakým způsobem se zadržení za takové může považovat, pokud se nezohledňuje, zda je zadržení nezbytné. Podmínka úzkého spojení s účelem zadržení nemůže být splněna v případě, že se nejedná o zadržení, které je nezbytné. Nelze tedy tyto dvě podmínky oddělit a shledat jednu z nich za splněnou v případě, kdy se druhá podmínka nezohlední a splněna není. Zároveň je zjevné, že hlavním účelem zadržení v případě pana Saadi bylo zrychlení postupu v řízení o udělení azylu a nikoliv zabránění nepovolenému vstupu na území, avšak zadržení za účelem zrychlení řízení nemůže být v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) ani s žádným jiným ustanovením čl. 5 odst. 1.

Spojené království také argumentovalo tím, že držení ve vazbě bylo v zájmu žadatele, jelikož se tento o azyl ucházel v době, kdy byl počet žadatelů vysoký a za účelem zrychlení administrativních úkonů vedoucích k rozhodnutí o žádosti byli žadatelé zadrženi, přičemž ESLP shledal tyto důvody za postačující a prokazující dobrý úmysl Spojeného království při zadržení žadatelů. Tímto rozhodl odlišně od Výboru pro lidská práva, jehož stanoviskem je, že pouhý účel zrychlení rozhodování nelze chápat jako postačující důvod pro zadržení (van Alphen v. The Netherlands). ESLP shledal také zadržení po dobu 7 dnů za legitimní za účelem zrychlení rozhodování, nevyjádřil se však ohledně nejdelsí možné doby, během níž by se zadržení ještě považovalo za takové, které není nesvévolné, což má za následek právní nejistotu u osob v případě, že musejí žádat o azyl v případě, že nemají potřebná povolení ke vstupu. Je sice pravdou, že většinu žadatelů možnost zadržení neodradí od vyhledávání azylu, jelikož jim v zemi původu hrozí větší omezení jejich práv, tento argument pro zadržení však v žádném případě nemůže obstát.

ESLP ve svém rozhodnutí také souhlasil se Spojeným královstvím, že je vstup na území nepovolen po dobu, než dojde k povolení

vstupu, čímž nadřadil právo státu omezit vstup na své území nad právo jednotlivce vyhledávat azyl. Soud tak rozhodl odlišně od rozhodovací praxe Výboru pro lidská práva, z níž vyplývá, že osoba, která požádá o azyl, se nachází na území oprávněně (Celepi v. Sweden). Právě v případě pana Saadi, tento projevil žádost o udělení azylu ihned po příchodu z území, kde byly jeho život a svoboda ohroženy, sám se bez prodlení přihlásil úřadům, splnil tím podmínky stanovené čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a tedy neměla být na jeho pohyb na území uplatňována jiná omezení, než jaká jsou nezbytná. Účelem tohoto ustanovení je nepochybně posílení právního postavení uprchlíků oproti obyčejným migrantům, kteří realizují nezákonný vstup, přičemž z rozhodnutí ESLP by vyplývalo, že je pro žadatele o mezinárodní ochranu nastaven stejný standard jako na všechny ostatní osoby. Což v případě žadatelů o azyl, kteří jsou pod ochranou Ženevské úmluvy a jejího článku 31⁹, nelze lidskoprávně konformně podle názoru autora vyložit.

3.2.2. Zajištění z důvodu správního vyhoštění

Zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 124 uvádí, že policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud

- a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
- b) že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění,
- c) že by cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,
- d) že by cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo
- e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

⁹ Srov. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 A 28/2011-33.

Výše uvedené zákonné ustanovení je v rozporu s Úmluvou OSN o právech dítěte (mladiství jsou definováni jako osoby mladší 18 let) a je také porušením čl. 17 odst. 5 směrnice o návratu EU (opatření poslední instance a princip nejlepšího zájmu) a pokyn č. 11 z Dvaceti pokynů Rady Evropy pro nucené navracení. Česká právní úprava rovněž nespĺňuje nedávno přijatý akční plán EU pro nezletilé osoby bez doprovodu, který předpokládá, že v případech výjimečně oprávněného zadržení má být používáno jako opatření poslední instance, na co nejkratší vhodnou dobu, a s přihlédnutím k nejlepšímu zájmu dítěte jako prvořadému hledisku.¹⁰

Policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně.

Správní vyhoštění upravuje § 118 a následující zákona o pobytu cizinců a definuje jej jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Doba vycestování z území se nestanoví, pokud je cizinec zajištěn za účelem správního vyhoštění. Dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Následuje pak výčet více než desítky okolností, pro které lze udělit správní vyhoštění – v praxi de facto postačí jediný den pobytu bez víza k tomu, aby bylo u cizince možné rozhodnout o udělení správního vyhoštění. Jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu, policie mu ustanoví, neprodleně pro řízení o správním vyhoštění, opatrovníka. Policie o ustanovení opatrovníka nezletilého cizince bez doprovodu vyrozumí a musí jej poučit o úkolech opatrovníka.

¹⁰ COM (2010) 213 final, 6. Květen 2010, str. 9

Policie je v rámci rozhodování o správním vyhoštění povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné. To neplatí, rozhoduje-li policie o správním vyhoštění při vycestování cizince na hraničním přechodu a cizinec výslovně uvede, že jeho vycestování je možné. Vzniknou-li důvody znemožňující vycestování cizince po nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění, policie vydá nové rozhodnutí ve věci po vyžádání závazného stanoviska ministerstva. Ministerstvo vydává závazné stanovisko k možnosti vycestování bezodkladně. Není-li vycestování cizince možné, cizinci je uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (§ 33 odst. 3). Cizinec je také oprávněn požádat ministerstvo o udělení mezinárodní ochrany. Pominou-li důvody znemožňující cizinci vycestování, policie vydá nové rozhodnutí ve věci podle zvláštního právního předpisu. Dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí zaniká platnost víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. Policie cizinci udělí výjezdní příkaz a stanoví lhůtu, ve které je povinen vycestovat z území.

Je třeba si uvědomit, že s rozhodnutím o správním vyhoštění je v České republice automaticky spojeno stanovení doby tzv. zákazu pobytu – doby zpravidla několika let, po kterou cizinec nemůže pobývat na území České republiky ani jiného členského státu EU. Unijní zásada přednosti dobrovolného návratu před návratem nuceným se v České republice v současné době neuplatňuje. Zákonné ustanovení o dobrovolném návratu, § 123 zákona o pobytu cizinců, naopak paradoxně předvídá pomoc státu s „dobrovolným“ návratem pouze v tom případě, že cizinci bylo uděleno správním vyhoštění, a to i po poslední velké novele zákona o pobytu cizinců, která byla provedena zákony č. 424/2010 Sb. a č. 427/2010 Sb. Dostaví-li se tedy cizinec v neregulérním postavení do kanceláře nevládní organizace s přáním dobrovolného návratu, v praxi je možno toto zákoné ustanovení využít pouze v tom případě, že cizinec předtím „dobrovolně“ přijme břemeno vyhoštění se zákazem pobytu v celé EU.

3.3. Záruky proti svévolnému zadržení

Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení v rámci správního řízení nejsou podle zákona o pobytu cizinců přípustné, lze však podat v současné době dva typy návrhů k soudu, aby rozhodnutí o zajištění bylo soudem přezkoumáno. Policie je povinna zajištěného cizince poučit o oprávnění obrátit se na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění, a dále o oprávnění podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí o zajištění nebo prodloužení doby trvání zajištění. Jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu, poučí policie o těchto oprávněních opatrovníka. Žaloba proti rozhodnutí o zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince se podává prostřednictvím policie nebo u příslušného soudu. V případě, že je žaloba podána prostřednictvím policie, policie předloží soudu žalobu, vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů ode dne doručení žaloby. V případě, že je žaloba podána u příslušného soudu, vyžádá si soud správní spis. Policie předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů. O žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení, nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. Právě „zalhřtování“ policie na 5 dní a soudu na 7 dní je bezpochyby značný pokrok oproti stavu do konce roku 2010.¹¹

Zvláštním typem rozhodnutí o vyhoštění je tzv. příkaz na místě podle ustanovení § 150 odst. 5 zákona č. 326/1999 o pobytu cizinců. Za podmínky, že cizinec je přítomen na místě, plně uzná důvody vydání příkazu a příkaz lze vydat na místě, tak může být o vyhoštění rozhodnuto tímto zjednodušeným rozhodnutím, které ani nemusí být odůvodněno, pokud cizinec svým podpisem potvrdí souhlas s uložením příkazu. Tímto podpisem se příkaz na místě stává také okamžitě vykonatelným. Příkaz na místě je v praxi používán např. na mezinárodním letišti v Praze Ruzyni a je dle názoru autora opatřením, které neobsahuje záruky spravedlivého řízení. Cizinci není dostupná žádná právní pomoc, je odkázán na služby tlumočnicka placeného ze strany policie a může tak

¹¹ rov. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Rashed v. Česká republika, stížnost č. 298/07, roz-sudek Soudu ze dne 27. 11. 2008.

velmi snadno podepsat osudové rozhodnutí, o jehož významu nemá ponětí. Navíc podle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o policii může být zbaven osobní svobody až na 48 hodin¹², což je často dostačující doba k tomu, aby byl cizinec vyhoštěn z území ČR.

