

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Barbora Červenková

**Stav uprchlických zařízení v České republice s ohledem na ochranu
lidských práv**

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Stav uprchlických zařízení v České republice s ohledem na ochranu lidských práv vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci, dne 27. 3. 2015

Podpis:

Poděkování:

Ráda bych poděkovala vedoucí své diplomové práce JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za vedení při realizaci práce a za její rady a připomínky.

Poděkování patří Organizaci pro pomoc uprchlíkům za poskytnutí příležitosti praxe a ochotu se mnou spolupracovat.

Rovněž děkuji Kanceláři Veřejného ochránce práv, zejména Mgr. Ondřeji Valovi za čas a ochotu, se kterou řešil mé požadavky.

Upřímné díky si zaslouží moji milovaní rodiče, za veškerou vytrvalou podporu a víru ve mě po celou dobu studia, bez nich by tato práce nemohla vzniknout.

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod | 6 |
| 1. Právní rámec..... | 7 |
| 2. Základní pojmy | 11 |
| 2.1. Azyl, azylant | 11 |
| 2.2. Uprchlíctví, uprchlík | 11 |
| 2.3. Mezinárodní a doplňková ochrana..... | 12 |
| 2.4. Azylové zařízení | 12 |
| 3. Institut azylu | 14 |
| 3.1. Jednotlivé režimy ochrany podle zákona o azylu | 14 |
| 3.2. Ochrana zájmů rodin a práv dětí..... | 16 |
| 3.3. Správní řízení žádosti o azyl | 18 |
| 4. Azylová zařízení v České republice | 20 |
| 4.1. Zajišťovací zařízení | 22 |
| 4.2. Přijímací středisko | 27 |
| 4.3. Pobytové středisko | 29 |
| 4.4. Integrační středisko..... | 30 |
| 4.5. Role neziskových organizací při ochraně práv azylantů..... | 32 |
| 4.5.1. Právní služby | 33 |
| 4.5.2. Sociální a jiné služby..... | 34 |
| 5. Komparace s evropskými zeměmi | 36 |
| 5.1. Azylová centra v Maďarsku..... | 39 |
| 5.2. Azylová centra ve Spojeném Království..... | 41 |
| 6. Úvahy de lege ferenda..... | 43 |
| Závěr..... | 44 |
| Seznam použitých zdrojů..... | 45 |
| Bibliografie | 45 |

| | |
|-------------------------------|----|
| Právní předpisy | 46 |
| Judikatura..... | 47 |
| Online zdroje..... | 48 |
| Shrnutí | 49 |
| Abstract..... | 50 |
| Seznam použitých zkratk | 51 |
| Seznam klíčových slov | 52 |
| Index | 53 |

Úvod

V České republice jsou v současné době tisíce žadatelů o azyl či mezinárodní ochranu. Naproti tomu číslo čítající žádosti, jimž bylo vyhověno, se pohybuje v řádu stovek.¹ Český právní řád na problematiku vysídlených osob a jejich ochranu reaguje příslušnými právními nástroji. Jsou však efektivní?

Otázce lidských práv uprchlíků jsem se věnovala v rámci mezinárodní soutěže.² A právě proto jsem se rozhodla znalosti v této oblasti prohloubit vlastním výzkumem prostřednictvím diplomové práce. Jako součást týmu soutěžících za právnickou fakultu Univerzity Palackého mi bylo svěřeno, abych se zaměřila na ochranu lidských práv zadržených uprchlíků v detenčních centrech v kontextu mezinárodního práva. V diplomové práci se zaměřím na užší rozměr problematiky v horizontu deseti let zpět. S přihlédnutím ke konkrétním kauzám a interakcím přímo se žadateli o azyl zde, v České republice zasadím problematiku do správně-právní oblasti.

Potom co se zaměřím na základní definici k tématu se vzájemných fundamentálních institutů, budu zkoumat proces žádosti o azyl v kontextu ochrany práv žadatelů a zmíním režimy ochrany, které zákon o azylu cizincům poskytuje. Rovněž zahrnu analýzu úrovně a kvality ochrany a dodržování lidských práv ze strany státních orgánů v azylových centrech v České republice, které jsou v práci rozděleny podle jejich typů. S přihlédnutím k imigrační politice v České republice si za použití teoretického i empirického výzkumu položím zásadní otázku, zda jsou právní nástroje pro ochranu práv cizinců efektivní. Úroveň ochrany lidských práv žadatelů o azyl v České republice podrobím srovnání se standardem v jiných evropských zemích s poukazem na konkrétní kauzy a závěry mezinárodních soudů. V neposlední řadě zanalyzuji vliv neziskových organizací zaměřujících se na ochranu práv azylantů v České republice a stanovím jejich roli v právním státě, přičemž právě zde byla hlavním zdrojem čerpání informací má vlastní praxe.

V diplomové práci dojdou k závěrům, které doprovodím úvahami *de lege ferenda*, jaké legislativní či praktické změny je zapotřebí nastolit a jak je možné celkovou situaci týkající se imigrační politiky vylepšit.

¹ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Tab. Cizinci: Mezinárodní ochrana [online]. Český statistický úřad, 2011. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_rizeni_azyl>.

² The Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition, rok 2012/2013.

1. Právní rámec

Česká republika je členem mezinárodního společenství a participuje na členství v mezinárodních organizacích. Tyto subjekty implikují v souladu s jejich zakládacími dokumenty a mezinárodními smlouvami povinnosti pro jednotlivé členské státy. V případě České republiky, v souladu s článkem č. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „Ústava“) jsou veškeré mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu České republiky. Níže zmíněné prameny právní úpravy azylu a uprchlictví zavazují Českou republiku.

V návaznosti na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv,³ jenž říká, že „každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu,“ přijala Organizace spojených národů Úmluvu o právním postavení uprchlíků (dále jako „Ženevská úmluva z roku 1951“),⁴ která je chápána jako základní pramen uprchlického práva. Ta byla později rozšířena Protokolem k Ženevské úmluvě, přijatým v roce 1967, který je ve vztahu k Ženevské úmluvě z roku 1951 chápán jako nezávislý dokument.⁵ Azyl je dále upraven v Deklaraci o územním azylu,⁶ jež vyslovuje povinnost států respektovat azyl, poskytnutý uprchlým osobám jinými státy.

Problematiku upravuje i Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen jako „Úmluva“). Ustanovení čl. 3 Úmluvy stanoví, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. V kontextu azylové politiky hraje toto ustanovení důležitou roli zejména ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva,⁷ vztahujícího se k vyhoštění osob, zejména ve smyslu legálního jednání ze strany státní moci v případě vyhoštění.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu poskytuje ochranu před násilným navrácením uprchlíka do země, v níž mu hrozí reálné riziko mučení.⁸ Úmluva o právech dítěte⁹ dále poskytuje ochranu všem dětem, univerzálně, bez ohledu na to, zda požívají statut azylantů nebo uprchlíků.

³ Všeobecná deklarace lidských práv OSN, přijata Valným shromážděním 1948.

⁴ Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků, přijata v Ženevě, 1951.

⁵ KLÍMA, K. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1406.

⁶ Deklarace o územním azylu, přijata Valným shromážděním OSN dne 17. 12. 1967.

⁷ Za všechny uvádím rozhodnutí ze dne 18. února 1991, *Moustaquim v. Belgie*, sp.zn.. A-193/1991 a rozhodnutí ze dne 30. října 1991, *Vilvarajah a spol. v. Velká Británie*, sp.zn. A-215/1991.

⁸ Čl. 3, odst. 1 této Úmluvy stanoví: „Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení. 2. Pro účely stanovení toho, zda existují takovéto důvody, vezmou příslušné.“

⁹ Zákon č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „Listina“) v článku 43 stanoví: „*Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.*“ Toto ustanovení na ústavní úrovni je pak provedeno zákonnými předpisy do konkrétnější podoby.

Právním předpisem, na nějž bude v rámci této práce primárně a frekventovaně odkazováno, je zákon č. 325/ 1999 Sb., o azylu,¹⁰ ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o azylu“).

Zákon o azylu svůj předmět úpravy v §1 vymezuje jako úpravu podmínek vstupu a pobytu cizince, který projeví úmysl požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany na území České republiky a pobyt takového azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany na území. Zákon na základě §15 poskytuje správním orgánům prostor odmítnout žádost o azyl osobám, které se dopustily trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech nebo se před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany dopustily vážného nepolitického trestného činu mimo území, nebo spáchaly činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

Je namístě podotknout, že toto ustanovení bylo do českého právního řádu přijato v souladu s evropskými předpisy, zejména směrnicí z roku 2011 stanovující kritéria, která musí splňovat příslušníci třetích zemí, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, doplňkové ochrany nebo jiné ochrany příslušné země.¹¹ Dle ustanovení §1, písm. b) upravuje zákon i řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany a řízení o jejich odnětí. Vztahuje se rovněž na práva a povinnosti žadatele a dle písm. c) téhož ustanovení a upravuje působnosti Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Policie České republiky v této oblasti státní správy, podle písm. d) téhož ustanovení. V písm. f) stanoví, že upravuje i azylová zařízení.

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, upravuje dle §1, odst. 1, písm. a) podmínky vstupu a pobytu cizince na území České republiky za účelem poskytnutí dočasné ochrany a jeho vycestování z území. Zákon dále upravuje řízení o udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, v souladu s §1,

¹⁰ Přijetím zákona o azylu byl zrušen zákon č. 498/1990, o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů, který tuto problematiku upravoval v minulosti.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

odst. 1, písm. b) a podle téhož ustanovení, v písm. c) říká, že se zákon vztahuje i na právní status cizince, který žádá o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Odst. 3 téhož úvodního ustanovení ukládá České republice poskytnout dočasnou ochranu cizincům, kteří hromadně opustili stát (v písm. a), jehož jsou občany nebo stát, který jim přiznal azyl. Dále se dočasná ochrana poskytuje cizincům, kteří hromadně opustili stát svého posledního trvalého bydliště, jsou-li osobami bez státního občanství a dále cizincům, kteří se nemohou do těchto států vrátit v případě, že nastane důvod pro poskytnutí ochrany podle tohoto zákona.

Jak stanovuje důvodová zpráva k tomuto zákonu, dočasná ochrana je od 1. ledna roku 2000 řešena zákonem č. 326/ 1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o pobytu cizinců“). Jak je v důvodové zprávě stanoveno, dočasná ochrana je právní teorií pokládána za doplňující formu azylu. *„Dočasná ochrana má být poskytována potřebným osobám vyžadujícím pomoc mezinárodního společenství, a to zejména v případě jejich hromadného přílivu na území jednotlivých států, kdy by hrozilo, že stávající azylový systém by byl zahlcen velkým počtem nově podaných žádostí o azyl a hrozil by tudíž jeho kolaps.“*¹² Na rozdíl od azylu, respektive práva na azyl, je dočasná ochrana poskytována na základě tohoto předpisu dočasného rázu. Důvodová zpráva podotýká, že je tento institut v českém právu dalším doplňkem ke komplexnímu systému úpravy problematiky vysídlených jedinců, vedle dalších forem subsidiární („doplňkové“) ochrany.¹³

Zákon o pobytu cizinců v ustanovení §1 upravuje podmínky vstupu cizinců na území České republiky a jejich vycestování z území. *„Tato dočasná ochrana přichází do úvahy zejména v případě nějaké živelné katastrofy na území některého sousedního státu, kdy jeho občané potřebují dočasné útočiště, dokud nejsou následky této katastrofy napraveny.“*¹⁴

Zákon dále stanoví podmínky pobytu cizince na území České republiky a vymezuje působnost některých orgánů v této oblasti státní správy, jimiž jsou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí a Policie České republiky. Rovněž explicitně stanovuje, že problematiku pobytu cizinců na území České republiky předpis upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis, jímž v tomto případě je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jako „Schengenský hraniční kodex“).

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů [online]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz>>.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ JURMAN, M. *Azyl a uprchlictví* [online]. epravo.cz, 11. dubna 2002. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/azyl-a-uprchlictvi-16414.html>>.

Tento právní předpis přináší i definici cizince, jímž se dle §1, odst. 2 rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky (v přímém odkazu na zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů) a zároveň pod tuto skupinu zahrnuje i občany Evropské unie, s odkazem na Smlouvu o založení Evropského společenství. K tomuto pak §1, odst. 3 dodává, že se úprava vstupu, pobytu a vycestování občanů Evropské unie vztahuje i na ty občany státu, kteří jsou vázáni mezinárodní smlouvou s Evropským společenstvím (ve světle aktuální terminologie jde například o právní úpravu pohybu osob mezi Evropskou unií a Švýcarskem) a taktéž na občany států, kteří jsou vázáni Smlouvou o evropském hospodářském prostoru.

Dalším souvisejícím předpisem je zákon č. 273/2008, o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o Policii“), jenž vymezuje roli Policie ve správním řízení a stanoví prostředky a postupy vůči žadatelům o azyl.

2. Základní pojmy

2.1. Azyl, azylant

„Pojem azyl není v mezinárodním právu definován. Stal se principiálním označením pro souhrn ochrany poskytované danou zemí uprchlíkům na jejím území.“¹⁵ Podobně je tomu v českém právním řádu. Legislativa v České republice užívá univerzálního pojmu mezinárodní ochrana, pod něž zahrnuje jak azyl, tak uprchlictví.¹⁶ V této práci budu používat termínu azylant pro cizince, kteří žádají o ochranu České republiky dle zákona o azylu, ať již jde o azyl nebo doplňkovou ochranu, podle zákona o azylu.