V případě detence žadatelů o mezinárodní ochranu na vstupu tj. v přijímacím středisku na letišti v Praze Ruzyni existují tyto záruky zákonnosti detence s nově upraveným zalhůtováním správního orgánu i soudu: Proti rozhodnutí ministerstva o nepovolení vstupu na území lze podat žalobu do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí; podání žaloby nemá odkladný účinek. Žaloba proti rozhodnutí ministerstva se podává jeho prostřednictvím nebo u příslušného soudu. Ministerstvo předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů. Zároveň ministerstvo své vyjádření k žalobě doručí cizinci. O žalobě soud rozhodne do 7 pracovních dní ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení, nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. O tom musí být cizinec v rozhodnutí ministerstva poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, doručí rozsudek účastníkům řízení bezprostředně po vyhlášení rozsudku při jednání, nebo bylo-li rozhodováno bez nařízení jednání, doručí soud rozsudek účastníkům řízení do 24 hodin od jeho vydání. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí a ministerstvo nevydá nové rozhodnutí do 3 dnů od právní moci rozsudku, cizinci se bez zbytečného odkladu umožní vstup na území a ministerstvo jej dopraví do azylového zařízení na území. Žadatel o mezinárodní ochranu zbavený svobody pohybu v přijímacím středisku na letišti

¹² Podle § 27 zákona o policii je policista oprávněn zajistit cizince, jestliže

- a) se cizinec dopustil jednání, pro které lze pobyt na území České republiky ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění,
 - b) bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince podle jiného právního předpisu
 - c) cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn, nebo
 - d) je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá.
- (2) O zajištění cizince policista bez zbytečného odkladu informuje orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území České republiky nebo o správním vyhoštění. Policista je oprávněn cizince zajistit do doby, než tento orgán cizinci doručí rozhodnutí o ukončení pobytu nebo sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění.
- (3) Zajištění podle odstavce 1 může trvat nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Policiejí zajištění může trvat nejdéle 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Celková doba zajištění podle odstavců 1 a 2 nesmí být delší než 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody.

je oprávněn požádat o povolení vstupu na území po uplynutí 1 měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva vydaného v téže věci.

Podle Agentury pro základní práva EU je systém České republiky problematický. Podle 15 odst. 3 směrnice o navracení a rezoluci Rady Evropy č. 1707 (2010) - tam je vlastní povinnost zahrnout soudní přezkum v případě "prodlužované doby trvání vazby" - směrnice však ponechává určitou volnost pro státy, aby definovaly přesné lhůty pro běžné prozkoumání a určily, kdy může být doba trvání vazby považována za prodlužovanou. V České republice - § 126 zákona o pobytu cizinců, cizinecká policie má povinnost přezkoumat z moci úřední pokračující existenci vazebních důvodů po celou dobu - tato záruka nemůže být považována za tak účinnou jako automatické hodnocení, přestože mezinárodní právo ponechává flexibilitu státům, aby definovaly modus operandi pravidelného přezkumu. Současná česká legislativa obsahuje soudní přezkum pouze na základě žaloby podané k soudu zajištěným cizincem, což je problematické.

3.4. Detence zranitelných skupin

Zákon o pobytu cizinců nepopisuje nijak podrobně jakýkoli zvláštní režim detence zranitelných skupin. Toto je upraveno vnitřním řádem provozovatele zařízení, kterým je Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR.¹³ Rozhoduje-li se o zajištění nezletilého cizince bez doprovodu, ustanoví mu policie neprodleně opatrovníka. Policie je oprávněna zajistit nezletilého cizince bez doprovodu pouze, je-li důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V případě důvodné pochybnosti, že jde o nezletilého cizince bez doprovodu, je policie oprávněna cizince zajistit do doby, než je zjištěn jeho skutečný věk. Policie musí zahájit úkony ke zjištění věku nezletilého cizince bez doprovodu bezodkladně po jeho zajištění. Opatrovníkem je zpravidla zaměstnanec specializované nevládní organizace - často Organizace pro pomoc uprchlíkům.

¹³ www.suz.cz

Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.

Je třeba připomenout, že veřejný pořádek a národní bezpečnost samy o sobě nejsou dostatečné pro zajištění, které musí být založeno na jednom z důvodů v čl. 5/1/f a formulováno jasně. Podobně článek 15 / 1 směrnice EU o navrácení umožňuje pouze zadržení za účelem přípravy návratu a / nebo za účelem provádění procesu přemístění.

3.5. Zajišťovací opatření v praxi

Při detenci žadatelů o mezinárodní ochranu na vstupu – tj. V přijímacím středisku letiště v Praze Ruzyni postupuje podle názoru OPU česká policie v rozporu s článkem 31 Ženevské úmluvy, když automaticky uděluje rozhodnutí o správním vyhoštění téměř všem žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, kteří projevili úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha Ruzyně¹⁴. Skutečnost, že bylo osobě uděleno rozhodnutí o udělení správního vyhoštění, je pak automaticky zanesena do Schengenského informačního systému (SIS), a to bez ohledu na to, zda je v témže řízení zkonstatována nemožnost vycestování na základě závazného stanoviska MVČR ve smyslu § 120a odst. 1 zák. č. 326/1999 o pobytu.

Článek 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zák.208/1993 Sb., dále Úmluva), ukládá členským státům nepostihovat pro nezákonný vstup nebo přítomnost uprchlíky, "kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu čl. 1 (Úmluvy), vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost". Toto ustanovení Úmluvy o právním postavení uprchlíků je promítnuto do vnitrostátní právní úpravy ve znění § 119a odst. 1 zák. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

¹⁴ Např.č.j. CPR-4629-14/PR-2010-004112. Obdobná praxe byla v některých případech monitorována i ve vztahu k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, kteří projevili úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany v Přijímacím středisku Zastávka u Brna, např. MV-31548-6/OAM-2011

území ČR, "Rozhodnutí o správním vyhoštění se nevydává, jestliže cizinec žádající o mezinárodní ochranu na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt." Dané ustanovení Úmluvy presumuje určitý specifický postup, vyjímající kategorii uprchlíků (resp. v české terminologii žadatelů o udělení mezinárodní ochrany) ze spektra cizinců obecně. Dané ustanovení tedy ukládá státům nepostihovat nezákonný vstup a přítomnost uprchlíků resp. žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, za podmínky 1) příchodu přímo z území země původu 2) osoba se přihlásí sama a bez prodlení úřadům, 3) prokáže dobrý důvod pro nezákonný vstup na území.

Z odůvodnění rozhodnutí o detenci na letišti pak není patrné, zda správní orgán prvoinstanční i odvolací, na osoby z cílové skupiny nahlíží jako na osoby, jež přicestovaly na území přímo, jež uvedly dobré důvody pro nezákonný vstup a přítomnost, ve smyslu cit.ust. Úmluvy, případně z jakého důvodu ne. Není např. v tomto kontextu není zjišťováno např. zda měla osoba z cílové skupiny subjektivní možnost vycestovat legálně (srov.str.3 odst.4 napadeného rozhodnutí) tzn. proč zvolila vycestování za pomoci převaděče oproti vyřízení víza, nebyla prověřena možná potřeba zemi opustit tajně/urgentně ve vazbě na azylové důvody (zde zejm.ve vazbě na hrozbu zabitím) či zda správní orgán chápe osoby z cílové skupiny jako osoby, jež se přihlásily státnímu orgánu neprodleně samy, příp.z jakého důvodu ne. Důsledkem výše popsané praxe je situace, kdy osobě, které bylo uděleno rozhodnutí o správním vyhoštění, je zamezeno v dalším přicestování do jakékoli země Schengenského systému.

Při detenci za účelem vycestování je s účinností novely zákona o pobytu cizinců od 1.1.2011 nově upravena možnost (i povinnost) rozhodujícího orgánu stanovit délku zajištění cizince s ohledem na složitost přípravy výkonu vyhoštění a možnost zajištění prodloužovat. Jak se očekávalo, i český zákonodárce využil možnosti prodloužit dobu zajištění na maximum. Navzdory obligátní připomínce evropského zákonodárce, že členské státy mohou zachovat příznivější úpravu, tak novela zákona zavádí možnost prodloužovat zajištění cizince až na rok a půl (545

dní). Zde ale stojí za to zdůraznit, že jak směrnice, tak zákon o pobytu cizinců stále chápe 180 dnů jako první a zásadní časový limit zajištění, který lze prodlužovat jen v taxativně stanovených případech, dle české úpravy jen v případě, že cizinec v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění, nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné k vydání náhradního cestovního dokladu, což může být také problematické dle judikatury ESLP.¹⁵

Ačkoliv, s účinností od 1. 1. 2011 zůstalo cizinecké policii jen minimum cizineckých agend, neboť Ministerstvo vnitra ČR převzalo rozhodování ve věcech dlouhodobých pobytů a víz, právě rozhodování o správním vyhoštění a zajištění nadále zůstává jednou z nich. Od ledna 2011 se zásadně změnila ustanovení, podle kterých má policie postupovat při zajištění cizince. Zákon k zajištění cizince (za účelem správního vyhoštění, § 124) stanoví více podmínek, nicméně lze shrnout, že nestačí samotný neoprávněný pobyt cizince (ani spojený s pouhou domněnkou, že dotyčný cizinec nevycestuje). Tento závěr ostatně odmítal i Nejvyšší správní soud a to i před novelou zákona. Současná úprava však dává policii v těchto případech zjevnou možnost alternativního postupu. Obava, že cizinec nevycestuje, není dostatečná k odůvodnění zajištění, ale má vést policii k uplatnění finanční záruky či povinnosti se na policii hlásit. Postupy, které některé odbory cizinecké policie zvolily po novele zákona, bohužel naznačují, že nové principy zajištění jsou jim zatím cizí.

U cizinců zajištěných před účinností zákona totiž zjevně mělo dojít k posouzení důvodů dle nové úpravy (článek II. odst. přechodných ustanovení zákona č. 427/2010 Sb.) a u řady z nich k propuštění ze zajištění. Podstatně se to týkalo hlavně těch, kteří byli zajištěni za účelem předání podle mezinárodní smlouvy (§ 129 zákona). I toto ustanovení bylo totiž od ledna zcela zásadním způsobem změněno. A skupina cizinců, kterou policie smí nadále, dle citovaného ustanovení zajišťovat, se podstatně zúžila. Cizinci, kteří v důsledku novely, do této skupiny nespadají,

¹⁵ Viz rozhodnutí ESLP ve věci Mikolenko proti Estonsku, 08.01.2010, žádost 10664/05, druhá část článku 5.1.f - je třeba vykládat taxativní výjimky z práva na svobodu restriktivně a nepřipustit žádné další okolnosti, jako je použití vazby jako odstrašující prvek nebo na základě odmítnutí spolupracovat ze strany dané osoby; Soudní dvůr velmi jasně uvedl, že zákonnost zadržení souvisí s reálným výhledem na hrozící odjezd, tj. vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy a připravenost cestovních dokladů (CF a další v. Velká Británie).

tedy měli být propuštěni (podle názoru Městského soudu v Praze mohlo dojít k „překvalifikování důvodů“). Bohužel policie, buď k žádnému „překvalifikování“ vůbec nepřistoupila (a v zajištění tak setrvávají cizinci zajištění podle neexistující normy), respektive automaticky osoby „přezajistila“ za účelem vyhoštění. Ovšem nová rozhodnutí byla ve většině případů skoro nesrozumitelná a policie vůbec nedokázala odůvodnit, proč nebylo namístež použít mírnějších prostředků.

Nezákonnost takových rozhodnutí potvrdil ve vícero rozsudcích Městský soud v Praze (rozsudek č.j. 7 A 35/2011 ze dne 24. 2. 2011), podle kterého: „policie musí při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění vždy zvažovat, zda by nebylo namístež užít mírnějšího prostředku..a dospějeli k názoru, že toto opatření by v daném případě nepostačovalo, musí své důvody vyjádřit v rozhodnutí, jímž zajišťuje cizince.“ Ze samotného (prvého) pobytu bez oprávnění pak policie v řadě případů dovozovala mnohdy nejen obavy z maření výkonu vyhoštění, ale i úmysly cizinců opakovaně, úmyslně porušovat právní předpisy, dokonce morálně hodnotí jednání cizinců jako „neúctu k veřejnému pořádku České republiky a neochotu respektovat pravidla.“ I tyto závěry našťestí také do určité míry odmítl ve zrušujících rozsudcích Městský soud v Praze (např. 5 A 30/2011-17 ze dne 21. 2. 2011), když uvedl: „podle popisu skutkového stavu ve správním spisu je zřejmé, že žalobce „pouze“ v rozporu se zákonem pobýval na území České republiky (bez cestovního dokladu a víza), jiného protiprávního jednání, nerespektování dosud vydaných rozhodnutí, případně maření účelu zákona č. 326/1999 Sb, se zatím nedopustil. Vyjádření žalované v žalobě, podle nějž již dříve nerespektoval správní vyhoštění mu uložené je tedy nesprávné: žalobci totiž bylo vůbec poprvé uděleno správní vyhoštění až dne ... a toho dne byl také zajišťován. Stěží tedy za takové situace mohl respektovat správní vyhoštění.“ A ani u nově zajištěných (po lednu 2011) nejsou výjimečné případy těch, kteří byli za pobyt bez povolení (víza) při různých příležitostech rovnou zajištěni s výše citovanými argumenty.

Novinkou, jejíž správná aplikace některým pracovištím zjevně také činí problémy, je rozhodování o délce zajištění. Policie má v případě zajištění ve výroku s ohledem na složitost přípravy vyhoštění určit délku, po kterou bude cizinec zajištěn s tím, že ta

by měla být co možná nejkratší (článek 15 návratové směrnice). V některých případech se police snaží toto respektovat, nicméně bohužel se nadále v zajištění objevují cizinci, u nichž policie o zajištění, navíc bez řádného zdůvodnění, rozhodla rovnou na 180 dní. Nicméně díky novému určení lhůty (7 pracovních dní od doručení spisu) pro soudní přezkum, se alespoň některým cizincům dostane přezkumu policejních rozhodnutí oproti minulým letům podstatně dříve. Jak vyplynulo z výše uvedeného, např. Městský soud v Praze své rozhodování podstatným způsobem zrychlil. Bohužel to neplatí o jiných správních soudech, například Krajském soudu v Ústí nad Labem. Nadále však trvá problematický aspekt celého přezkumu zajištění, které je zároveň zbavením svobody cizince. Zmíněné správní soudy, které poskytují alespoň v některých případech přezkum včas, nejsou oprávněny cizince propustit. Toto oprávnění je, vedle policie samozřejmě, dáno jen soudům okresním v odlišném řízení (o propuštění). A rozhodování těchto soudů (respektive konkrétně Okresního soudu v Mladé Boleslavi) je nadále neúměrně dlouhé (měsíce). Do určité míry tedy stále přezkum zajišťování cizinců stojí v rozporu s mezinárodními závazky ČR (článkem 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

4. Alternativy k zajištění

4.1. Platné normy

Alternativy k zajištění nejsou na úrovni mezinárodního práva nebo práva EU závazným způsobem upraveny. Definice alternativ k detenci tedy není nikde jasně upravena. Návratová směrnice hovoří pouze obecně o mírnějších donucovacích prostředcích, ale neuvádí žádný seznam nebo příklad mírnějších donucovacích prostředků. V nedávno publikované studii UNHCR¹⁶ je uvedeno dokonce 12 alternativ k detenci, nicméně závaznou definici nebo právní oporu alternativy k detenci prozatím nemají. Alternativy k detenci je však možno definovat jako „jakoukoli legislativu, politiku nebo praxi, která dovoluje žadateli o azyl, uprchlíkovi či migrantovi pobývat ve společnosti na základě svobody pohybu zatímco je řešen jeho pobytový status nebo v době čekání na vycestování či deportaci ze země“.¹⁷

Základním východiskem pro uprchlíky a žadatele o azyl by měl být článek 26 Ženevské úmluvy, který uprchlíkům zákonně pobývajícím na území (lawfully in its territory) přiznává právo svobody pohybu a výběru místa pobytu. Tato zásada je promítnuta také do právní úpravy na úrovni EU – tzv. přijímací směrnice¹⁸, která však připouští omezení svobody pohybu, jež se svou povahou de facto může rovnat zbavení svobody pohybu žadatele o mezinárodní ochranu.

Z hlediska procesního, které je zohledněno v preambuli návratové směrnice a řazení relevantních článků přijímací směrnice práva EU, ale také v závěrech Výboru OSN pro lidská práva¹⁹ nebo tzv. 20-ti směrnic k nuceným návratům z pera Rady Evropy²⁰, a ve většině nezávislých studií z posledních let²¹, je detence až tím posledním řešením. Úvaha nad ponecháním cizince na svobodě, a není-li to možné, tak úvaha o použití alternativ k detenci, musí vždy předcházet rozhodnutí o detenci jako zásadnímu zásahu do základních lidských práv jednotlivce.