Ve všeobecné rovině se termínem azyl rozumí právní i faktická ochrana cizince, který uprchl ze státu, v němž má státní příslušnost, nebo v němž doposud bydlel a má obavy o svůj život či zdraví ze specificky stanovených důvodů. Autoři Právníckého slovníku¹⁷ vysvětlují pojem azyl jako „...oprávnění státu jakožto územního suveréna poskytnout pronásledovanému cizinci vstup na své území a pobyt na něm a nevydat ho stíhajícímu státu.“ Podle nich se jedná historicky velmi starý institut, jenž v průběhu času prošel četnými změnami, proto je jeho pregnantní právní definice de facto nemožná.

Z hlediska povahy samotného práva o azyl se nejedná o subjektivní právo jednotlivce, nýbrž udělení azylu, jakožto právní ochrany žadateli, je výlučným právem státu, v němž uprchlík o azyl žádá. Stát, z něž daná osoba prchá, je pak v kontextu mezinárodního práva povinen jednání azylujícího státu (přijetí žádosti a poskytnutí azylu nebo naopak) přijmout, nikoli ho vnímat jako nevládný akt.¹⁸ Za azylanty označuje samotný zákon o azylu osoby, kterým Česká republika udělila azyl v souladu se zákonem o azylu. Podle §2, odst. 6 se jím rozumí každá osoba po dobu platnosti příslušného rozhodnutí o udělení azylu.

2.2. Uprchlíctví, uprchlík

Pokud jde o související termín uprchlíka, Úmluva o právním postavení uprchlíků stanovuje bližší kritéria v článku 1. A, bod 2., že „...pojem uprchlík se vztahuje na kteroukoli osobu, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních či z důvodu příslušnosti k určitým společenským

¹⁵ KLÍMA, K. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1406.

¹⁶ ŠTURMA, P. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vydání. Praha: Scripta Iuridica, 2012. s. 80.

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník* [online]. Praha: C.H.Beck, 2003. Dostupné na <www.beck-online.cz>.

¹⁸ Tamtéž.

vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, a je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti.“

Česká republika v terminologii vztahující se k azylu a uprchlictví v souladu s evropskou legislativou přistupuje k tomu, že pojmy azyl a uprchlictví slučuje a pojmem azyl tak označuje i uprchlictví.¹⁹

2.3. Mezinárodní a doplňková ochrana

Mezinárodní ochranu zmiňuje zákon o azylu v souvislosti s podanou žádostí v případě, že cizinec usiluje o získání azylu nebo doplňkové ochrany v České republice. Pojem mezinárodní ochrana zavedla novela zákona o azylu z roku 2006 jako reakci na evropskou směrnici 2004/83/ES o minimálních standardech, které musejí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti k tomu, aby mohli žádat o mezinárodní ochranu nebo získali postavení uprchlíka. Tato směrnice je jediným evropským předpisem, který se ve své terminologii navrácí k pojmu uprchlík.²⁰

S termínem doplňkové ochrany a osoby požívající doplňkové ochrany přichází zákon o azylu, který stanoví, že se takovou osobou rozumí cizinec, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu podle zákona o azylu, ale byla mu udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Jak jsem nastínila výše, všechny zmíněné pojmy spolu jak formálně, tak zejména materiálně souvisí a bylo by bezúčelné, ba nesmyslné, hledat mezi nimi ostré vymezení.

2.4. Azylové zařízení

Podle §79 zákona o azylu slouží azylová zařízení k hromadnému ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany za podmínek zaručujících zachování lidské důstojnosti. Ministerstvo vnitra je dle §80 zákona o azylu zřizovatelem takových zařízení, které tento zákon v souladu s §2, odst. 13 člení na přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko, v závislosti na stádiu pobytu. Do přijímacího střediska přicházejí všichni žadatelé v momentě, kdy projeví úmysl zažádat o azyl. Zde jsou provedeny úkony za účelem identifikace žadatele, včetně vstupní lékařské prohlídky. Cizinci nemají možnost se v těchto přijímacích střediscích volně pohybovat. V pobytovém středisku, do kterého je žadatel o azyl umístěn již fakultativně, je žadateli poskytována strava a za podmínek §42a zákona o azylu i kapesné. Třetí, integrační středisko,

¹⁹ ŠTURMA, P. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vydání. Praha: Scripta Iuridica, 2012. s. 80.

²⁰ Tamtéž.

je určeno pro cizince, kterým byl již azyl udělen a pobývají tak na území České republiky pod mezinárodní ochranou. Integroční středisko slouží pro cizince za účelem usnadnění počátků života v České republice, než si najdou vlastní bydlení, popřípadě než si seženou zaměstnání. Všechna tato zařízení spravuje v souladu s §80, odst. 2 Správa uprchlických zařízení²¹ (dále jen jako „SUZ“), organizační složka státu. Za fungování těchto zařízení odpovídá náměstek ministra vnitra pro veřejný pořádek a bezpečnost.

²¹ SPRÁVA UPCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. *Oficiální web Správy uprchlických zařízení* [online]. Dostupné na <www.suz.cz>. SUZ byla zřízena v roce 1996 jako rozpočtová organizace Ministerstva vnitra.

3. Institut azylu

3.1. Jednotlivé režimy ochrany podle zákona o azylu

Česká republika stanovila podmínky pro udělení azylu v Listině, kterou provádí zákon o azylu. Ten v §12 stanovuje okruh osob, kterým za splnění dalších zákonných podmínek udělí mezinárodní ochranu podle tohoto zákona. Azyl je udělen osobám, o nichž je v řízení o udělení mezinárodní ochrany na základě zjištěných skutečností usouzeno, že je žadatel:

- a) pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo
- b) 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 posledního trvalého bydliště.

V porovnání s mezinárodně-právní úpravou zákon o azylu nerozlišuje mezi statutem uprchlíka a azylem, což může být poměrně matoucí. V mezinárodním právu znamená přiznaný statut uprchlíka deklaraci a konstatování, že daný stát v souladu s přijatými mezinárodními závazky shledává, že žádající osoba naplňuje mezinárodní definici uprchlíka. Rozhodnutí o azylu náleží podle mezinárodního práva na uvážení jednotlivého státu, zda azyl poskytne, či nikoli, jde tedy o vnitrostátní záležitost. V případě České republiky je situace poněkud odlišná; podmínky stanovené pro udělení azylu v Listině, které konkretizuje zákon o azylu, jsou shodné s podmínkami, za nichž Česká republika přiznává statut uprchlíka.²²

Podle písmene a) §12 je azyl udělen cizinci, jenž je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Důvody jsou ve shodě s čl. 43 Listiny základních práv a svobod. Autoři se neshodují na tom, zda se jedná o záležitost, na něž existuje právní nárok či nikoli. Již z formulace uvedené v Listině „poskytuje“, nikoli však „poskytne“ spíše vyvozují, že právní nárok na udělení azylu podle tohoto ustanovení neexistuje.²³

Ochranu, kterou zákon o azylu poskytuje podle ustanovení §12, písm. b), bývá udělována v případě, že má žadatel 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.²⁴ Právě v tomto režimu bývá užíváno

²² ŠTURMA, P. a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. s. 84.

²³ KNAPP, V. In. PAVLÍČEK, V. (ed.) *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. 2 vydání*, Praha: LINDE PRAHA, a.s., 1999. s. 314 a násl. (čl. 38 Listiny základních práv a svobod).

²⁴ Zákonné důvody pro udělení azylu korespondují s mezinárodním standardem. Důvody se odrážejí i v definici uprchlíka v čl. 1 Ženevské úmluvy z roku 1951, kterou Česká republika inkorporovala v rámci plnění

označení uprchlíka.²⁵ Zákon užil odlišné pojmy od Ženevské úmluvy z r. 1951. „Příslušnost k určitým společenským vrstvám“ nahradil příslušností k „určité sociální skupině“. Podle soudní rozhodovací praxe se však jedná v podstatě o totéž.²⁶ Novela zákona o azylu z roku 2006 důvody rozšířila o jeden, na základě kterého je možné o azyl požádat, o důvod na základě pohlaví.

Doplňková ochrana je ze své povahy (jak již implikuje název) doplňkovým institutem vůči dvěma druhům azylu výše uvedeným; podle §14a zákona o azylu se tato ochrana uděluje cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, pokud správní orgán v řízení zjistí, že v jeho případě existují důvodné obavy, že v případě vrácení do státu, jehož je státním občanem (nebo v němž má poslední trvalé bydliště, je-li osobou bez státního občanství) mu hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy, a že nemůže nebo není ochoten využít ochrany takového státu. Za vážnou újmu zákon považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele za to, že zažádal o mezinárodní ochranu, dále vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti žadatele z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného vnitřního konfliktu. Nejvyšší správní soud pod toto ustanovení zahrnuje například situace, kdy byl žadatel o mezinárodní ochranu policejními orgány v zemi původu mučením donucen přiznat se k trestným činům, jež ve skutečnosti nespáchal.²⁷ Institut doplňkové ochrany chrání i soudržnost rodiny žadatelů o ochranu, v ustanovení §13 stanoví, že se doplňková ochrana udělí i členům rodiny,²⁸ byť správní orgán v jejich případě nezjistil samostatné důvody pro její udělení.

Právě toto ustanovení v sobě obsahuje garanci mezinárodní zásady *non-refoulement*, který dnes již můžeme považovat za součást mezinárodního obyčeje.²⁹ Jedná se o zákaz navrácení (resp. vyhošťování) a extradice (resp. vydávání) cizinců. Tento princip zakotvuje nejen Ženevská úmluva z r. 1951, ale i Úmluva. Doplnková ochrana nebude podle §15 zákona

mezinárodních závazků ve smyslu čl. 10 Ústavy zákonem č. 208/1993 Sb., „*uprchlíkem se rozumí osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je schopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti, nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem k výše uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*“

²⁵ HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011. 268 s.

²⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.2.2004, č.j. 10 Az 120/2003-55.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, č.j. 5 Azs 10/2012-68.

²⁸ §13, odst. 2 zákona o azylu pod označení rodinný příslušník zahrnuje manžela nebo partnera azylanta, svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodiče azylanta, který je sám mladší 18 let, dále zletilé osoby, které odpovídají za nezletilou osobu bez doprovodu podle §2, odst. 14 zákona o azylu nebo svobodný sourozenec azylanta, mladší 18 let.

²⁹ UNHCR: FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (ed.) *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. s. 96.

o azylu udělena, pokud cizinec spáchal zvlášť závažný trestný čin, anebo spáchal trestný čin, který je v České republice rovněž trestný, a opustil svou domovskou zemi za účelem vyhnout se trestnímu stíhání nebo pokud cizinec znamená riziko pro bezpečnost státu, podle § 15a zákona o azylu.

Zákon o azylu však v § 14 vedle mezinárodní a doplňkové ochrany nabízí ještě možnost udělení azylu z humanitárních důvodů, tzv. humanitární azyl.³⁰ Zde se otevírá prostor pro uvážení správních orgánů. Nejvyšší správní soud vyslovil, že je § 14 „...kombinací neurčitěho právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je 'případ zvláštního zřetele hodný' a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy 'lze udělit humanitární azyl' představuje správní uvážení.“³¹ V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále uvedl, že důvody hodné zvláštního zřetele nejsou například ekonomické potíže žadatele.³² V rozhodnutí NSS ze dne 11.3.2004. č.j. Azs 8/2004-55 zaujal Nejvyšší správní soud stanovisko, že má humanitární azyl být udělen v případech, kdy by jeho neudělení bylo s přihlédnutím k daným okolnostem nehumánní.

3.2. Ochrana zájmů rodin a práv dětí

Rodina je v oblasti uprchlického práva považována za skupinu, jejíž zvlášť citlivé zájmy (zejména zájem na soudržnosti) je nutné chránit přednostně. Česká vláda má podle čl. 12 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2009 Sb. m. s. umožnit za účelem sloučení rodiny vstup na území České republiky rodinným příslušníkům přesídlených uprchlíků. To vše za podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech (v tomto případě se jedná o § 13 zákona o azylu), v souladu s mezinárodními standardy a postupy v oblasti lidských práv, včetně principu nejlepších zájmů dítěte. Úmluva o právech dítěte³³ ve svém čl. 3 stanoví, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.

Zákon o azylu poskytuje zvláštní ochranu rodině azylanta. Předmětem ochrany je zde tzv. nukleární rodina, tím se rozumí rodina v užším smyslu. Jedná se o manžela, manželku,

³⁰ Jedná se o zvláštní druh azylu, jenž může být žadateli udělen i přesto, že mu žádné zákonné důvody ochrany ze strany České republiky nesvědčí. Vzhledem k tomu, že tento institut poskytuje širokou míru správního uvážení ze strany ministerstva vnitra tak, aby reagoval na individuální situace a vše zvažoval komplexně, zákon o azylu nepřináší konkrétní důvody pro udělení humanitárního azylu.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č.j. 5 Azs 105/2004-72.

³² Tamtéž: „Otázka špatné ekonomické pozice v zemi původu, která byla tvrzena jako jediný důvod pro udělení humanitárního azylu, nevzbuzuje v soudu pochybnost o tom, že správní uvážení spočívající ve volbě rozhodnutí azyl z humanitárního důvodu neudělit nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, bylo v souladu s pravidly logického posuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem; nelze tedy hovořit o voluntaristickém přístupu správního orgánu.“

³³ Zákon č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

partnera, partnerku (za zohľadnení zákona č. 115/2006 Sb., o registrovanom partnerstve), svobodné dieťa mladšie 18 let a rodič azylanta mladšieho 18 let (tedy osoby, ktoré bol v Českej republike udelen azyl). „*Kvôli zamezení účelovým sňatkům se možnost sloučení rodiny vztahuje jen na manželství, která byla uzavřena před udělením azylu žadateli.*“³⁴ UNHCR³⁵ spolupracuje s českou vládou při vyřizování žádostí o udělení azylu za účelem sloučení rodiny.