4.2. Nejvíce osvědčené postupy v ostatních státech

Alternativy k detenci jsou široce používanými nástroji zajištění účelu, kterému by jinak detence mohla sloužit, tj. k vynucení vycestování cizince nebo zabránění jeho nepovolenému vstupu. Studie UNHCR z dubna 2011 uvádí velmi podrobně příklady použití celkem 12 typů alternativ k detenci v jednotlivých státech a zaměřuje se na žadatele o mezinárodní ochranu, studie Agentury EU pro základní práva (FRA) pak pojímá problematiku z hlediska detence pro účel nuceného navrácení. Podle této studie dvě třetiny

¹⁶ 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, in Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, duben 2011.

¹⁷ Definice uskupení s názvem International Coalition for Detention, www.idcoalition.org

¹⁸ Směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

¹⁹ Slov. Communication No. 900/1999 v případě C. v. Austrálie.

²⁰ The Council of Europe Twenty Guidelines on Forced Return, guideline 6.1.

²¹ Kromě studie UNHCR z dubna 2011 také např. studie EU Agentury pro lidská práva s názvem Detention of third country nationals in return procedures, 30. listopadu 2010, str. 53

států Evropské unie umožňovaly, ještě před uplynutím transpoziční lhůty návratové směrnice, alternativy k detenci. Třetina všech států Evropské unie nepřipouští detenci nezletilých dětí bez doprovodu rodičů, 4 země zakazují detenci dětí úplně, tj. i v případě, že jsou v doprovodu svých rodičů.²²

Povinnost setrvat na určité adrese nebo žít v určité geografické oblasti v kombinaci s pravidelným hlášením se u odpovědných orgánů patří k obvyklým alternativám uplatňovaným v mnoha státech. Tato určená místa mohou být jednak privátní byty dle volby cizince, nebo zařízení vládních či nevládních institucí s různým režimem. Povinnost odevzdat cestovní doklad je také možnou alternativou, přestože sama o sobě v Evropě bez hranic nemá takovou zajišťovací hodnotu jako např. Složení kauce (jistoty) ať už cizincem samotným nebo třetí osobou v jeho zájmu. Tuto možnost předvídá také český zákon o pobytu cizinců, přestože v praxi jsme se s jejím využitím dosud neselekali. Zpráva FRA uvádí i zajímavý skotský příklad, kde stanovená spodní hranice pro výši této kauce je 5 liber.²³

Cizinec, který by teoreticky mohl být umístěn v detenci, může v některých zemích žít na svobodě a využít podpory specialisty, který ho provází jeho případem (case worker support např. Ve Švédsku, Austrálii, Belgii) a připravuje jej na všechny alternativy výsledku azylového nebo imigračního řízení, může být propuštěn do péče určité komunity (církve, širší příbuzenstvo – USA, Mexiko, Austrálie), propuštěn za účelem vstupu do přípravného programu směřujícímu k návratu cizince (Německo, Holandsko, Belgie), či může být jeho pohyb monitorován elektronicky (USA, Dánsko). Argentina úspěšně vyzkoušela rozsáhlý regularizační program, po kterém nelegální migrace de facto přestala být problémem, ve Velké Británii s velkým úspěchem prověřili v letech 2007-2008 metodu intenzivní právní pomoci od počátku případu, která měla velmi dobré výsledky jak ve zvýšeném procentu úspěšných žádostí o azyl, tak v poklesu podávání zbytečných opravných prostředků, poklesu „útěků“ žadatelů v době azylového řízení a také vyššímu počtu realizovaných návratů. K bližšímu popisu byly vybrány následující země:

²² Maďarsko, Velká Británie, Irsko, Itálie.

²³ Viz. zpráva FRA Detention of third country nationals in return procedures, str. 50.

Švédsko

Švédský azylový systém je nejen v otázce místa pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu značně odlišný od systému českého. Každý žadatel má možnost vstoupit do tzv. přijímacího programu. Je mu zajištěno ubytování v otevřeném zařízení, obvykle v bytě či domě vlastněném či najímaném švédskými občany. Jeden byt je zpravidla domovem pro 4-6 žadatelů o mezinárodní ochranu. Žadatelé dostávají minimální denní dávky, které stačí na přípravu jídla. Mají přístup k tzv. nutné zdravotní péči, jejich děti pak ke stejné úrovni zdravotní péče jako jejich švédští vrstevníci. Na požádání jim azylový odbor sám určí a platí právníka.²⁴

Navíc má každý žadatel o azyl k dispozici tzv. **caseworkera** – osobu, která se jim od počátku případu věnuje, pomáhá s ubytováním, jazykovými a jinými kurzy a připravuje cizince na všechny možnosti konečného rozhodnutí ve věci. To znamená, že caseworker pomáhá cizinci upravit jeho pobytový status ve Švédsku i v případě varianty zamítnutí azylové žádosti. V případě negativního azylového rozhodnutí a nemožnosti úpravy pobytového statusu je caseworker klientovi k dispozici cca. 2 měsíce a podporuje jej v rozhodnutí o dobrovolném návratu, k čemuž slouží vládní návratový program nebo samostatný způsob návratu navržený cizincem. Podpora caseworkera se uplatňuje stejně v případě nuceného návratu. Caseworker na základě znalosti klienta a případu doporučuje odpovědným orgánům vhodný způsob ubytování, možné alternativy k detenci, takže umístění klienta v detenci je skutečně až tou poslední možností vynucení jeho vycestování.

Belgie

Podobný projekt využití tzv. **kouče** byl v roce 2008 zaveden v Belgii pro rodiny s dětmi, protože belgická vláda rovněž přistoupila k závazku neumisťovat děti cizinců do detence. Rodiny s dětmi jsou považovány za specifickou skupinu, která pouze v malé míře opouští azylové řízení, svou stabilizační roli tu sehrává skutečnost, že děti jsou začleněny do školního kolektivu, mají

²⁴ Viz. There are alternatives, A handbook for preventing unnecessary immigration detention, vydala International Detention Coalition, www.idcoalition.org, 2011, str. 035.

zajištěno zdravotní pojištění a riziko „zmizení“ je u rodin s dětmi minimální. Rodiny s dětmi jsou proto v Belgii ponechávány na svobodě resp. v otevřených ubytovacích zařízeních. Belgický kouč se zaměřoval přímo na přípravu rodiny k návratu do země původu, nehledal pro rodinu žádnou alternativu regularizace pobytu. Role koučů v Belgii byla nedávno rozšířena o obecné poradenství o možnostech řešení problému s bytovým oprávněním.

Austrálie

Austrálie, možná z důvodu zvláštní zásady držet v geograficky izolované detenci téměř všechny žadatele o azyl, uplatňuje celou řadu výjimek, jež lze považovat za alternativy k detenci. Využíváno je propuštění na cizincem udanou adresu, propuštění do intenzivní podpory caseworkera, propuštění do přípravného návratového programu, propuštění s povinností pravidelně se hlásit, podobně jako v ČR, nebo propuštění oproti kauci nebo záruce. Ostatně belgický projekt se inspiroval podobným modelem v Austrálii, kde byly rovněž osoby s povinností návratu ponechány na svobodě ve své komunitě za použití intenzivní práce case-managerů – zaměstnanců státních úřadů. Ten provází cizince řízením o jeho statusu, pomáhá mu orientovat se v omezených možnostech řešení své situace a hodnotí nutnost použití detence v každém konkrétním případě.

Handbook International Detention Coalition uvádí také dva specifické australské programy. Tzv. Community Status Resolution Service se zaměřil na skupinu cizinců bez znaků zranitelnosti, Community Assistance Support Program naopak zahrnoval komplexní péči vysoce zranitelným jednotlivcům, kterým pomáhal dokonce s urychlením řízení o jejich bytovém statusu. Pouhých 7% klientů programu se nepodřídilo pravidlům programu a výsledkům řízení, ale je třeba říci, že 66% zranitelných osob obdrželo povolení k pobytu v Austrálii. Markantní byl finanční rozdíl nákladů na jeden den pobytu účastníka v programu (38 australských dolarů) oproti nákladům na jeden den pobytu v detenci (minimálně 125 australských dolarů).²⁵ Finanční výhodnost alternativních programů oproti detenci je společným rysem snad všech alternativ k detenci, např. tzv. Toronto Bail Program²⁶, realizovaný zvláštní agenturou placenou vládou, stojí 10-12 kanadských dolarů za osobu a den oproti 179 dolarům

za osobu a den pobytu v detenci. Ostatně jen skutečnost, že v ČR počet zaměstnanců v detenci téměř vždy překračuje počet momentálně zajištěných osob v detenci je běžný za několik posledních let.