V souvislosti s tím se vyjádřil Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí,³⁶ v němž přebíral právní úvahu Ministerstva vnitra, které uvádí, že jak zákon o azylu, tak zákon o pobytu cizinců tento princip zohľadňuje. V konkrétnej veci šlo o obavy stěžovateľky o její rozdelení s nezletilou dcerou v prípade neudelení mezinárodní ochrany. „*Oba tyto zákony svou úpravou aplikují nejlepší zájem dítěte a zejména dbají na ochranu jednoty rodiny cizinců na území České republiky. Nemůže se proto stát, že by se nezletilá několikaměsíční stěžovatelka musela bez svých rodičů vrátit do země původu, jak se toho v kasační stížnosti obává její matka.*“³⁷ Nejvyšší správní soud také v tomto rozhodnutí vyslovil, že je na jednotlivých správních orgánech, aby článok 3 Úmluvy o právech dieťaťa respektovaly a s ohľadem na její nejlepší zájem pečlivo zvažovali prípadné nucené vycestování nezletilých z územia Českej republiky. Legislatíva EÚ sa problematice sloučení rodin azylantů věnuje ve směrnici o právu na sloučení rodiny.³⁸

Další velice citlivou skupinou príchozích na území Českej republiky jsou nezletilé dieťa, ktoré jsou zcela samy, bez doprovodu rodinných príslušníků. „*Nezletilí, kteří přicestují k našim hranicím sami, patří mezi nejohroženější a nejzranitelnější skupiny v naší společnosti,*“ uvedla komisařka EÚ pro vnitřní věci Cecilia Malmströmová.³⁹ Podle jejího tvrzení je potřeba zlepšit postupy státních orgánů členských států, aby se těmto dětem dostalo „*důstojného přijetí na hranicích EÚ.*“⁴⁰ Pro účely sloučení rodiny a s ohľadem na vyšší zranitelnost nezletilých osob prícházejících na území Českej republiky bez príbuzných se rodičem pro účely §13 zákona o azylu rozumí zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu. Podle autorů⁴¹ mají nevládní neziskové organizace podíl na celkově se zlepšující situaci, pokud jde o péči o nově príchozí nezletilé cizince. Navzdory tomu, že od 90. let minulého století má tento

³⁴ ŠTURMA, P. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. s. 89.

³⁵ Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2008, sp. zn. 9 Azs 14/2008-57.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, o právu na sloučení rodiny. Čl. 9-12.

³⁹ EVROPSKÁ KOMISE. *Azyl a přistěhovalectví: Děti bez doprovodu potřebují větší ochranu EÚ* [online]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1033_cs.htm>.

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ ŠAFROVÁ, J., KRIŠTOF, R. *Studie EMN o nezletilých bez doprovodu v ČR: politika přijímání, návratů a integračních opatření pro nezletilé bez doprovodu v České republice a statistické informace*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010. s. 9.

fenomén spíše klesající tendenci, stále se jedná o desítky nezletilých. V roce 2008 se šlo o celkem 36 nezletilých dětí, které na území České republiky požádaly o mezinárodní ochranu. Ty jsou pak umísťovány do diagnostických ústavů pro cizince. „*Děti nejčastěji přicházejí do tohoto specializovaného ústavu ze zajišťovacích zařízení pro cizince, velký počet přichází také přímo z ulice po zajištění ze strany policie*“⁴² Autoři uvádí, že mezi hlavní důvody příchodu nezletilých bez doprovodu jsou hledání azylu a ekonomické důvody. Děti jsou často buď zcela bez rodičů, nebo byli samotnými rodiči na cestu vysláni. „*Je nutné zdůraznit, že ČR není pro většinu těchto dětí cílovou zemí, ale spíše tranzitní.*“⁴³ Nejen při umísťování, ale i obecně při postupu s nezletilými bez doprovodu respektuje Česká republika Doporučené postupy Úřadu Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky při zacházení s nezletilými žadateli o azyl bez doprovodu.⁴⁴ Jak autoři správně zdůrazňují, nezletilí by měli být v souladu s těmito postupy umísťováni pouze do zařízení pro ně specializovaných, za současného respektování Úmluvy o právech dítěte. „*Nicméně v ČR dochází k zajišťování těchto cizinců jen ve zcela ojedinělých případech – maximálně několik osob ročně...*“⁴⁵ Autoři zmiňují i potřebu ochrany práv ostatních dětí v zařízení. Pokud je nezletilý zajištěn, bývá tomu tak z důvodu zjištění zletilosti. V roce 2009 se totiž v České republice odehrál případ, kdy zletilá osoba předstírala nezletilost za účelem čerpání výhod ze statusu zranitelné nezletilé osoby bez doprovodu.⁴⁶

3.3. Správní řízení žádosti o azyl

Žádost o azyl je samostatným správním řízením, které je svou povahou zvláštním řízením vůči obecnému řízení správnímu a řídí se tak speciálním zákonem, v poměru k zákonu č. 500/ 2004 Sb., zákon o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „správní řád“). Správní řád působí v azylovém řízení subsidiárně.⁴⁷ Proces jako takový vykazuje určitá specifika, na která reaguje i právní úprava žádosti o azyl a následně řízení o ní. Řízení zahajuje samotný cizinec tím, že učiní prohlášení, že žádá Českou republiku o mezinárodní ochranu.⁴⁸ Prohlášení může učinit na policii na hraničním přechodu,⁴⁹

⁴² Tamtéž, s. 9.

⁴³ Tamtéž, s. 10.

⁴⁴ UNHCR: *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* [online]. Únor 1997. Dostupné na <<http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>>.

⁴⁵ ŠAFROVÁ, J., KRIŠTOF, R. *Studie EMN o nezletilých bez doprovodu v ČR: politika přijímání, návratů a integrační opatření pro nezletilé bez doprovodu v České republice a statistické informace*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010. s. 30.

⁴⁶ Tamtéž, s. 30.

⁴⁷ §9 zákona o azylu.

⁴⁸ §3 zákona o azylu.

⁴⁹ Zákon o azylu v tomto případě stanovuje situace, na které se případ učinění prohlášení na hraničním přechodu nevztahuje; Podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců nemůže takové prohlášení učinit cizinec, který je předáván mezi státy Evropské unie na základě Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003,

v přijímacím středisku, na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie, v zařízení pro zajištění cizinců nebo na ministerstvu. Zákon dále upravuje speciální situace, kde může cizinec učinit prohlášení, je-li hospitalizován, vykonává-li zabezpečovací detenci, vazbu nebo trest odnětí svobody.⁵⁰

K řízení o udělení mezinárodní ochrany, odnětí azylu nebo doplňkové ochrany a dalším souvisejícím řízením⁵¹ je podle §8 zákona o azylu příslušné ministerstvo vnitra. §12 zákona o azylu uvádí důvody, na základě kterých Česká republika cizinci udělí azyl. Ministerstvo vnitra, které k této problematice zmocnil zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jako „kompetenční zákon“), za tímto účelem zřídilo Odbor azylové a migrační politiky (dále jako „OAMP“) s geografickým rozložením jednotlivých pracovišť, členících se dle krajů České republiky.

V důsledku skutečnosti, že zákon o azylu v ustanovení §27 poskytuje Ministerstvu vnitra, potažmo OAMP, možnost přiměřeného prodloužení rozhodnutí o žádosti, o které nerozhodne ve lhůtě 90 dnů, již zákon a priori určuje, ne zcela výjimečně nastávají situace, že žadatelé o ochranu podle zákona o azylu čekají na rozhodnutí v řádu měsíců, případně let. Vedoucí odboru SUZ Mgr. Petr Pondělíček tuto dobu odůvodňuje faktickými okolnostmi, mezi něž patří určitá doba pro úkony pracovníků OAMP. Každý žadatel o azyl přichází na území České republiky s určitými důvody. A právě od povahy žadatelových důvodů se podle Pondělíčka odvíjí délka lhůty, v níž je o žádosti v rámci činnosti správních úřadů rozhodnuto.

K ochraně práv imigrantů přicházejících do České republiky zejména v průběhu správního řízení žádosti o azyl přispívá česká pobočka Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (s mezinárodní zkratkou a dále jen jako „UNHCR“). Kancelář sídlící od roku 1992 v Praze se této agendě věnuje zejména v souvislosti s přistoupením České republiky k Ženevské úmluvě z roku 1951. *„Hlavním cílem UNHCR v České republice je podporovat úsilí o vybudování komplexního, udržitelného a samostatného azylového systému, který státu umožní posoudit žádosti o mezinárodní ochranu v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a s mezinárodním právem. Činí tak prostřednictvím vlastních programů v oblasti právního poradenství a osvětových aktivit a dále pomocí programů nestátních neziskových organizací, které UNHCR podporuje.“*⁵²

kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

⁵⁰ §3a zákona o azylu.

⁵¹ Dále také k řízení o povolení vstupu na území osobám, které učinily prohlášení o mezinárodní ochraně, k řízení o povinnosti setrvat v přijímacím středisku a k řízení o prodloužení doplňkové ochrany.

⁵² UNHCR: *Oficiální web UNHCR v České republice*. Dostupné na <<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/index.html>>.

4. Azylová zařízení v České republice

Azylová zařízení, do nichž jsou žadatelé o azyl na počátku či v průběhu řízení o jejich žádosti umísťováni, hrají důležitou roli pro zajištění základních potřeb žadatelů na území České republiky. Jsou však i faktorem, jenž výrazně ovlivňuje psychický stav žadatelů, jelikož situace v těchto zařízeních nebývá úplně ideální. V této části práce se zaměřím na zákonnou úpravu režimu v těchto zařízeních, na to jak orgány České republiky dbají na všeobecnou ochranu práv žadatelů a zanalyzují praktickou situaci v jednotlivých typech zařízení za použití posledních zpráv Veřejného ochránce práv.

Zákon o azylu garantuje žadateli o udělení mezinárodní ochrany hlášenému k pobytu v jednom z azylových zařízení poskytnutí ubytování, stravy a základních hygienických prostředků.⁵³ Za předpokladu, že žadatel nedisponuje finančními prostředky, je stát povinen tyto tři prvky základních služeb poskytnout zdarma. V souladu se s článkem 13, odst. 3 a 4 Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, poskytuje Česká republika materiální zabezpečení jen těm osobám, které nejsou schopny vlastními prostředky dosáhnout odpovídající životní úrovně. Počítá se však i s tím, že na naše území přichází určitá skupina osob, od nichž je vzhledem k jejich poměrům spravedlivé žádat úhradu poskytovaných služeb, jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o azylu.⁵⁴ Na rozdíl od toho však Česká republika hradí na základě §88 zákona o azylu zdravotní péči všem, bez rozdílu.

Za podmínek §42a připouští i poskytnutí kapesného pro žadatele.⁵⁵ To je poskytováno na dobu, v níž žadatel pobývá v azylovém centru. *„Kapesné je možné zvýšit až na dvojnásobek, a to pokud žadatel starší 18 let vykonává činnosti, které jsou prospěšné i pro ostatní žadatele a napomáhají chodu azylového zařízení. Jako příklad takovéto činnosti si lze představit např. péče o knihovnu. Rozsah dané činnosti je časově omezen na nejvýše 12 hodin měsíčně a je vykonávána na základě zadání vedoucího azylového zařízení.“*⁵⁶ Zvýšení tohoto kapesného není však nárokové.⁵⁷

Ministerstvo fakultativně zajišťuje psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby a věci s ohledem na individuální potřeby žadatele a na podporu bezkonfliktního soužití

⁵³ §42 zákona o azylu.

⁵⁴ Důvodová zpráva k §42 zákona o azylu a k bodu 31 sněmovního tisku č. 882 (přijato jako zákon č. 350/2005 Sb.).

⁵⁵ Provedeno vyhláškou č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplat.

⁵⁶ HONUSKOVÁ, V. In. KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s 376.

⁵⁷ Tamtéž.

v azylových zařízeních.⁵⁸ Jde například o speciální pomoc v případě osob, které byly obětmi mučení, osob trpících traumatem z války, znásilnění, apod. Tuto pomoc může poskytovat například dojíždějící psycholog, právě zde se však jedná o jednu z oblastí, v nichž se angažují nevládní neziskové organizace.⁵⁹

Fakultativně jsou tyto služby zajištěny proto, že jsou zohledněny možnosti a potřeby buď jednotlivých azylantů, nebo zařízení jako celku. Nicméně tento servis není podle zákona o azylu nárokový.⁶⁰ Základní rámec povinností pro zajištění minimálních služeb proto stanoví až právě zmiňovaná Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Ta v článku 20 výslovně stanoví povinnost členských států poskytnout cizincům nezbytnou léčbu poškození způsobených mučením, znásilněním nebo jiným hrubým násilím.

Až do roku 2006 český právní systém nedisponoval určitým kontrolním mechanismem nad dodržováním práv osob, které jsou omezeny na svobodě. Přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání byl v rámci splnění mezinárodních povinností rozšířen katalog oprávnění a povinností veřejného ochránce práv, za účelem realizace tzv. národního kontrolního mechanismu, aby byla zajištěna prevence a kontroly nad dodržováním práv jedinců omezených na svobodě. Veřejný ochránce práv je na základě §1, odst. 3 a 4 a §21 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o VOP“) povinen provádět systematické návštěvy zařízení, v nichž jsou osoby omezeny na svobodě a v souladu se zákonnou povinností, kterou v §21a, odst. 2 ukládá zákon o VOP, vypracuje o takové návštěvě zprávu. Zprávy mohou sloužit jako spolehlivý a nezávislý zdroj informací o tom, zda je v zařízeních dodržována jak formální zákonnost, tak obecné principy demokratického právního státu a v neposlední řadě, zda je respektován princip dobré správy, v důsledku jehož porušení by cizinci v zařízeních museli čelit hrozbě mučení, krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či všeobecné neúctě k člověku a jeho právům.⁶¹

⁵⁸ §42, odst. 2 zákona o azylu.