Austrálie má také zavedený systém tzv. bridging víz, jakousi obdobu českého víza za účelem strpění pobytu, které je však vydáváno osobám v návratovém procesu, které se vrátit nemohou z důvodů nezávislých na jejich vůli. Bridging vízum je tak alternativou detence a navíc držitelé víza garantuje právo pracovat, právo na lékařskou péči a minimální sociální dávky. Držitelé tohoto víza jsou pak povinni spolupracovat se státním orgánem při přípravě návratu.

Velká Británie²⁷

V květnu 2010 vláda Velké Británie přijala závazek ukončit zajišťování nezletilých v detenčních zařízeních. Důvody, proč byly děti a rodiny s dětmi zadržovány jsou podle britské Border Agency především tři následující: pokud by nebyly zajištěny, některé rodiny by utekly a nebylo by možné jejich vystěhování, rodiny jsou zajišťovány pouze k docílení jejich urychleného vyhoštění z Británie a většina rodin, které jsou na konci azylového řízení, nejsou připraveny opustit Británii dobrovolně. Tyto důvody se však zdají z pohledu rodin s dětmi nedostatečné, rodiny málokdy zmizí, jsou více zapojeny do sociálního a vzdělávacího systému. Existuje však i řada alternativ a není potřeba se uchýlovat k řešení formou zajištění.

K rozhodnutí ukončit zajišťování dětí došlo na základě nátlaku mnoha skupin. Jednalo se o vliv nestátních organizací, veřejnosti, i o zprávy například hlavní vězeňské inspektorky. Zrušení praxe zajišťování dětí bez doprovodu a rodin s dětmi se stalo dokonce náplní volebního programu politických stran. Svůj vliv sehrála i média, která informují veřejnost o konkrétních případech zadržených nezletilých, rodin nebo samotných matek s dětmi. Tyto konkrétní případy bývají velmi působivé a ilustrují

²⁵ Viz. *There are alternatives*, A handbook for preventing unnecessary immigration detention, str. 040.

²⁶ Viz. *There are alternatives*, A handbook for preventing unnecessary immigration detention, str. 044.

²⁷ Převzato z analýzy Kristýny Urbanové, *Detenční zařízení – zajišťování dětí a rodin s dětmi*, Česká republika, Velká Británie, květen 2011.

situaci, ve které se žadatelé o azyl nacházejí. Podmínky, ve kterých byly děti zadržované, byly absolutně nevyhovující. Mříže na oknech, ostnaté dráty a žádné speciální vybavení pro děti, prostředí připomínající vězení. Děti zajištěné v detenčním zařízení si stěžovaly na tamní podmínky a často byla ovlivněna jejich psychika.

Rok po závazku vlády ukončit zajišťování dětí v detenčních zařízeních (květen 2010)²⁸ se stále objevují zprávy o tom, že některé zajištěny byly. Jsou zveřejněny případy zajištění několika dětí v různých zařízeních. Zároveň by mělo být nově otevřeno speciální zřízení přebudované z bývalé speciální školy (Pease Pottage, Gatwick), které by mělo rodinám poskytnout vhodnější prostředí. Toto zařízení bude provozována Border Agency ve spolupráci s národní dětskou charitou Barnardo's. Součástí vybavení zařízení však bude bezpečnostní plot, reflektory, bezpečnostní kamerový systém (CCTV), vnitřní i vnější zámky, bude vytvořen jakýsi vnitřní ohraničený prostor vytvářející území, které bude zabraňovat střetnutí obyvatel zařízení s vnějším světem. Řada organizací přestává mít důvěru ve sliby Border Agency, jelikož její jednání se ve vztahu k problematice zajišťování nezletilých od přijetí závazku zrušit jejich zajišťování příliš nezměnilo. Málo z nich, ale veřejně vystoupilo proti zřízení nového zařízení, zachování starších či proti návratové politice. Kontrastem je kampaň „Keep Your Promise“ uspořádaná v souvislosti s rokem od vyhlášení ukončení detencí pro děti. V rámci této kampaně bylo zasláno přes dva tisíce pohledů k rukám ministerského předsedy Camerona. Kampaň vyšla ze strany církevních organizací, organizací zabývajících se problematikou uprchlíků, a místních studentských skupin na podporu uprchlíků. Souběžně proběhla kampaň upozorňující na spolupráci charity Barnardo's v rámci sítě charitativních obchodů a fundraisingových událostí, kterou ostatní organizace vnímají negativně.

Ze strany Border Agency je za pojistku spravedlnosti a vhodnosti procesu považován nezávislý výbor 'Independent Family Returns

²⁸ Úryvek z vládního prohlášení k nové cizinecké politice z prosince 2010: „In May of this year, the government committed to end child detention for immigration purposes. Today it has unveiled a new, compassionate approach to family removals, following a wide-reaching review and consultation. The UK Border Agency will now follow a new 4-stage process focused on engagement with families during the decision-making process, giving parents the opportunity to engage in when and how they return, when they have been found to have no legal right to stay in the UK. The new measures will ensure a family's return home is safe and dignified“.

Panel, který má poskytovat nezávislé poradenství. Ministr však může jeho doporučení ignorovat. Imigrační systém pro rodiny, které nemají právo zůstat na území Velké Británie, nebo kterým vypršela platnost víza, by měl fungovat následovně: Speciálně vyškolení sociální pracovníci budou s rodinami pracovat v průběhu celého azylového řízení. V případě, že bude žádost zamítnuta, bude rodině nabídnuta podpora v rámci dalšího postupu. Bude uspořádáno rodinné setkání o návratu do země původu, budou zohledněny sociální a zdravotní aspekty, nabídnut balíček služeb ušitý na míru. Tento balíček má přispět k zajištění dobrých podmínek do doby návratu. Pro ty, kteří odmítnou nabízené služby, zůstává možnost zůstat v jejich komunitě, ale je třeba upozornit úřady dva týdny dopředu o termínu jejich letu domů, rodinám je umožněno, aby se samy zaregistrovali bez vynucování. V případě, že rodina Velkou Británii neopustí, je přistoupeno k zajištěnému odjezdu. Odjezd bude kontrolován ze strany Border Agency, situace bude přizpůsobena různým podmínkám jednotlivých rodin. Plán návratu bude odsouhlasen nezávislým výborem. Jsou vytvořeny nové alternativy jako návrat v krátkém termínu, otevřené ubytování a jako nejzazší možnost před-návratové ubytování.

4.3. Alternativy k zákonnému zajištění

Poslední novela zákona o pobytu cizinců, účinná od 1.1.2011, zavedla do českého práva dvě alternativy k detenci, neboli zvláštní opatření za účelem vycestování cizince (§ 123b a 123c zákona o pobytu cizinců). Zvláštním opatřením za účelem vycestování z území může být:

- povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií;
- složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (finanční záruka) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo. Finanční záruku může za cizince složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (tzv. složitel).

Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince lze uložit, jestliže důvodně nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje. O druhu a způsobu výkonu zvláštního opatření za účelem vycestování rozhoduje policie. Při rozhodování o uložení zvláštního opatření policie zkoumá, zda jeho uložení neohrozí výkon správního vyhoštění, a přihlíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Z nejasných důvodů policie zvláštní opatření za účelem vycestování nemůže uložit, jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu. Výrok o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě, že cizinec poruší povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nebo v době k vycestování stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestuje, policie takového cizince zajistí do detence. V případě, že splnění povinnosti zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec povinen povinnost splnit neprodleně po zániku těchto důvodů.

4.4. Alternativy k zajištění v praxi

Alternativy k detenci by policie měla uplatnit před zajištěním cizince a umožnit tak cizinci návrat dobrovolný. Návratová směrnice totiž, na rozdíl od dosavadní české právní úpravy, stojí na principu „zajištění až jako poslední možnost“. Připomíná to mimo jiné například článek 17 preambule, podle kterého „zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.“ Cizinec by tedy, ačkoliv na našem území pobývá bez oprávnění, měl mít v zásadě možnost vycestovat dobrovolně a výkon správního vyhoštění by měly „jistit“ právě opatření za účelem vycestování. Bohužel se však českému zákonodárci do stávajícího nevyhovujícího textu zákona o pobytu cizinců nepodařilo plně promítnout určitou hierarchii, podle které by mělo být při ukončování neoprávněného pobytu cizinců postupováno. Česká právní úprava tak stojí a padá se schopností kompetentního orgánu uchopit zákonná ustanovení právě v kontextu návratové směrnice.