⁵⁹ HONUSKOVÁ, V. In. KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s 373.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců*, 2006, [online]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2006/azylove_2006.pdf>.

4.1. Zajišťovací zařízení

Zajištění cizince provádí Policie České republiky v souladu s §129 zákona o pobytu cizinců. Cizinec je do zajišťovacího zařízení umístěn v souladu s §130 zákona o pobytu cizinců, na základě rozhodnutí Policie. Účelem těchto zařízení je dočasné umístění cizince, než je správně vyhoštěn ve smyslu §118 zákona o pobytu cizinců nebo předání cizince do jiné země, která je podle mezinárodní smlouvy příslušná k řízení o jeho žádosti. Maximální doba, po kterou cizinci setrvávají v zařízení v souladu se zákonem, je 180 dnů.

V České republice se toto zařízení spravované SUZ nachází v Bělé-Jezové. Toto zařízení se dělí na zařízení se zmírněným režimem zajištění a na část s přísným režimem zajištění.⁶² „Zařízení musí odpovídat účelu, pro který bylo zřízeno, musí být hygienicky nezávadné a vybaveno tak, aby zabránilo poškození života nebo zdraví cizince a poškození majetku zařízení.“⁶³ Zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „stavební zákon“) stanoví, že každé takové zařízení musí podléhat schválení prostřednictvím kolaudačního rozhodnutí.

„Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců jsou různé, což je dáno několika faktory: délkou existence zařízení a kvalitou personálu, počtem umístěných cizinců, architektonickými a stavebními možnostmi zařízení a materiálními podmínkami.“⁶⁴ Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv z roku 2002 obecně konstatuje, že podmínky v zajišťovacích zařízeních nejsou uspokojivé.

Hned do přijetí do tohoto zařízení je Policie povinna seznámit cizince s jeho právy a povinnostmi, které se zajištěním souvisí. Dále je cizinci předložen vnitřní řád zařízení, nebo je s ním seznámen.⁶⁵ Toto seznámení musí být učiněno hned po příchodu, tedy nedůvodné průtahy nebo prodlení Policie takto učinit jsou nežádoucí. Musí být provedeno v jazyce, kterému cizinec rozumí, ať už se jedná o jazyk mateřský nebo jazyk, o němž prohlásí, že mu rozumí. O těchto úkonech má být proveden záznam, jenž podepíše jak příslušník Policie, tak cizinec a v případě přítomnosti tlumočnicka i tlumočnick. Souhrnná zpráva ombudsmana z roku 2002 k tomuto uvádí, že skutečnost je opačná. „Zajištění cizinci nemají žádnou nebo velmi nízkou povědomost o svých právech a vůbec o situaci, do níž se dostali. Mnohdy jsou nedostatečně informováni o možnosti podat žádost o udělení azylu nebo o možnost soudního

⁶² §132 zákona o pobytu cizinců.

⁶³ ONDRUŠ, R., KEJVAL, J: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005. s. 229.

⁶⁴ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003.

⁶⁵ §131 zákona o pobytu cizinců.

přezkumu zákonnosti zajištění.“⁶⁶ Zpráva uvádí, že ani samotný personál působící v zařízení o možnosti přezkoumání rozhodnutí soudem nevěděl. Během šetření bylo pracovníky kanceláře Veřejného ochránce práv zjištěno, že k soudnímu přezkumu a následnému propuštění cizince na svobodu došlo pouze jednou.

Nezdá se však, že by se situace postupem času nějak zlepšovala. Ombudsman, jenž v roce 2010 naposledy navštívil zajišťovací zařízení v Bělé-Jezové a Poštorné vyjádřil v následné souhrnné zprávě⁶⁷ (dále jako „Zpráva ombudsmana z roku 2010“) pochybnost, že jsou prohlídky cizinců, jejich věcí a prostor, v nichž setrvávají, vykonávány v souladu se zákonem a především eticky. Ombudsman upozornil na fakt, že ačkoli jsou prohlídky iniciované pracovníky SUZ, kteří rovněž určují jejich rozsah, samotní pracovníci někdy nebývají prohlídkám přítomni a s cizinci tak do kontaktu přichází pouze příslušník útvaru cizinecké policie, který se v zařízení do té doby vůbec neobjevoval. Problematické je podle ombudsmana rovněž poutání eskortovaných osob, které mají být převezeny mimo zařízení i přesto, že se podle rozhodnutí o eskortě nejednalo o „*agresivní osobu, která by mařila průběh eskorty.*“ Jako příklad uvádí Zpráva ombudsmana roku 2010 případ jedné cizinky, která byla spoutána navzdory svému malému vzrůstu a handicapu v chůzi.

Policie by měla vzhledem k vysokému počtu příchozích při umístění cizinců respektovat zejména jejich národnostní a kulturní odlišnosti.⁶⁸ Na základě toho by měla Policie položit cizinci několik otázek týkajících se jeho náboženského vyznání. „*Je vyloučeno, aby policie cizinci přisoudila jiný etnický či národnostní původ nebo náboženství, než ke kterému se cizinec přihlásí.*“⁶⁹ To ovšem neplatí v případě příchozích rodin a manželů, nepřistoupí-li Policie k domněnce, že v případě neprokázání sňatku se jedná o dvě cizí osoby.

Příchozí cizinec je povinen projít si i lékařskou prohlídkou, lékař odhadne věk cizince a určí jeho zdravotní stav. „*Na druhou stranu cizinka eskortovaná do nemocnice v Břeclavi, která ... vykazovala již několik dní známky psychických potíží, nebyla eskortně ohodnocena jako nemocná osoba, která by mohla mařit průběh eskorty. Ze strany VOP tedy bylo namítáno, zda vůbec, a popř. jakým způsobem, příslušníci policie zkoumají bezpečnostní riziko*

⁶⁶ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003.

⁶⁷ Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv cizineckých zařízení 2010* [online]. Dostupné na: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/2010-zarizeni_pro_cizince.pdf.

⁶⁸ §141 zákona o pobytu cizinců.

⁶⁹ ONDRUŠ, R., KEJVAL, J: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení.*, s. 231.

eskortovaného.⁷⁰ Podle následného šetření kanceláře Veřejného ochránce práv dochází ze strany policistů k individuálnějšímu posouzení nasazení pout.

Neshledá-li Policie důvod pro umístění cizince do zařízení se zpřísněným režimem, je automaticky umístěn do části se zmírněným režimem. Muži od žen musejí být umístěni odděleně,⁷¹ pokud se nejedná o rodinné příslušníky. To je potřeba prokázat hodnověrným způsobem, přičemž má tuto povinnost cizinec, žádá-li umístění se svými rodinnými příslušníky. K prokázání nejčastěji slouží úřední listiny domovského státu cizince. Strava má být cizincům poskytována třikrát denně, s ohledem na fyzickou zdatnost, věk a zdravotní stav cizinců, v souladu s vyhláškou č. 83/1993 Sb., o stravování v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů. „*Jsou-li některé druhy stravy pro cizince zakázány z důvodu náboženského přesvědčení, je zařízení povinno tyto zvyklosti respektovat, přičemž vždy odlišuje, zda v daném případě existuje náboženský zákaz, či jen doporučení*“⁷² Zařízení se snaží vyhovět právu volby cizince na druh potraviny, za zohlednění kapacitních i finančních možností.

Pokud jde o návštěvy,⁷³ cizinci jsou dovoleny maximálně dvě návštěvy za týden, v maximálním počtu čtyř osob nejdéle na hodinu. Vedoucí zajišťovacího zařízení může vyhovět žádosti cizince o tom, že mu umožní návštěvy častěji nebo v delším trvání, jedná se však o jeho vlastní úvahu.⁷⁴ Osoby, které cizinci poskytují právní pomoc, ho mohou navštěvovat bez těchto omezení. Cizinec má rovněž oprávnění zasílat orgánům České republiky stížnosti či žádosti, které je zajišťovací zařízení povinno odeslat. Jedná se zejména o stížnosti na postup či návrhy na zahájení řízení směřující ministerstvu podle §148 zákona o pobytu cizinců. Může se rovněž jednat o podnět k zahájení řízení z moci úřední.⁷⁵

Kulturní potřeby cizince po dobu pobytu v zajišťovacím zařízení jsou zajištěny tak, že si sám cizinec na své náklady může objednávat knihy, denní tisk nebo časopisy, podle možností zajišťovacího střediska je zajistí i provozovatel.⁷⁶ Souhrnná zpráva ombudsmana z roku 2002 uvádí, že v době šetření aktivity ve volném čase, duchovenské nebo vzdělávací, vůbec nebyly zajištěny.

⁷⁰ Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv cizineckých zařízení 2010* [online]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/2010-zarizeni_pro_cizince.pdf>.

⁷¹ §141, odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁷² ONDRUŠ, R., KEJVAL, J: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení.*, s. 233.

⁷³ §144 zákona o pobytu cizinců.

⁷⁴ ONDRUŠ, R., KEJVAL, J: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení.*, s. 233.

⁷⁵ Tamtéž, s. 236.

⁷⁶ §134 zákona o pobytu cizinců.

Část zařízení se zmírněným režimem obsahuje ubytovací část, dále část se sociálním a kulturním zařízením, prostor pro volný pohyb cizinců. Pokoj cizince obsahuje lůžko pro jednu osobu a skříňku na odložení osobních věcí, podle možností zajišťovacího střediska stolem a židlemi, to vše v závislosti na počtu ubytovaných.

Pokoje ve středisku s přísným režimem skýtají zvenčí uzamykatelné místnosti, vybavené lůžkem, skříňkou na osobní věci a případně stolem se židlemi, dále sanitárním zařízením, které je zde odděleno od ostatních neprůhlednou zástěnou a přivolávacím zařízením. Tato část střediska dále disponuje i prostorem určeným pro vycházky cizinců, vzhledem k omezeným možnostem pohybu. Policie umístí cizince do části se zpřísněným režimem v případě, že:

- a) je agresivní nebo vyžaduje zvýšený dohled z jiného závažného důvodu,
- b) opakovaně závažným způsobem poruší vnitřní řád zařízení, nebo
- c) opakovaně závažným způsobem poruší povinnost nebo zákaz.⁷⁷

Podobně jako souhrnná zpráva z roku 2002,⁷⁸ tak i Zpráva ombudsmana z roku 2010 upozornila na to, že podmínky v zajišťovacím zařízení v části se zpřísněným režimem jsou srovnatelné s podmínkami vazby, zejména pokud jde o izolaci od ostatních osob, absence přístupu k tisku a televizi. V Bělé-Jezové mohli cizinci na vycházku pouze na hodinu denně, do oploceného prostoru několika čtverečních metrů. Toto jednání lze považovat za zbavení osobní svobody, garantované čl. 5 Úmluvy, přičemž lze určitou osobu zbavit svobody pouze z taxativně stanovených důvodů, z nichž jedním je, podle písmene f), zajištění osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. Evropský soud pro lidská práva v případě Broniowski versus Polsko⁷⁹ vyslovil požadavky na znění zákona, který stanoví zbavení osobní svobody cizinců podle Úmluvou taxativně stanovených důvodů. Podmínky musí být v zákoně jasně definovány tak, aby byla jejich aplikace předvídatelná a poskytovala adresátům právní jistotu.⁸⁰ Výrazně alarmující je skutečnost, že ombudsman odhalil systematickou negaci přístupu k právnímu poradenství od neziskových organizací ze strany pracovníků SUZ.

„Po celou dobu umístění cizince je nutné zkoumat, zda trvají důvody jeho umístění do části s přísným režimem zajištění. ... Otázka posouzení důvodů k přemístění je věcí volného uvážení správního úřadu.“⁸¹

⁷⁷ § 135 zákona o pobytu cizinců.

⁷⁸ Souhrnná zpráva z roku 2002 uvádí, že ve vysokém počtu případů neodpovídá účel zařízení skutečnosti a svými restriktivními podmínkami se rovná nebo bývá i horší než místa určená k výkonu trestu odnětí svobody.

⁷⁹ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 22. června 2004, *Broniowski v. Poland*, stížnost č. 31443/96.

⁸⁰ Organizace pro pomoc uprchlíkům: HOLÁ, E.; KRYSKA, D.: *Analýza právního postavení zajištěných cizinců*. [online]. Dostupné na <http://docs.opu.cz/Analýza_pravniho_postaveni_zajistenych_cizincu.pdf>.

⁸¹ ONDRUŠ, R., KEJVAL, J.: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení.*, s. 230.