Povinnost zkoumat možnost použití mírnějších donucovacích prostředků potvrdil ve víceru rozsudcích Městský soud v Praze (rozsudek č.j. 7 A 35/2011 ze dne 24. 2. 2011), podle kterého: „policie musí při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění vždy zvažovat, zda by nebylo namíste užít mírnějšího prostředku..a dospěje-li k názoru, že toto opatření by v daném případě nepostačovalo, musí své důvody vyjádřit v rozhodnutí, jímž zajišťuje cizince.“ V současné době by tedy bylo na místě pracovat zejména s cizineckou policií, aby úřední osoby rozhodující o zajištění byly náležitě proškoleny a naučily se alternativy k detenci používat. Současným problémem totiž je, že se policie ve svých rozhodnutích o zajištěních často vůbec k alternativám nevyjádří, případně jejich nepoužití vůbec neodůvodní. Přesto, k 15.6.2011 bylo dle informací OPU vydáno celkem 24 rozhodnutí o alternativách k zajištění – všechny jako ohlašovací povinnost, žádná jako finanční záruka.

5. Procesní záruky pro žadatele o azyl

5.1. Platné normy

Podle § 124 má policie právo zadržet cizince staršího 15 let, kterému bylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení o vyhoštění, pokud existuje riziko, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, významně narušit veřejný pořádek, nebo překazit nebo bránit výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Kromě toho má policie právo zadržet cizince v případě, že cizinec neopustil zemi v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění nebo pokud on / ona porušila jeho / její povinnosti stanovené rozhodnutím o použití alternativy k zadržení nebo jestliže on / ona je v databázi nežádoucích osob v jiném členském státě EU.

Zadržení je také běžnou praxí na počátku azylového řízení, ať už je to na několik dní po tom, co jsou dokončeny nezbytné lékařské kontroly, nebo po dobu maximálně 4 měsíců v uzavřeném přijímacím středisku na letišti v Praze nebo v přijímacím středisku Zastávka u Brna (na základě § 46a a 73 zákona o azylu). V praxi je na letišti téměř každý žadatel o azyl zadržen s výjimkou rodin s dětmi a nezletilých osob bez doprovodu. V Zastávce se

nacházejí jen žadatelé o azyl bez důkazu o jejich totožnosti zadržených na dobu maximálně 4 měsíců. Pak jsou propuštěni k životu v otevřeném uprchlickém centru či si naleznou soukromé ubytování.

5.2. Přístup k informacím o vazbě

Žadatelé o azyl v uzavřených přijímacích centrech (letišť Ruzyně a centrum Zastávka u Brna), stejně jako žadatelé o azyl v zajišťovacích zařízeních a ve věznicích, obdrží písemnou informaci (leták) popisující azylové řízení, možnost odvolání proti rozhodnutí o azylu, atd. Vnitřní předpisy a informace o službách, právech a povinnostech v detenčních zařízeních a uzavřených přijímacích střediscích jsou k dispozici v různých jazycích pro všechny žadatele o azyl a zadržené osoby. Navíc je pro každého žadatele o azyl k dispozici seznam nevládních organizací, které navštěvují centra. Nevládní organizace přicházejí pravidelně do uzavřených přijímacích středisek, jakož i do detenčních center, a to alespoň jednou týdně.

5.3. Přístup k právní pomoci v detenčních centrech

Žadatelé o azyl a zadržené osoby mají v detenčních centrech stejně jako v uzavřených přijímacích střediscích právo přijímat návštěvy právníků bez jakýchkoliv omezení. V praxi mají detenční centra stejně jako uzavřená ubytovací střediska tzv. návštěvnické místnosti, kde se právník může setkat se svým klientem. Nicméně zákon o azylu vyžaduje, aby každá plná moc obsahovala klientův podpis oficiálně ověřený notářem, advokátem nebo státním orgánem, a bez plné moci může být nemožné zajistit návštěvu.

Zejména situace na letišti v Praze nedává záruku, že právník bude mít přístup ke svému klientovi. Zejména v uzavřených centrech cizinecké policie na letišti (před tím, než je povoleno vstoupit do azylového řízení a uzavřeného přijímacího střediska), OPU obdrželo informaci, že cizinec zadržený na letišti nemohl přijímat návštěvy svého právníka kvůli problémům s přístupem do policejních cel v tranzitní zóně. Český veřejný ochránce práv ve

spolupráci s UNHCR a OPU se snaží zajistit, aby byly všem zde zajištěným osobám k dispozici informace o právních službách nevládních organizací, stejně jako přístup k právníkům.

V praxi, soukromí advokáti obvykle nemají zájem cestovat za žadatelem o azyl do detence. Proto nesou právníci nevládních organizací téměř úplnou odpovědnost za poskytování bezplatné právní pomoci v detenčních centrech a uzavřených přijímacích střediscích. Nevládní organizace poskytující právní pomoc v detenčních centrech a uzavřených i otevřených ubytovacích centrech obvykle těží z finančních prostředků Evropského fondu pro uprchlíky nebo Evropského návratového fondu, které jsou spravovány a rozdělovány Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra. Všechna detenční centra a uzavřená přijímací střediska pro žadatele o azyl jsou každý týden navštěvována právníky nevládních organizací a každá osoba v těchto centrech může využívat jejich služeb. Situaci v policejních celách letiště je třeba dále sledovat a řešit.

5.4. Přístup k azylovému řízení

Zákon o azylu č. 325/1999 Sb. říká, že cizinec, který je v nemocnici, v detenci nebo ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, je oprávněn učinit prohlášení o azylu formou písemného sdělení zaslaného na Ministerstvo vnitra. Tímto se stává účastníkem řízení o azylu. Článek 3b zákona o azylu stanoví, že právo požádat o mezinárodní ochranu v detenci skončí po sedmi dnech ode dne, kdy policie informovala žalobce o možnosti požádat o mezinárodní ochranu. V praxi nejsou žádné překážky pro podání žádosti o azyl v detenčním centru, neboť zadržované osoby jsou navštěvovány každý týden a právníci nevládních organizací jim mohou pomoci při podání žádosti o azyl.

Jiná situace může existovat na letišti v celách cizinecké policie, které nejsou považovány za formální detenční centra nebo uzavřená azylová přijímací střediska. Během našeho setkání s vedoucím oddělení cizinecké policie na letišti jsme byli ujištěni, že všechny osoby zde zadržované získaly písemné informace o možnosti požádat o azyl. Kromě toho, OPU ve spolupráci s úřadem Českého veřejného ochránce práv a UNHCR v Praze

také vytvořila leták informující zadržené osoby v celách letištní policie na možnost kontaktovat právníky OPU v případě, že potřebují jakoukoliv pomoc. Policie souhlasila, že leták umístí ve všech svých zařízeních pro omezení volného pohybu osob na letišti. V současné době jednáme o možnosti provádět návštěvy policejních cel bez předchozího upozornění, a zdá se, že to bude možné. Nicméně se zde nachází velký počet cizinců, kteří byli deportováni přímo z tranzitním prostorem letiště Praha-Ruzyně na základě velmi zrychleného řízení - pomocí tzv. příkazu na místě (viz 3.3). Obáváme se, že tato praxe vedla v řadě případů k vyhoštění.

5.5. Informace o azylovém řízení

V detenčních centrech jsou informace o azylovém řízení doručovány v psané formě každé zadržované osobě v jazyce, kterému rozumí. Podle cizinecké policie na letišti, což bylo potvrzeno zajištěnými cizinci, jsou informace o možnosti požádat o azyl také dodávány zadržným osobám v celách cizinecké policie na letišti. Žadatelé o azyl přicházející do uzavřeného přijímacího střediska Zastávka u Brna také získávají náležité informace o azylovém řízení v jazyce, kterému rozumí.

5.6. Přístup k právní pomoci po zamítavém rozhodnutí o azylu

Všichni žadatelé o azyl těží ze snadného přístupu k bezplatným právním službám nevládních organizací navštěvujících je ve všech uzavřených a otevřených centrech každý týden. OPU funguje na týdenní bázi v letištním přijímacím středisku, největším detenčním centru v Bělé-Jezové a největším otevřeném pobytovém středisku pro uprchlíky v Kostelci. V uzavřeném přijímacím středisku Zastávka u Brna, v detenčním centru v Poštorné a v otevřeném pobytovém středisku v Havířově působí nevládní organizace SOZE se základnou v Brně. Žadatelé o azyl žijící v soukromí obdrží negativní rozhodnutí o udělení azylu v uprchlických táborech, kde získají informace o nevládních organizacích, které jim mohou pomoci napsat odvolání.

5.7. Přístup k UNHCR a nevládním organizacím

Přístup k neziskovým organizacím je popsán v předchozím paragrafu, přístup k UNHCR je možný v písemné či ústní formě – telefonicky. Zásahy tváří v tvář provádí UNHCR velmi zřídkka, UNHCR poskytuje žadatelům o azyl kontakt na nevládní organizace, u kterých se jim může dostat pomoci.