Právě možným porušením cizincových práv v důsledku rozhodnutí o přemístění do části zařízení se zpřísněným režimem se ve svém nedávném nálezu IV. ÚS 936/14 ze srpna minulého roku zabýval i Ústavní soud. Ústavní soud zaujal podobné stanovisko, jaké zmiňuje ombudsman ve Zprávě z roku 2010, že umístěný cizinec má možnost podat proti tomuto rozhodnutí stížnost, popřípadě se bránit pomocí soudního přezkumu. Předmětem sporu byla cizincova námitka, že postupem orgánů veřejné moci došlo k porušení jeho základních práv zaručených v čl. 1, v čl. 3 odstavci 1, v čl. 4 odstavci 4 a v čl. 7 Listiny základních práv a svobod a dále v čl. 3, v čl. 5, v čl. 8 a v čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Šlo o stížnost tureckého občana, jenž byl ze Švýcarska předán České republice, jelikož zde již dříve požádal o mezinárodní ochranu. Rozhodnutím policejního orgánu byl již po přiletu na letiště omezen na svobodě a několik hodin držen v prostorách Inspektorátu cizinecké policie. Podle stěžovatelových tvrzení došlo k osobním prohlídkám, přičemž byl během jedné z nich fyzicky napaden a právě tímto jednáním došlo k porušení zákazu podrobení nelidskému a ponižujícímu zacházení. Na toaletě, kam unikl, přišel v důsledku rozbití zrcadla (k čemuž podle jeho tvrzení došlo omylem) o vědomí a byl převezen do nemocnice. Posléze byl umístěn do zařízení se zpřísněným režimem v Bělé-Jezové, kde se pokusil v důsledku tíživých okolností o sebevraždu. Po zajištění jeho stavu v nemocnici byl odmítnut jeho příjem psychiatrickou léčebnou, a proto byl cizinec navrácen zpět do Bělé-Jezové, po čase do části zařízení se zpřísněným režimem, čímž podle stěžovatele došlo rovněž k porušení zákazu podrobení nelidskému a ponižujícímu zacházení. Cizinec podal trestní oznámení Generální inspekci bezpečnostních sborů, která podle závěrů ze šetření případu neshledala žádné pochybení ze strany policejních orgánů České republiky. Stěžovatel se obrátil na státní zastupitelství, aby postup Generální inspekce prošetřilo, tvrdíc, že postupem Generální inspekce bylo porušení jeho základní právo na účinné a nezávislé vyšetřování podezření z nelidského a ponižujícího zacházení ze strany orgánů veřejné moci.

Ústavní soud nicméně stížnost stěžovatele odmítl a uvedl: „Z podání stěžovatele nevyplynula žádná okolnost, která by činila jeho ústavní stížnost důvodnou. Nařikávané jednání posoudil příslušný orgán, s využitím veškerých jemu dostupných procesních nástrojů, aniž by porušení právních předpisů shledal. Sám nesouhlas s takovým závěrem nedosvědčuje, že postupem orgánů veřejné moci v jeho věci došlo k nařikávaným zásahům do jeho základních práv.“

Závěrem bych v této souvislosti zmínila problém, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců čelí při své rozhodovací praxi aplikačním potížím. Komise operuje s několika právními předpisy, „...přičemž největší úskalí činí správná aplikace zákona č. 326/1999 Sb.,

*o pobytu cizinců ... a v menší míře i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.*⁸² Na semináři konaném v březnu 2013 uvedl pracovník ministerstva vnitra (a autor příspěvku) jako příklad problematický výklad pojmu úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob podle zákona o pobytu cizinců. Sám však uvádí, že „...*ve skutečnosti jich je mnohem více, což ostatně vyplývá jak z rozsahu zákona č. 326/1999 Sb., tak zejména z ne vždy jednoznačného znění jeho jednotlivých právních institutů a jejich vzájemné provázanosti.*“⁸³ Lze si proto představit, že se komise potýká s problémy i pokud jde o odvolání podle §86 správního řádu, vztáhneme-li autorův postřeh na případný cizincův nesouhlas s rozhodnutím ministerstva vnitra, potažmo OAMP.

4.2. Přijímací středisko

Žadatel přicházející do České republiky je povinen po určitou dobu pobývat v přijímacím středisku, za účelem provedení identifikačních úkonů, lékařského vyšetření, apod.⁸⁴ Přijímací střediska se v České republice nachází na Letišti Václava Havla a v obci Zastávka u Brna. V případě, že se žadatel odmítne dostavit nebo se podrobit potřebným úkonům, zákon stanoví, jeho jednání může být hodnoceno jako přestupek.⁸⁵ Zákon o azylu dobu pobytu stanoví maximálně na 120 dnů.⁸⁶ V praxi je však běžné, že bývají veškeré nutné úkony učiněny v intervalu dvou týdnů, jak mi potvrdil vedoucí právního odboru SUZ, p. Pondělíček. Standard a úroveň ubytování v těchto přijímacích zařízeních byl vytvořen za účelem absolvování vstupních procedur, zdravotní prohlídky, identifikací cizinecké policie, zahájení azylové procedury s nově příchozím do země, apod.

Středisko je ubytováním hromadného typu a podle informací od pracovníků SUZ, nově příchozí se zde setkává až s dvaceti různými státními příslušnostmi. Už tato skutečnost může na příchozí cizince mít určitý psychologický vliv, být obklopen osobami, s nimiž se nemá jak domluvit. SUZ za účelem eliminace jazykových bariér využívá tlumočnických služeb.⁸⁷ V následné žádosti o azyl či mezinárodní ochranu podle zákona o azylu může být přítomnost tlumočnicka a jeho účast v tomto správním řízení projevem práva na spravedlivý proces, garantovaný čl. 36 Listiny a čl. 6 Evropské úmluvy.⁸⁸ Pokud se jedná o odměnu pro takto

⁸² BŘEŇ, Jan. K některým aplikačním problémům v rozhodovací praxi Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (ed.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014, s. 128.

⁸³ Tamtéž.

⁸⁴ §46 zákona o azylu.

⁸⁵ §93 zákona o azylu.

⁸⁶ §46a zákona o azylu.

⁸⁷ Zákon. č. 39/1997 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ DÖRFL, L. *Zákon o znalcích a tlumočnících*. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2009. 205 s.

ustanoveného tlumočnicka, vzhledem ke skutečnosti, že je tlumočnick ustanoven orgánem veřejné moci, odměnu stanoví zákon č. 39/1997 Sb., o znalcích a tlumočnicích sazebníkem. Zde docházíme k tomu, že náklady na takto ustanovené tlumočnicky hradí zpravidla stát. V určitých případech jsou tito tlumočnicki podle vedení SUZ odměňováni z prostředků Evropských fondů, určených pro tyto specifické účely.

Nově přichozí cizinec do přijímacího střediska je seznámen se svými právy a povinnostmi i prostřednictvím papírových materiálů, které v rozličných jazykových verzích SUZ připravuje.

Důležitou roli hrají pracovníci SUZ i v situacích, kdy je nezbytné seznámit žadatele s dalším možným postupem, v případě, že je jeho žádost o azyl, příp. mezinárodní ochranu zamítnuta. Žadateli je sděleno, že může dle zákona o azylu podat opravný prostředek proti rozhodnutí u místně a věcně příslušného krajského soudu, v souladu se správním řádem a soudním řádem správním.

SUZ jako provozovatel přijímacího i pobytového střediska má zákonnou povinnost zohlednit specifické potřeby tzv. zranitelných skupin, které zákon o azyl vyjmenovává v §82, odst. 2. Zařízení za tímto účelem obsahují tzv. chráněné zóny, do kterých mohou vstoupit pouze jejich obyvatelé a zaměstnanci jsou a účelem vstupu a práce s těmito skupinami speciálně školeni.⁸⁹

Nicméně Zpráva ombudsmana z roku 2010 upozorňuje na výraznou absenci aspektu soukromí, když je cizinec navštěvován. Problém v přijímacím středisku Zastávka u Brna spočívá v umístění prostoru vyhrazeného pro návštěvy, který se nacházel hned u vřatnice se stálou službou, v doslechové vzdálenosti. V těchto prostorách probíhaly i návštěvy advokátů nebo interakce cizinců s pracovníky nevládních organizací. Na základě ombudsmanova podnětu poskytlo vedení přijímacího střediska v Zastávce u Brna samostatnou kancelář pro poskytování právní pomoci.⁹⁰ Soukromí cizinců je dále narušeno tím, že SUZ v přijímacích střediscích provozuje kamerový systém, navzdory skutečnosti, že SUZ nedisponuje zákonnou oporou, na což upozornil ombudsman ve Zprávě z roku 2010. Zpráva uvádí, že SUZ „Nedisponovala ani „registraci“ Úřadu pro ochranu osobních údajů. Komplikovaná situace panovala v PřS Praha-Ruzyně, kde je správcem údajů Letiště Praha, SUZ je pouze v nájmu a pracovníci nemají rychlý přístup k záznamu, který si musí vždy, když se vyskytne taková potřeba, vyžádat od letištní policie.“⁹¹ V srpnu 2010 provedlo přijímací středisko registraci

⁸⁹ ŠTURMA, P. a kol: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 104.

⁹⁰ Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv cizineckých zařízení 2010* [online]. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/2010-zarizeni_pro_cizince.pdf>.

⁹¹ Tamtéž.

kamerového systému u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Ombudsman je však „...i nadále přesvědčen o tom, že oprávnění používat kamerové systémy by mělo mít oporu v zákoně. Dle jeho názoru není pouhá registrace ÚOOÚ dostatečná a je zapotřebí zákonného zmocnění.“⁹²

Pokud jde o institut odmítnutí cizince na hranici podle článků 31 a 33 Ženevské úmluvy z roku 1951, Česká republika tento problém řeší jen v přijímacím středisku Praha-Letiště Václava Havla. „*Současná nauka ve své teorii a převážně i státy ve své praxi směřují spíše k širšímu pojetí, což spočívá v nemožnosti odmítnout uprchlíka na hranici.*“⁹³ Podle autorů pracovníci v přijímacím středisku na Letišti Václava Havla pracují při respektování uvedených článků Ženevské úmluvy z roku 1951 s fikcí, že osoba, která žádá o mezinárodní ochranu, nevstoupila na území České republiky. To v praktickém důsledku znamená, že se řízení s takovým cizincem podstatně liší, jelikož se nevyužívá všech možností evropské směrnice pro sjednocení pravidel o přiznání statutu uprchlíka.⁹⁴

Počínání orgánů České republiky, které za současného omezení žadatelovy svobody v přijímacím středisku na Letišti Václava Havla neučinily určité úkony, jež učinit měly, se stalo předmětem řešení stížnosti u Evropského soudu pro lidská práva. Stížnost byla úspěšná.⁹⁵

4.3. Pobytové středisko

Cizinci přicházejí z přijímacího střediska do střediska pobytového za účelem vyčkání na rozhodnutí o žádosti o azylu. V současné době spravuje SUZ dvě pobytová střediska, jedno v Havířově a jedno v Kostelci nad Orlicí. Osoby setrvávající v těchto zařízeních již nejsou striktně omezeny na svobodě jako v předchozích typech zařízení, podmínky v nich proto nebývají předmětem ombudsmanových vyšetřování, jak mi potvrdili pracovníci kanceláře Veřejného ochránce práv.

Pobytové středisko v Kostelci nad Orlicí je objektem, který původně sloužil jako vojenská základna, za tímto účelem byl v období první republiky vystaven. SUZ středisko spravuje od roku 2001, po jeho znovuotevření, kdy byla budova od roku 1997 uzavřena. Oplocený objekt se skládá ze sedmi budov. Pokud jde o organizaci objektu, kapacita pobytového střediska čítá tři sta osob, rozmístěných do zhruba 80 pokojů, s 275 lůžky.

⁹² Tamtéž.

⁹³ HONUSKOVÁ, V. *Překážky v aplikaci definice uprchlíka v evropském prostoru*. In SCHEU, H., CH., ČÁSTEK, M., a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2010. s. 36.

⁹⁴ Směrnice č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

⁹⁵ Rozsudek ze dne 27. listopadu 2008, *Rashed v. Česká republika*, 298/07.

V budovách se rovněž nachází prádelna, společenské místnosti pro vyžití cizinců, řezbářská dílna, centrum ubytovací služby a internetové místnosti s počítači s připojením k internetu. Kuchyňka a společné sociální zařízení se nachází na každém z pater. V jedné místnosti se nachází dvě až osm osob, podle aktuálních podmínek a potřeb. Jedna z budov je vyhrazena pro pracovníky SUZ, pracovníky OAMP a cizineckou policii. V té samé budově se nachází i tzv. „chráněné bydlení“, kde jsou umístěny matky s dětmi, mladiství mladší 18 let a pohybově handicapovaní cizinci. Zdravotní středisko poskytuje ubytovaným pouze základní lékařskou péči. Pro volnočasové vyžití je kromě společenské s počítačové místnosti vyhrazena další budova, kterou pracovníci pojali jako centrum volného času, jež zahrnuje výtvarnou dílnu, menší tělocvičnu a část věnovanou dětem. Ve venkovních prostorách pobytového střediska se nachází jedno hřiště pro kolektivní míčové hry jako volejbal, fotbal nebo hokej. Mezi budovami pak lze nalézt i jedno hřiště pro děti. V roce 2013 byli v zařízení převážně muži.⁹⁶ „Skladba klientů se ve středisku mění každým okamžikem, proto nelze vyslovit, zda převládají rodiny nebo jednotlivci.“⁹⁷

V rámci evropského projektu Speciální výtvarná výchova, realizovaného na Katedře výtvarné výchovy PdF MU,⁹⁸ ve spolupráci s SUZ byl v Kostelci nad Orlicí za účelem zpříjemnění pobytu cizinců vystaven výtvarný ateliér. „Specializovaný ateliér musí splňovat všechny požadavky bezpečnosti provozu. Obsahuje oddělený sklad materiálu, adekvátní úložné prostory, velké pracovní stoly, veškeré vybavení potřebné k profesionálnímu výkonu.“⁹⁹

Pracovníci OPU pobytové středisko pravidelně navštěvují, za účelem nejrůznější pomoci klientům. Obecně lze říci, že podmínky v pobytovém centru nejsou tak deprimující jak v zajišťovacím zařízení či přijímacím středisku; ubytovaní cizinci mohou středisko za podmínek stanovených zákonem opouštět. Tato skutečnost má kromě faktického efektu značný efekt psychologický. Nelze však tvrdit, že se v pobytovém středisku setkáme s „hřejivou domácí atmosférou“.

4.4. Integrační středisko

Integrační středisko hraje spíše doplňující roli vedle střediska přijímacího a pobytového existuje jako alternativa pro cizince, kteří nemají možnost bydlení dle vlastních soukromých dispozic. Česká republika v zařízeních v Havířově, Brně, Jaroměři a Předlicích poskytuje v praxi ochranu azylantům, kteří se octnou na našem území bez prostředků a počátečních

⁹⁶ KAMENICKÝ, P. a kol. *Uprchlíci*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 39.

⁹⁷ Tamtéž.

⁹⁸ Pedagogická fakulta Masarykovy univerzity v Brně.

⁹⁹ KAMENICKÝ, P. a kol. *Uprchlíci*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 39.

kontaktů. V této fázi jsou již ubytovaní na území České republiky pod mezinárodní ochranou, kterou jim Česká republika poskytla a žadatelé dosáhli zamýšleného účelu žádosti, tj. kompletní zařazení do společnosti, včetně potenciálních povinností vůči státu. Azylantí mohou hledat zaměstnání, potomci cizinců mohou navštěvovat školy společně s českými dětmi, apod. Za tímto účelem disponuje integrační středisko integračními programy pro cizince.¹⁰⁰ Jedná se v první řadě o výuku českého jazyka. Azylantům, kteří jsou ubytovaní v integračním středisku poskytuje výuku přímo SUZ, azylantům ubytovaným mimo tato střediska výuku poskytuje smluvní partner Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Znalost jazyka země, v níž se azylant či osoba požívající mezinárodní ochrany rozhodne žít je velice důležitá i pro navazující aspekty jeho života v zemi. To vyplývá i ze studie Andrey Gerstnerové,¹⁰¹ jež se zabývala integrací azylantů do společnosti.

Pokud jde o administrativní zajištění a právní podchycení samotného pobytu cizince v integračním středisku pro žadatele, o jejichž žádosti o mezinárodní ochranu bylo vyhověno, pracovníci SUZ připravují a vypracovávají pro cizince smlouvu o ubytování. O smlouvu ubytovací se jedná zejména v důsledku faktu, že samotný zákon o azylu umožňuje azylantu nebo osobám požívající mezinárodní ochranu pobývat v zařízení maximálně 18 měsíců.¹⁰²

SUZ právní služby neposkytuje. Nejedná se totiž o účel, za kterým byla zřízena. Prvotním účelem je zajištění provozu středisek, čímž se dostávám k tomu, jak důležitá je provázanost spolupráce a koordinace agendy SUZ s neziskovým nevládním sektorem.

Za účelem ochrany práv azylantů je v integračním středisku denně přítomen sociální pracovník, jenž zprostředkovává komunikaci mezi klientem integračního zařízení a jeho provozovatelem a mezi orgány zajišťující materiální a sociální podporu, především úřadem práce,¹⁰³ zdravotní pojišťovnou, a v případě, že má klient děti, komunikaci zprostředkovává i se školským zařízením nebo případně dalšími subjekty a snaží se tak všeobecně zjednodušit

¹⁰⁰ Jde o státní integrační programy, které se v souladu se zákonem o azylu (§§68-70) orientují na pomoc azylantům při procesu začlenění do společnosti. Hlavní pilíře integračních programů jsou zajištění bydlení, usnadnění nalezení zaměstnání a pomoc při výuce českého jazyka.

¹⁰¹ GERSTNEROVÁ, A.: *Přístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice* [online]. Praha: UNHCR, 2010, dostupné na <<http://www.unhcr.cz/dokumenty/Pristup-azyntu-a-osob-s-doplňkovou-ochranou-k-zamestnani.pdf>>.

¹⁰² §79, odst. 4 zákona o azylu.

¹⁰³ V případě, že azylant či poživatel mezinárodní ochrany nemá žádné zaměstnání, je evidován úřadem práce jako uchazeč o zaměstnání dle §24 z. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, přičemž mu v souladu s §98 tohoto zákona není potřeba vydávat speciální potvrzení o zaměstnání, pokud mu dle zákona o azylu byl azyl nebo mezinárodní ochrana uděleny.

azylantovi přístup ke státním orgánům a být úspěšnější v požívání výhod, na něž má podle současné právní úpravy nárok.¹⁰⁴

Pokud jde o pomoc při uplatňování nároku na státní sociální podporu, azylanti jsou v režimu tohoto zákona v poněkud nevýhodnější situaci, než občané České republiky. Jedním z hlavních důvodů je ustanovení §68, odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále jako „zákon o sociální podpoře“), který v písm. e) stanoví, že jednou z podmínek pro úspěšné uplatnění nároku na dávku dle tohoto zákona je doložení skutečnosti, že je azylantův byt užíván na základě nájemní smlouvy nebo na základě vlastnictví k nemovitosti a dále ukládá povinnost doložení dokladu o výši nájemného. Je zcela logické, že osoba, která přijde do nové země bez znalosti místního jazyka a bez kontaktů, díky nimž by si byla schopna bydlení (a následně i příspěvky s bydlením související podle zmíněných předpisů) nemůže získat pobytovou historii tak snadno, jako občané České republiky. Sociální pracovníci SUZ se snaží tuto skutečnost a nerovnováhu v zákoně vyrovnávat odborným poradenstvím a vedením žadatele. Jelikož se velmi často stává, že azylanti nájemní smlouvu neuzavřou a zvolí si raději možnost dočasného pobytu v integračním středisku, žádají o finanční pomoc ze strany státu na základě zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kdy ubytovací zařízení spadá v režimu tohoto zákona pod definici bytu, dle §33a, odst. 3.

4.5. Role neziskových organizací při ochraně práv azylantů

Role neziskových organizací je v rámci ochrany práv azylantů během celé doby jejich pobytu v České republice velmi důležitá, především pokud se týká všeobecného a průběžného monitorování dodržování práv cizinců v centrech a vypracovávání průběžných zpráv, studií, podnětů, doporučení, apod. Nezanedbatelnou roli tyto subjekty sehrávají i zejména pokud jde o integraci azylantů do společnosti; jazykovou pomocí počínaje, přes zprostředkování nezbytných kontaktů, případně odborné psychologické pomoci a navázání společenských vazeb konče. Neziskové organizace mohou poskytovat jakýsi institucionální rámec dobrovolníkům, z důvodu, že se jednotlivci chtějí zapojit, avšak sami nedisponují potřebnými kontakty.

Ministerstvo vnitra za tímto účelem sdružením poskytuje účelové neinvestiční dotace, zejména z důvodu, že se tyto subjekty podílejí na realizaci integračních programů. V současné

¹⁰⁴ Jedná se zejména o nároky dle z. č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, (azylanti jsou v okruhu oprávněných osob dle §3, odst. 1, písm. d) tohoto zákona) případně dle z.č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (zde jsou azylanti zahrnuti do okruhu oprávněných osob v ustanovení §5, odst. 1, písm. b)), pokud by azylant nebyl zaměstnán.

době působí v České republice vysoký počet vládních i nevládních organizací se specializací na ochranu lidských práv migrantů a uprchlíků.¹⁰⁵

V České republice, podobně jako je tomu v Holandsku či v Dánsku (s tím, rozdílem, že v Dánsku je systém podpory integrace cizinců podpořen spíše profesionály), bývají někteří dobrovolníci zapojeni do integračního procesu v rámci sdružení Charita Česká republika. V Nizozemí se, pro srovnání, jedná o totožný subjekt, Humanitas. Silná stránka podpory cizinců ze strany dobrovolníků spočívá v individuálnosti. Prioritou je výuka jazyka, pomoc při navázání nových kontaktů a s řešením běžných praktických záležitostí.¹⁰⁶

4.5.1. Právní služby

Právní služby zdarma poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu patří vedle sociálních služeb mezi stěžejní přínos neziskových organizací v České republice. Poradenství se nejčastěji týká poskytnutí informací o systému v České republice, respektive o průběhu správního řízení žádosti o azyl, případně pomoc s vyhotovením žádosti o azyl. Poněkud komplikovanější situace nastává, pokud je cizinec na základě rozhodnutí Policie umístěn do některého ze zajišťovacích zařízení. Jak jsem uvedla výše, pracovníci neziskových organizací se v tomto případě zaměřují na faktickou pomoc cizinci prostřednictvím právních kroků. Ty obecně vzato nejčastěji spočívají ve vyhotovování žalob proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu §65 a násl. soudního řádu správního. Podle potřeby se neziskové organizace zapojují společně s cizincem do soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Organizace pro pomoc uprchlíkům se v právní oblasti věnuje zejména pomoci cizincům při styku s českými úřady, nejčastěji poskytuje bezplatné právní poradenství cizincům účastným na řízení podle zákona o pobytu cizinců či zákona o azylu (žádosti o mezinárodní ochranu). OPU řeší právní záležitosti týkající se dlouhodobého či trvalého pobytu, pomáhá cizincům při správním řízení o vyhoštění či zajištění.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Jako příklad uvádím Asociaci pro právní otázky migrace (věnující se právnímu poradenství v souvislosti s hrozícím vyhoštěním a dalšího zastupování cizinců ve správních řízeních), Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, které sdružuje 11 organizací specializujících se na ochranu lidských práv migrantů a uprchlíků, Most pro lidská práva, Organizace pro pomoc uprchlíkům, jež má pobočky v Praze, Plzni, Českých Budějovicích a Brně, Poradna pro integraci a migraci s vizí popularizovat fenomén migrujících cizinců, za účelem prevence xenofobie.

¹⁰⁶ DVOŘÁKOVÁ, J. a kol. *Metody sociální práce s imigranty, azylanty a jejich dětmi*. Praha: Triton, 2008. s. 321.

¹⁰⁷ ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. *Oficiální stránky Organizace pro pomoc uprchlíkům* [online]. Dostupné na <www.opu.cz>.

4.5.2. Sociální a jiné služby

Oblast sociálních a s nimi souvisejících služeb patří mezi další stěžejní oblast, v níž se neziskové nevládní organizace angažují. Jedná se o velmi různorodou činnost. Všeobecně vzato je sociální práce chápána jako praktická činnost, jež si klade za cíl odhalovat, vysvětlovat, zmírňovat a případně řešit nastalé sociální problémy. Sociální pracovníci, kteří v neziskových organizacích působí, mohou systematicky či jednorázově pomáhat jak jednotlivcům, rodinám, ale i celým skupinám nebo komunitám.¹⁰⁸ Jde zároveň o pomoc cizincům uplatnit se sociálně a společensky v nové zemi. Sociální služba je činností, u níž můžeme verifikovat určitou kvalitu, na základě stanovených kritérií. „*Standardy popisují, jak má vypadat kvalitní sociální služba a jak ji měřit. Jsou souborem měřitelných a ověřitelných kritérií...*“¹⁰⁹ Sociální služba má i své právní zakotvení, které celé činnosti dává určité hranice, a právě na základě těchto předpisů můžeme kvalitu sociálních služeb posuzovat. Jedná se o zákon č. 108/ 2006, o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o soc. službách“), provedený vyhláškou č. 505/2006 Sb. Standardy, které již v teorii nebývají rozděleny do tří skupin, avšak sociální pracovníci je v praxi do těchto skupin nadále užívají,¹¹⁰ se materiálně dělí na standardy procedurální, personální a provozní. Fakt, že koordinace činnosti Ministerstva vnitra a neziskových organizací nedisponuje žádnou právní regulací, může být na jednu stranu pozitivní, na druhou stranu se však mohou objevit i jisté nedostatky, spočívající zejména v neformální povaze komunikace mezi oběma subjekty. V souvislosti s cizinci začala být otázka sociální práce aktuální počátkem 90. let minulého století, kdy Česká republika zažila první vlnu příchodu imigrantů do země. „*Na tyto vlny migrantů, uprchlíků, navrátilců stát zareagoval zajišťováním jejich hmotných potřeb. Bylo však zapotřebí rovněž i vytvořit podmínky pro komplexní řešení sociální problematiky celých rodin včetně usídlení, zaměstnání, školní docházky dětí a podobně.*“¹¹¹ Podle autora se jednalo o úplně novou oblast sociální práce, které na našem území chyběla tradice. Činnost sociálních pracovníků se orientuje jak na snahu pomoci cizincům s adaptací do společnosti, na druhou stranu se týká i působení na společnost jako celek, aby byla k cizincům otevřenější.¹¹² Organizace pro pomoc uprchlíkům obecně věnuje zvýšenou pozornost dětem, ženám, nemocným, všeobecně cizincům ve slabším postavení. Pracovníci klientům poskytují možnost účastnit se rekvalifikačních kurzů,

¹⁰⁸ PASTRŇÁK, R. *Sociální práce s menšinami a migranty*. Opava: Optys Opava, 2008. s. 30.

¹⁰⁹ Tamtéž, s. 33.

¹¹⁰ Tamtéž, s. 33.

¹¹¹ Tamtéž, s. 36.

¹¹² NOVOTNÁ, V. *Sociální práce, její vývoj a metodické postupy*. Praha: Karolinum, 1991. 128 s.

jazykových kurzů nebo přípravných kurzů na zaměstnání. Praktické situace pracovníci pomáhají však řešit i cizincům, kteří jsou umístěni v azylových centrech.

Všeobecně vzato, právě nevládní neziskové organizace jsou vedle pracovníků SUZ subjektem, který upozorňuje na potřebu péče o osobu, jež má §81 zákona o azylu statut tzv. zranitelné osoby. Za tímto účelem bývá vypracován psychologický znalecký posudek, a doporučuje se nepostupovat příliš restriktivně.¹¹³ *„Pomoc může být potřebná i v případě konfliktů v zařízení, kdy zásah psychologa může předejít dlouhodobým neshodám, vyplývajícím z rozdílných povah osob, případně rozdílných názorů.“*¹¹⁴

¹¹³ HONUSKOVÁ, V. In. KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s 484.

¹¹⁴ Tamtéž.