5.8. Překážky a obavy

Pokud jde o obavy, chtěli bychom uvést, že všechny nevládní organizace pomáhající žadatelům o azyl jsou příliš závislé na penězích z Evropského uprchlického fondu a Evropského fondu pro navrácení, přičemž oba spravuje a rozhoduje o nich OAMP MV. Vzhledem k nízkému ročnímu počtu žadatelů o azyl a azylantů se přidělení finančních prostředků od Evropské komise stává velmi malé a může se stát, že Ministerstvo vnitra nebude schopno financovat právní pomoc v budoucnu. Soukromí právníci (advokáti) nejsou ochotni a schopni pomoci žadatelům o azyl a proto se obáváme, že bez nevládních organizací tu nebude žádná dostupná pomoc. Například byla období, kdy žádná nevládní organizace nebyla schopna poskytovat právní pomoc v největším detenčním centru. Pokud jde o překážky, nemáme problém s přístupem k zadrženým žadatelům o azyl s výjimkou policejních cel na letišti. Může být problém při zastupování žadatelů o azyl v uzavřeném přijímacím středisku nebo v detenčním centru v případě omezené ochoty úředníků ministerstva ověřit plnou moc právníka nevládní organizace.

5.9. Dobré postupy

Neomezený přístup odborníků nevládních organizací k zajištěným žadatelům o azyl je jistě dobrou praxí. Nově vzniklá povinnost soudů přezkoumávat příkazy o zadržení za 7 dnů je také dobrou praxí s ohledem na dosavadní velké zpoždění při kontrole zadržovacích příkazů.

6. Podmínky v detenci

6.1. Popis zařízení

Dvě detenční centra pro účely výkonu správního vyhoštění cizinců (v Bělé-Jezové a Poštorné), jsou velké budovy v odlehlých oblastech vzdálených od jakékoliv obce nebo města (cca 4 km). Centra jsou obehnána plotem s ostnatým drátem. Jak v Poštorné tak v Bělé je řada budov pro zadržování migrantů umožňujících oddělit muže od žen, nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s dětmi. Ženy a děti jsou umístěny pouze do centra Bělá vybaveného výtvarnou dílnou, hřištěm na fotbal a basketbal, hudebním sálem, posilovnou apod. Stejně vybavení a složení ubytovacích zařízení existuje v uzavřeném přijímacím centru Zastávka v blízkosti města Brna.

Přijímací středisko na letišti v Praze se nachází v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Jedná se o uzavřený prostor uvnitř areálu letiště bez přístupu denního světla, pouze s umělým osvětlením. Jediná možnost, jak se dostat mimo tento uzavřený prostor alespoň na chvíli, je malá terasa s výhledem na přistávací plochu. V centru jsou k dispozici různé hry a počítačová místnost, samotné centrum je však poměrně malé a depresivní.

6.2. Zadržené osoby

Osoby zadržené ve dvou zmíněných detenčních centrech jsou cizinci, kteří mají být deportováni ze země kvůli jejich nelegálnímu pobytu v České republice. Zadržené osoby jsou ubytovány odděleně ve dvou budovách, v jedné ženy a rodiny, ve druhé muži. Pouze osoby ve věku více než patnáct let mohou být zadržovány. V detenčním centru Bělá-Jezová je celková kapacita 270 lůžek. Průměrný počet zadržení v uplynulých letech byl asi 140, v roce 2011 menší než 100. Počet zadržovaných v Poštorné je v roce 2011 nižší než 50 osob. Uzavřené přijímací středisko Zastávka u Brna se skládá z několika budov. Celková kapacita je větší než 200 lůžek, ale v roce 2011 bylo obvykle přítomno najednou méně než 30 žadatelů o azyl.

Osoby v uzavřeném přijímacím středisku na mezinárodním letišti v Praze jsou nově příchozí žadatelé o azyl, kteří jsou zde zadrženi do skončení základních vstupních procedur. Celková kapacita je větší než 40 lůžek, ale v roce 2011 zde nebylo přítomno více než 10 žadatelů o azyl v jednu dobu.

6.3. Materiální podmínky

Zadrženým je poskytnuto ubytování, strava, nezbytná lékařská péče a další služby jako ty nabízené psychology, kněžími (katolické, pravoslavné a islámské víry) nebo sociálními pracovníky stejně jako některé volnočasové aktivity.

Pokud jde o ubytování v detenčních centrech, jsou zadržované osoby ubytovány odděleně, jak je uvedeno výše. Jsou obvykle ubytovány v pokojích pro 3 - 8 osob. Sociální zařízení je společné. Také kulturní zařízení ve formě některých společných prostor jsou k dispozici. Jídlo je k dispozici ve společné jídelně, zatímco muži a ženy (včetně rodin a nezletilých) jedí samostatně.

6.4. Špatné zacházení

Několik případů špatného zacházení ze strany příslušníků bezpečnostních sil bylo v posledních letech zaznamenáno v detenčním centru. Tyto případy se týkaly hrubého a neslušného chování příslušníků bezpečnostních sil vůči zadrženým a byly následně vyřešeny stížnostmi adresovanými řediteli detenčního centra. Také jsme zaznamenali několik stížností na poskytované jídlo, které nerespektuje kulturní rozdíly. Nicméně tyto stížnosti nebyly řešeny oficiální cestou.

6.5. Zdravotní problémy

Lékařská péče je poskytována kvalifikovaným lékařem, který je přítomen v detenčním středisku v předem stanovených ordinačních hodinách. Pokud jde o situaci v uzavřeném přijímacím středisku na pražském letišti, povinnost členských států, aby žadatelé o azyl poskytnuly dostatečnou zdravotní péči, je vyjádřena v čl. 15 směrnice 2003/9/ES. Zde byly zaznamenány některé sporné otázky uvedené níže.

6.6. Režim

Cizí státní příslušníci zadržování v uzavřených detenčních střediscích jsou zde drženi až do rozhodnutí o správním vyhoštění. Maximální doba zadržení je 180 dní pro dospělé a 90 dnů pro nezletilé osoby bez doprovodu. Existují dva typy režimu pro zadržované osoby, mírný a přísný. Také dělení ubytovacích zařízení je založeno na stejném principu. Cizinci mohou být umístěni v části s přísným režimem v souladu s podmínkami stanovenými v cizineckém zákoně. Například v případě, že se zajištěný cizinec chová agresivně nebo porušuje vnitřní řád detenčního centra opakovaně a závažným způsobem.

Uzavřené přijímací středisko nacházející se v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha je první cíl pro cizince přilétající letadlem, jakmile požádají o mezinárodní ochranu. Také v tomto centru cizinci nesmí opustit jeho oblast. Musí zde zůstat až do skončení vstupních procedur. Tyto postupy zahrnují zahájení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, včetně identifikačních postupů, vstupní sociální pohovor a lékařské prohlídky v souladu se zákonem o azylu. Celková doba pobytu nesmí překročit 120 dnů ode dne, kdy osoba prohlásí, že má úmysl požádat o mezinárodní ochranu.

6.7. Kontakt s vnějším světem

Nejdůležitějším faktem je, že cizí občané nemohou opustit detenční centra. Kontakt s vnějším světem je tedy zprostředkován zejména prostřednictvím návštěv příbuzných, rodinných příslušníků nebo přátel. Všechny zadržené osoby mají právo na přijetí návštěvy v trvání jedné hodiny týdně a v maximálním počtu čtyř osob. Existují samozřejmě i pravidelné týdenní návštěvy právníků nevládních organizací poskytujících bezplatné právní služby. Každá zadržená osoba také může telefonovat, ne ovšem zadarmo.

6.8. Procedura stížností a dozor

Zadržené osoby mají právo podat stížnost nebo jiný podnět k orgánu veřejné moci. Tomu odpovídá povinnost provozovatele

detenčního centra dovolit takovou stížnost. Provozovatel je navíc povinen předat stížnost okamžitě.

6.9. Personál

Personál se skládá převážně ze zaměstnanců Správy uprchlických zařízení, která je (jako vládní organizační jednotka, zřízená Ministerstvem vnitra) provozovatelem detenčních center. Mezi další zaměstnance patří sociální pracovníci a zdravotnický personál. Zadržovaní mohou také využít pomoc psychologa a kněze. Vnější bezpečnost detenčního centra je zajišťována státní policií, zatímco vnitřní bezpečnost zajišťuje soukromá bezpečnostní agentura. Zaměstnanci by měli být řádně vyškoleni a mají také povinnost mlčenlivosti ve vztahu k informacím získaným při práci.

6.10. Současná diskuze

Hlavní obavy se týkají počtu osob držených v přijímacím středisku. Počet žadatelů o azyl zadržovaných v uzavřeném přijímacím středisku na mezinárodním letišti v Praze výrazně poklesl v posledních dvou letech. Z dřívějších 30 osob na týden tento počet klesl v průměru na nyníjších 5 až 10 osob.

Otázkou je, zda jsou cizí státní příslušníci zadrženi cizineckou policií v policejních celách na letišti opravdu řádně informováni o svém právu požádat o azyl.

S ohledem na situaci v zadržovacím středisku Bělá-Jezová, stále tu přetrvávají některé problémy týkající se zdraví. Bylo zaznamenáno několik případů, kdy lékař odmítl vydat zdravotní dokumentaci zadrženému. Vydání lékařských záznamů bylo podmíněno předchozím povolením právníka neziskové organizace. Taková praxe je v rozporu se zákonem o zdravotní péči, podle níž každý pacient má právo na informace obsažené v jeho lékařských záznamech.

6.11. Závěr

Pokud jde o obecné podmínky ve vazbě, stále existuje několik otázek, týkajících se všech výše uvedených zařízení, které je třeba řešit v blízké budoucnosti.

7. Perspektivy alternativ k detenci

Alternativy k detenci byly používány českou cizineckou policií od 1. ledna 2011. Od začátku prosince 2011 byly jako alternativa k detenci použity pouze ohlašovací povinnosti, protože zde existují formální problémy se zavedením možnosti finanční záruky. Nicméně pozorujeme zlepšení povědomí pracovníků cizinecké policie o alternativách k zadržení a rostoucí počet rozhodnutí posuzujících možnost alternativy k zadržení. Naším cílem je podporovat vzdělávání příslušníků cizinecké policie zodpovědných za rozhodování o zadržení. Uvolněný koncept budoucího nového cizineckého zákona obsahuje řadu právních ustanovení, která podporují návrat jako prioritní volbu a dělají nucený návrat méně omezující.

8. Legislativní doporučení v oblasti detence žadatelů o azyl

Legislativní doporučení v oblasti detence jsou úzce spjata s problematikou nutných změn v celkové koncepci návratové politiky státu. Z hlediska úpravy *de lege ferendae*, zhmotněné v nedávno publikovaném věcném záměru nového cizineckého zákona²⁹, vítáme upřednostnění dobrovolných návratů před návraty nucenými. Vítáme možnost vydávat rozhodnutí o návratu bez zákazu vstupu. Právě automatické správní vyhoštění se zákazem vstupu vidíme jako hlavní překážku dobrovolných návratů a také ztrátu lidského kapitálu v případě integrovaných cizinců se znalostí českého jazyka, kteří roky fungovali na trhu práce. Vítáme také možnost tzv. beztrestného výjezdu (bod 3) a dobrovolné dostavení se cizince v neregulérním postavení na policii by mělo být také důvodem pro vydání rozhodnutí o návratu bez správního vyhoštění a zákazu vstupu. Velmi rozumná je možnost zařazení do programu dobrovolných návratů také cizinců s trestem vyhoštění³⁰, naopak bychom program dobrovolných návratů do budoucna nevázáli na řízení o správním vyhoštění, ale otevřeli ho široké kategorii zájemců o návrat s povinností zpětného proplacení nákladů České republiky, bude-li se chtít cizinec vrátit do ČR.

²⁹ Věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic z 28.7.2011.

Konkrétně k detenci cizinců navrhuje výslovně stanovit v zákoně, že policie je povinná zkoumat možnost udělení alternativy k detenci a řádně odůvodnit, proč v každém konkrétním případě je nutno přistoupit k detenci na určitou dobu. Z textu návratové směrnice a poslední judikatury českých soudů taková povinnost vyplývá, nicméně v praxi přetrvává na straně policie problém s příliš automatizovaným umísťováním cizinců do detence.

Navrhujeme, aby o zajištění (detenci) rozhodoval soudní orgán.³¹ Požadavek rychlosti přezkumu zajištění ze strany soud³² u a také svěření pravomoci soudu rozhodnout o propuštění cizince ze zajištění (dosti jednoznačně v článku 5 odst. 4 Evropské úmluvy) patří k dlouhodobým systémovým nedostatkům přezkumu zbavení svobody v ZZC. Odpovědnost leží v tomto případě na soudě a je jen otázkou dnů max. týdnů, kdy se stejný soud musí konkrétním případem zbavení svobody zabývat.

Navrhujeme zakázat detenci **nezletilých dětí bez doprovodu. Je těžko si představit jaký nejlepší** zájem dítěte (čl. 3 Úmluvy o právech dítěte) by mohl odůvodňovat umístění nezletilého cizince bez doprovodu (NBD) za mřížemi pro spáchání přestupku! V plné třetině států EU je detence NBD nepřijatelná³³. K zákazu zajištění NBD by mělo mj. dojít s ohledem na extrémní zranitelnost NBD, každoročně velmi nízký počet příchodů NBD do ČR, dále proto, že detenční zařízení v Bělé-Jezové je zamýšleno jako detence pro dospělé pouze se zvláštním oddílem pro NBD, a konečně z důvodu existence řady stanovisek mezinárodních lidskoprávních orgánů³⁴.

Podle názoru autora by nemělo docházet k detenci či **zajišťování nezletilých dětí s doprovodem rodičů**, zajištění je právně přípustné pouze jako krajní možnost po nejkratší možnou dobu po zvážení a vyloučení možnosti alternativ

³⁰ Rozsudek ESLP ve věci Singh v. Česká republika, rozsudek ze dne 25. ledna 2005, stížnost č. 60538/00.

³¹ Srov. čl. 9.4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 5 odst. 4. Evropské úmluvy.

³² Rozsudek soudu ESLP ve věci Sanchez-Reisse v. Švýcarsko, č. 9862/82.

³³ Srov. studii EU Agentury pro lidská práva (FRA) s názvem Detention of third country nationals in return procedures, 30. listopadu 2010, str. 58.

³⁴ Výbor pro práva dítěte, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, CRC/GC/2005/6, nebo Zpráva Working Group on Arbitrary Detention při Výboru pro lidská práva (Human Rights Council) 13th session UN General Assembly, A/HRC/13/30, 18 January 2010, bod 60.

k detenci³⁵ s povinností vytvořit dětem odpovídající podmínky s tím, že uzavřené zařízení zamýšlené pro detenci dospělých není podle Evropského soudu pro lidská práva vhodné pro ubytování dětí vzhledem k jejich specifickým potřebám. Evropský soud pro lidská práva např. v případech proti Belgii konstatoval, že „extrémní zranitelnost nezletilých dětí by měla být rozhodující a měla by převažovat nad nelegálností pobytu cizince“³⁶.

9. Nelegislativní doporučení v oblasti detence žadatelů o azyl

V případě detence na vstupu na území České republiky vidíme u žadatelů o mezinárodní ochranu systémovou chybu v případě přijímacího zařízení v Praze-Ruzyni. Dlouhodobá neschopnost identifikovat zranitelnost některých žadatelů o mezinárodní ochranu, nejedná-li se o zjevně nezletilé děti nebo naprosto zřetelně invalidní osobu, může znamenat značně traumatizující několikatýdenní či několikaměsíční pobyt takového žadatele za mřížemi přijímacího zařízení. Bezezbytku by mělo být dodržováno ustanovení článku 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků v jeho mezinárodně právním výkladu.

V případě detence z důvodu zajištění účelu řízení o správním vyhoštění se přimlouváme k rozsáhlému školení příslušníků cizinecké policie, kteří rozhodují o detenci nebo alternativách k detenci, aby bylo zajištěno naplňování zásad návratové směrnice, tj. použití detence jako posledního možného opatření po zvážení možnosti uložit alternativu k detenci.

10. Současná diskuze

Současná diskuze se zaměřuje na zcela novou úpravu plánovanou v souvislosti s přijetím nového cizineckého zákona. MV trvá na možnosti zadržování nezletilých bez doprovodu a rodin s dětmi, zatímco na druhé straně neziskové organizace, Vládní výbor pro lidská práva, Úřad veřejného ochránce práv, atd. věří, že zadržení dětí by mělo být zrušeno úplně.

³⁵ Článek 37 Úmluvy o právech dítěte resp. článek 17 návratové směrnice.

³⁶ Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga proti Belgii, rozsudek ze dne 26.01.2006 nebo Muskhadzhyjeva a další proti Belgii, stížnost č. 13178/03, rozsudek ze dne 19.01.2010.

Je zde také otevřená otázka, zda by soudy měly rozhodovat o zajištění cizinců místo úředníka cizinecké policie (Ministerstvo vnitra zastává tento názor, zatímco Ministerstvo spravedlnosti je proti tomu), a obdobně by MV chtělo přesunout odpovědnost za řízení a správu detenčních center na bedra Ministerstva spravedlnosti.



Organizace pro pomoc uprchlíkům

Kovářská 4, 190 00 Praha 9, Česká republika

Tel: (+420) 284 683 545

Mob.: (+420) 739 413 983

Fax:(+420) 233 371 258

E-mail: opu@opu.cz

www.opu.cz