5. Komparace s evropskými zeměmi

Na počátku této kapitoly bych ráda uvedla právní základ evropského azylového systému, označovaného jako Dublinský systém, jenž má počátky již v 80. a 90. letech,¹¹⁵ počínaje přijetím Dublinské úmluvy v roce 1990, jež přinesla pravidla určující, který stát je odpovědný za posouzení žádosti o azyl. V současnosti je základem Dublinského systému nařízení Evropského Parlamentu a Radu (EU) č. 604/2013 z 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém ze členských států. (dále jen jako „Dublin III“). Případy, které byly zahájeny před účinností tohoto nařízení, upravuje nařízení č. 343/2003 (dále jen jako „Dublin II“). Nařízení obsahují kritéria, podle nichž členský stát postupuje při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Patří mezi ně zejména posouzení, zda žadatel nepodal žádost o azyl v jiném členském státě. Dále se posuzují rodinné vazby, zda je žadatel držitelem víza nebo povolení k pobytu v některém členském státě, zda na území členského státu vstoupil nelegálně.

Už v roce 1999 byly principy azylového řízení v mezinárodním měřítku předmětem úvah autorů v České republice: *„S ohledem na eskalaci světových konfliktů a v důsledku toho vzrůstající počet uprchlíků a stoupající integraci členských zemí Evropského společenství bylo započato se snahou o sjednocení přístupu v uprchlických záležitostech. Vzhledem k odlišnosti procesních systémů (správních řízení a soudního přezkumu) a nemožnosti dosažení shody v této oblasti se jako jediné schůdné řešení efektivnosti azylového řízení a jednotného přístupu v této oblasti ukázalo soustředit žádosti o azyl pouze v jediném členském státě EU, a to stanovením státu zodpovědného za toto řízení a zavedením restriktivních institutů (zejména institutu bezpečné země), de facto vylučujících žadatele z azylového řízení ve více zemích EU.“*¹¹⁶

V současné době můžeme v prostoru členských států EU vyzorovat tendenci zajistit shodná kritéria pro proces přijímání a posuzování žádostí o azyl (případně přiznání statutu uprchlíka), aby tak bylo zabráněno vzniku tzv. *refugees in orbit*, uprchlíků (resp. žadatelů o azyl), které jeden členský stát odešle na základě uplatnění Dublinských nařízení (případně za použití institutu třetí bezpečné země) do jiného členského státu a vůbec se nedostane k meritornímu posouzení žádosti.¹¹⁷ *„Cizinci také nezřídka podávali postupně, někdy*

¹¹⁵ HONUSKOVÁ, V. *Překážky v aplikaci definice uprchlíka v evropském prostoru*. In SCHEU, H., CH., ČÁSTEK, M., a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2010. s. 32.

¹¹⁶ JURČÍK, Radek: *Nové principy azylového řízení - úvahy de lege lata a de lege ferenda*. *Právní rozhledy*, 1999. č. 11, s. 578.

¹¹⁷ ŠTURMA, P. a kol: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 81.

i současně, žádosti o azyl, resp. o přiznání postavení uprchlíka, v jednom či více státech EU. Snažili se získat větší šanci na udělení ochrany v některém z nich, neboť posuzování žádostí probíhalo v každém státě jinak (asylum forum shopping).“¹¹⁸

Pokud jde o všeobecnou imigrační politiku evropských států, je zajímavé, co někteří autoři uvádí s odkazem na čl. 63 Smlouvy o Evropském společenství: „*Je zapotřebí si uvědomit, že státy v této době nejsou ve svém snažení vedeny cílem zajistit vyšší ochranu migrantům, resp. uprchlíkům, ale že potřebují kontrolovat, kdo se pohybuje uvnitř Evropského společenství, resp. schengenského prostoru, kdo překročí hranice a setrvá v něm.*“¹¹⁹

Na základě podobných okolností, které jsem výše uvedla, zanalyzuji konkrétní případ žadatelů (v anonymizované podobě), který jsem řešila v rámci stáže u neziskové organizace, Organizace pro pomoc uprchlíkům.¹²⁰ Cizinci v tomto případě nepodali žádost o azyl v jiném členském státě vědomě, nýbrž v důsledku procesních pochybení orgánů Maďarska a jejich nedostatečného poučení o úkonech, které činí. Ovšem, je třeba nezapomínat na odlišné vnitrostátní právní úpravy jednotlivých členských států. „*Vzhledem k formě přijímaných instrumentů, kdy jde zejména o směrnice, a nikoli o nařízení, je zřejmé, že standardy nemohou být zcela shodné. ... a fakticky tak různorodost aplikační praxe přetrvává a shodné podmínky zajištěny nejsou.*“¹²¹ Tento problém ne zcela totožné právní úpravy azylu v jednotlivých členských má za následek rozdílné zacházení se žadateli, jež zahrnuje i v důsledku to, zda budou za uprchlíka uznáni či nikoli.

Česká republika (potažmo státní orgány České republiky; Policie ČR, Ministerstvo vnitra, ubytovací či zajišťovací zařízení pro cizince) se tak může v důsledku určitých faktických okolností, spočívajících zejména v příchodu cizinců na naše území, účastnit případů, které by na počátku nespádaly pod příslušnost českých orgánů k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu.

Na posouzení, zda je Česká republika příslušná k udělení mezinárodní ochrany, se vztahuje právě nařízení Dublin III. Pokud dojde správní orgán, jímž je v tomto případě Ministerstvo vnitra (OAMP) k tomu, že Česká republika příslušná není, řízení o udělení mezinárodní ochrany se podle §25, písm. i) zastaví, z důvodu nepřípustnosti, v souladu s §10a, písm. b) o azylu.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ SCHEU, H., CH., ČÁSTEK, M., a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2010. s. 32.

¹²⁰ Organizace pro pomoc uprchlíkům (dále jen jako „OPU“) je spolek, jenž se na území České republiky již dvacet let zaměřuje na pomoc cizincům a uprchlíkům. Jedná se neziskovou nevládní organizací, poskytující bezplatné sociální a právní poradenství potřebným. Za účelem poskytnutí právní pomoci OPU spolupracuje i s advokátními kancelářemi.

¹²¹ ŠTURMA, P. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*, s. 82.

Nicméně, cizinci přichází na naše území bez ohledu na rozhodnutí o zastavení řízení zůstávají, v důsledku skutečnosti, že byli Policií České republiky podle §129, odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky zadrženi a umístěni do zajišťovacího tábora, nejčastěji do zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové. Velmi často se stává, že rodiny takto zajištěné v Bělé-Jezové podávají opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu, ve smyslu §65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen jako „sřs“). V souladu s §31 sřs se pak žalobou zabývají ve správním soudnictví v prvním stupni krajské soudy (případně soudy městské).

Rodiny často žádají soud o zrušení prvotního správního rozhodnutí OAMP, přičemž namítají, že byli v předcházejícím řízení, jehož byli účastníky, zkráceni na svých právech v důsledku porušení práv žalobců při úkonech správních orgánů. Opírají se o §3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a neuvedl tak rozsah zjištěných informací do souladu s požadavky k úkonům, jež učinil, §50, odst. 2 a 3 správního řádu, přičemž tvrdí, že si žalovaný neopatřil dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí a nevyšel tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci, dále §50 odst. 4 správního řádu, neboť žalovaný nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Rovněž se opírají o §52 správního řádu, neboť žalovaný neprovedl důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, §68 odst. 3 správního řádu, kdy bývá odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečné, co se týká uvedení konkrétních úvah, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí a výkladu ustanovení zákona o azylu.

Ráda bych v této souvislosti upozornila na problém, jenž se týká ne zcela vyčerpávajícího zdůvodnění OAMP při vydávání rozhodnutí o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dochází pouze k citaci právních ustanovení a žadatelé mají ve výsledku pocit, že mají co dočinění s nic neříkajícím, anonymním dokumentem. Žalobci často odkazují na článek 3 odst. 2 druhý pododstavec a článek 17 Dublinského nařízení, neboť správní orgán často nezváží jejich aplikaci. Podle §4, odst. 2 správního řádu a čl. 4 a 5 Dublinského nařízení nebývají žalobci poučeni v té míře, jakou ukládá správnímu orgánu toto ustanovení. V praxi se žadatelé není veden osobní pohovor, mimo jiné za účelem, aby měl správní orgán možnost zvážit v souladu s čl. 3 odst. 2 Dublinského nařízení (ne)existenci systematických nedostatků azylového řízení a podmínky přijetí v členském státě, který je k posuzování udělení mezinárodní ochrany příslušný a vystavuje tak žadatele zároveň riziku, že budou porušena jejich práva garantovaná čl. 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv. K nutnému zvážení aplikace tohoto článku Dublinského nařízení se vyjádřil Krajský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 22. 5. 2014 č.j. 45 Az 14/2014-31, v němž vyslovil, že, „z konstrukce uvedeného článku

podle názoru soudu plyne členskému státu povinnost posoudit situaci v členském státě, který byl primárně určen jako příslušný, z pohledu skutečností v tomto článku uvedených. Z toho důvodu je dle soudu třeba tuto úvahu v rámci žalobou napadeného rozhodnutí učinit, přičemž jestliže tato úvaha v žalobou napadeném rozhodnutí v konkrétní věci chybí, trpí rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů“.

Žadatelé k žalobám přikládají žádosti o odkladný účinek žaloby ve smyslu §73. Důvody, které interpretují jako nepoměrně větší újmu než tu, jež může vzniknout jiným osobám, a není v rozporu s důležitým veřejným zájmem, bývají většinou toho rázu, že v zemi, do níž mají být podle nařízení Dublin III navraceni, dochází k systematickým nedostatkům v průběhu azylového řízení. Dále, že v případě přemístění do jednoho z detenčních center může dojít k porušení některých ustanovení Evropské úmluvy, nejčastěji článků 3 a 8 a dále porušení článku 4 Charty základních práv EU.¹²² Je třeba upozornit na skutečnost, že samo Dublinské nařízení poskytuje díky čl. 17 jistý diskreční prostor, kdy členskému státu umožní rozhodnout odchylně od nařízením stanovených pravidel. Toto nařízení zmiňuje i případy, v nichž zároveň členským státům ukládá výslovnou povinnost odchylnit se od běžných pravidel předpisu, pokud zde existují závažné důvody pro to se domnívat, že v členském státě, primárně určeném jako příslušný, dochází k systematickým právním nedostatkům a porušování žadatelových práv.

5.1. Azylová centra v Maďarsku

Za použití praktického a anonymizovaného příkladu bych ráda zanalyzovala stav uprchlických zařízení v Maďarsku, který je v porovnání se stavem zařízení v České republice doslova tristní. Poznatky jsem získala na základě praxe v OPU. Maďarsko hodnotím jako příklad hodný uvedení i v důsledku jeho geografického položení; země se v důsledku své polohy stává jakousi „branou do Evropy“ pro cizince, kteří nejsou původně ze zemí Evropské unie (a neplatí tak pro ně zásada volného pohybu osob).

Kosovská rodina A se čtyřmi nezletilými dětmi měla v úmyslu navštívit rodinu ve Švýcarsku. Povinnost vlastnit vízum jim nebyla vzhledem k jejich chudým poměrům a negramotnosti známa. Rodina byla zadržena maďarskou policií, která jim bez ohledu na zjištění jejich osobních poměrů sejmula otisky a bez přítomnosti tlumočnicka předložila dokumenty, o nichž jim oznámila, že mají být podepsány. Ve skutečnosti se jednalo o žádost o udělení mezinárodní ochrany. Rodina byla po dobu dvou týdnů umístěna do uprchlického tábora v Debrecénu, kde si prošla traumatizujícími zážitky. Ve svých výpovědích poukázali

¹²² čl. 4 Charty základních práv EU: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu trestu anebo zacházení.*“

na velmi neúnosnou situaci, zejména pokud jde o podmínky pro rodiny s dětmi. Rodina strávila předtím, než pokračovala v cestě přes Českou republiku, kde byla zadržena Policií České republiky (a kdy OAMP v následném správním řízení určil, že je rodinu potřeba přesunout zpět do Maďarska a správní řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavil) v uprchlickém táboře v Debrecénu téměř dva týdny. Podle slov členů rodiny A byl tábor přeplněný, špinavý, dospělí i děti dostávali jídlo dvakrát denně, ráno v osm a v poledne, což zapříčinilo hladovění dětí. Rodině nebyly poskytnuty žádné finanční prostředky. Do dnešního dne jsou z toho velmi traumatizováni a snaží se prvoinstanční rozhodnutí OAMP zvrátit prostřednictvím opravných prostředků, které umožňuje český právní řád.

Situaci v maďarských uprchlických centrech dlouhodobě monitorují nezávislé nevládní organizace a publikují za tímto účelem zprávy a reporty.¹²³ Maďarsko od září roku 2014 začalo podle nezávislé zprávy maďarského helsinského výboru¹²⁴ zajišťovat v centrech pro uprchlíky i rodiny s dětmi,¹²⁵ ačkoli k tomu tato centra nejsou uzpůsobena. Zejména absentují možnosti dětí navštěvovat školu nebo se věnovat některým vzdělávacím či rekreačním aktivitám. Nevládní organizace tuto situaci permanentně kritizují a obsazenost uprchlických center se spíše odvíjí od jejich kapacity, než od jednotlivého posouzení toho kterého případu. Rodina A má důvodné obavy, že v případě jejich přesunu zpět do Maďarska nebudou jejich žádosti podrobeny individuálnímu prozkoumání, a že dojde k vyhoštění do jejich země původu, do Kosova.

V této souvislosti odkázala zpráva Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky na nedostatek spočívající v tom, že není možné spolehnout se na splnění záruky nenavrácení v rámci respektování principu *non-refoulement*¹²⁶ ze strany maďarských státních orgánů.¹²⁷ Komisař Rady Evropy pro lidská práva Nils Muižnieks v zprávě po návštěvě Maďarska upozornil na neexistenci možnosti podat odvolání a na neefektivnost soudního přezkumu proti imigrační

¹²³ UNHCR: *Hungary as a country of refugee* [online]. UNHCR country report, 2012. Dostupné na <<http://www.refworld.org/pdfid/4f9167db2.pdf>>.

¹²⁴ Maďarský helsinský výbor je, podobně jako Český helsinský výbor, nevládní nezávislou organizací, která vznikla při příležitosti konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě v Helsinkách, roku 1975. Helsinský výbor se zaměřuje na monitorování dodržování lidských práv v zemi, bojuje proti rasismu a nesnášenlivosti a snaží se o celospolečenskou výchovu k respektu k přirozeným právům člověka.

¹²⁵ Maďarský helsinský výbor: *Asylum seeking families detained in Hungary against children's best interest* [online]. 4. listopadu. 2014, [citováno 13. února 2014]. Dostupné na <<http://www.asylumineurope.org/news/04-11-2014/asylum-seeking-families-detained-hungary-against-children%E2%80%99s-best-interest>>.

¹²⁶ čl. 33 Ženevské úmluvy z roku 1951.

¹²⁷ UNHCR: *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* [online]. Říjen 2012 [citováno 12. února 2014]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/507298a22.html>>.

detenci (z jeho zjištění vyplývá, že jen 3 osoby z 8 tisíc byly v důsledku rozhodnutí maďarských soudů soudy propuštěny).¹²⁸

Mnoho členských států postupem času odstupuje od přemísťování rodin žadatelů zpět do Maďarska, které by bylo k posouzení žádosti příslušné, právě z důvodu vysokého rizika imigrační detence, špatně snesitelných podmínek v detenčních centrech a uprchlických táborech. Jako příklad uvádím nedávná rozhodnutí německých soudů (z prosince 2015 a ledna 2015).¹²⁹ Německé soudy zhodnotily podmínky pro žadatele jako neustále se zhoršující. Jedním z důvodů je i vysoký nárůst počtu žadatelů o mezinárodní ochranu. Soudy vyšly z průběžných nezávislých zpráv maďarského helsinského výboru a dalších nezávislých orgánů a rozhodnutí o přemístění osob z Německa do Maďarska zastavují.

Výše uvedené důvody mohou být případnými žalobními body proti správnímu rozhodnutí Ministerstva vnitra, OAMP, s přihlédnutím k nezávislým zprávám o stavu center a k rozhodovací praxi německých soudů.

5.2. Azylová centra ve Spojeném Království

V předchozí podkapitole jsem porovnávala podmínky v azylovém centru v Maďarsku, které je svou povahou zemí práva kontinentálního typu. Za účelem položení otázky, zda má odlišný právní systém (*common law*) potenciální vliv na situaci v azylových centrech, v této podkapitole se zaměřím na podmínky v centrech ve Velké Británii.

V roce 2014 bylo ve Spojeném Království evidováno na 3000 příslušníků cizího státního občanství, kteří byli drženi v jednom z devíti tzv. *Immigration Removal Centres*. Skupina osob omezených na svobodě se v květnu roku 2013 rozšířila, když byla kapacita ve věznicích navýšena o lůžka pro vězně, kteří již vykonali trest odnětí svobody a čekají na deportaci.¹³⁰ Podle údajů z roku 2014 je dále zhruba stovka cizinců držena na letištích či přístavech. Cizinci přirovnávali podmínky v centrech k podmínkám ve vězení, přičemž se četné stížnosti týkaly zejména nedostatečného soukromí a druhu stravy.¹³¹ V průběhu denního režimu, který je cizincům organizován prostřednictvím rozepsaného rozvrhu, je kromě kvality jídla a možnosti přístupu na internet (což bývá jediným kontaktem s venkovním světem) ovlivňující i fakt, že jsou cizinci v neustálé nejistotě a očekávání, jak o jejich budoucnosti rozhodnou státní

¹²⁸ Komisař Rady Evropy pro lidská práva: *Report following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014* [online]. odst. 155. Štrasburk, 16. prosince. 2014 [citováno 13. února 2014]. Dostupné na <<http://www.refworld.org/docid/54905c1d4.html>>.

¹²⁹ Rozsudek Verwaltungsgericht Sigmaringen ze dne 1. prosince 2014, č.j. A 2 K 422/14; Rozsudek Bayerisches Verwaltungsgericht München ze dne 7. ledna. 2015, č.j. M 11 S 14.50682; Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin ze dne 15. ledna. 2015, č.j. VG 23 L 899.14 A.

¹³⁰ BOSWORTH, M. *Inside immigration detention*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 283 s.

¹³¹ Tamtéž, s. 131.

orgány.¹³² Podmínky v centrech se staly předmětem kritiky v poslední výroční zprávě z roku 2014 neziskové organizace *Detention Action*,¹³³ zabývající se ochranou práv imigrantů v zemi. Dlouhodobá izolace cizinců v centrech i od členů rodiny bývá příčinou psychické újmy a tendencí k sebepoškozování.¹³⁴ Zpráva uvádí, že navzdory skutečnosti, že počet žádostí o azyl postupně klesá, k tomuto existuje stále velmi vysoký poměr cizinců, kteří jsou zadrženi, přičemž podmínky v centrech se stále zhoršují.¹³⁵ K příliš systematickému umístování cizinců do objektivně nevyhovujících podmínek se nicméně vyjádřil i Vrchní soud v Londýně, jenž v případě z července roku 2014 zaznamenal neúnosnou míru hraničící se samotnou zákonností postupu, s jakým státní orgány k cizincům přistupují.¹³⁶ Pokud jde o systematický monitoring (ne)dodržování práv cizinců v azylových centrech, nevládní organizace Human Rights Watch podrobuje podmínky v zařízeních a především upírání základních práv cizinců kritice. Zvláštní reportérka OSN proti násilí na ženách podle nedávného reportu z roku 2015 navštívila zařízení Yarl's Wood, kde zaznamenala systematické bránění obětem násilí v přístupu k právní pomoci a potažmo odepírání přístupu ke spravedlnosti v důsledku systematických škrťů v rozpočtu, věnovaného na právní pomoc cizincům, kteří byli oběti násilí. Reportérce byl navíc při poslední návštěvě v dubnu minulého roku odepřen přístup do zařízení, aby mohla ochranu práv cizinců monitorovat.¹³⁷

Na základě výše uvedeného docházím k tomu, že ani teoreticky odlišné právní mechanismy, prováděné systémem *common law* neznamenaají automaticky lepší podmínky v centrech pro příchozí cizince, respektive, země se systémem *common law* nebývají obecně vzato vyšší zárukou dodržování základních práv cizinců.

¹³² Tamtéž, s. 136.

¹³³ PHERPS, J.A. *The State detention: Immigration detention in the UK in 2014* [online]. Detentionaction.org.uk, říjen 2014 [citováno 3. března 2015]. Dostupné na <<http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/The.State.of.Detention.pdf>>.

¹³⁴ Tamtéž, s. 16.

¹³⁵ Tamtéž, s. 21: „A higher proportion of asylum-seekers are now detained, for longer periods, in worse conditions, with tighter timescales, than was ever initially intended.“

¹³⁶ The High Court of Justice, Queen's bench division, Administrative court. Rozsudek ze dne 9. července 2014, *Detention Action v. Secretary of State for the Home Department*, EWHC 2245, s. 197.

¹³⁷ HRW-Human Rights Watch: *World Report 2015 - United Kingdom* [online]. 29. ledna 2015 [citováno 3. března 2015]. Dostupné na <http://www.ecoi.net/local_link/295547/416595_en.html>.

6. Úvahy de lege ferenda

Na základě vlastních výzkumů jsem došla k závěru, že celkové monitorování situace dodržování práv imigrantů v uprchlických zařízeních v České republice není příliš intenzivní; Domnívám se, že je tato situace ovlivněna poněkud pozdějším vstupem České republiky do Evropské unie (2004) nebo takřka nedávným přijetím Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (2005).

Institut ombudsmana v České republice funguje prakticky od roku 2000,¹³⁸ což je poměrně krátká doba. Mezi ombudsmanovy činnosti bylo monitorování dodržování práv osob omezených na svobodě zahrnuto až v roce 2006. Poslední návštěva cizineckých zařízení veřejným ochráncem práv proběhla v roce 2010.¹³⁹ Od té doby přeci jen uběhlo pět let. Potenciální řešení bych viděla v sestavení stálých týmů, jakýchsi pracovních skupin v rámci Kanceláře veřejného ochránce práv, jehož jednotlivé frakce budou zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, navštěvovat s určitou pravidelností. Jsem dále toho názoru, že navzdory tomu, že zákon o veřejném ochránci práv stanoví ombudsmanovy kompetence kontrolovat jen zařízení, kde jsou cizinci omezeni na svobodě, pozornost by měla být věnována i ostatním zařízením. Byť nedochází k omezení osobní svobody cizinců, příchozí se potýkají s mnoha dalšími poněkud stresujícími faktory a mnohdy čelí pro ně neznámým situacím. Neziskový sektor sice do jisté míry ochranu práv cizinců svou činností přispívá, nedisponuje však autoritativním kontrolním mechanismem.

Je otázkou, nejedná-li se o příliš teoretický návrh, jelikož jsem si vědoma, že samotná změna zákona o veřejném ochránci práv a sestavení těchto pracovních skupin může být náročné jak po stránce časové, tak finanční.

Pokud se jedná o zapojení neziskových organizací, ty které se věnují ochraně práv cizinců, výrazně orientují svou agendu na právní poradenství, pracovníci neziskových subjektů pravidelně do těchto zařízení docházejí, aby cizincům poskytli rady nejrůznějšího druhu. Problematika neziskového sektoru je svou povahou velmi široká, nicméně, personální složka v neziskových organizacích bývá obecně ve výrazném nepoměru k objemu veškeré agendy, která k pracovníkům přichází. Tuto situaci však mohou zlepšit i státní orgány, za určité větší přístupnosti a otevřenosti k poskytování finanční pomoci či grantů neziskovým organizacím, které by z takto nabytých prostředků dokázaly zaplatit více právníků z praxe.

¹³⁸ Veřejného ochránce práv v České republice zřídil zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, který Poslanecká sněmovna schválila dne 4. 11. a Senát dne 8. 11. 1999.

¹³⁹ Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv cizineckých zařízení 2010* [online]. Dostupné na: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2010/2010-zarizeni_pro_cizince.pdf.

Závěr

V práci jsem se zaměřila především na ochranu práv azylantů v uprchlických centrech v České republice. Při nezbytném vymezení základních pojmů jako jsou azylant, uprchlík, azyl či mezinárodní a doplňková ochrana jsem došla k závěru, že česká legislativa i právní teorie mezi spolu souvisejícími termíny nevymezuje příliš ostrou hranici, což může být v mnohém matoucí.

Jak jsem uvedla v kapitole „Úvahy de lege ferenda“, nedomnívám se, že by byla pozornost monitorujícího orgánu (veřejného ochránce práv) vůči situacím v uprchlických centrech dostatečná. Kontroly jsou prováděny v intervalu několika let, což je ve spojení se skutečností, že v České republice je pouze jediný kontrolní orgán, jenž má neustále se měnící faktickou situaci v gesci, alarmující.

Neziskový sektor, jenž při ochraně práv imigrantů hraje důležitou roli, se v současné době potýká zejména s kapacitními a finančními problémy. Navzdory tomu však neziskové organizace intenzivně v rámci svých možností pomáhají cizincům přicházejícím do České republiky při styku s úřady a poskytují jim právní rady ohledně k jejich pobytu na našem území a právům a povinnostem k němu se pojících. Neziskové organizace zajišťují i sociální služby, jež hrají pro cizince v nové zemi nezanedbatelnou roli. Sociální pracovníci jsou pak součástí i personální složky SUZ, zajišťované státem.

Mohu konstatovat, že ve srovnání s ostatními zeměmi v Evropě, Česká republika objektivně vzato „nevyniká“ ve smyslu negativním, ani pozitivním. Podle zpráv ombudsmana je evidentní, že je v cizineckých zařízeních řada záležitostí, které se jeví jako velmi problematické. Jak jsem však uvedla na příkladu Maďarska, existují cizinecká zařízení, kde jsou podmínky pro cizince podstatně horší.

Je však otázkou, zda se spokojit s argumentem, že se dnes takřka každá země potýká s nepříznivými podmínkami při umisťování stále přicházejících cizinců do země nebo se naopak nadále systematicky snažit zapojit do dlouhodobého zlepšení činnosti nestátních subjektů, veřejného ochránce práv a případně i jednotlivců-dobrovolníků, aby svou iniciativou přiměli státní orgány České republiky k intenzivnějšímu řešení stávající situace a případně přispět k vylepšení některých mechanismů do budoucna.

Rozsah diplomové práce mi nicméně nedovolil podrobit problematiku ještě podrobnějšímu zkoumání, které by si dle mého přesvědčení po právu zasloužila.

Seznam použitých zdrojů

Bibliografie

- BOSWORTH, M. *Inside immigration detention*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BŘEŇ, Jan. K některým aplikačním problémům v rozhodovací praxi Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. In JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (ed.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2014.
- DÖRFL, L. *Zákon o znalcích a tlumočnících*. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2009.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.
- DVOŘÁKOVÁ, J. a kol. *Metody sociální práce s imigranty, azylanty a jejich dětmi*. Praha: Triton, 2008.
- HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2011.
- HONUSKOVÁ, V. *Překážky v aplikaci definice uprchlíka v evropském prostoru*. In SCHEU, H., CH., ČÁSTEK, M., a kol. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2010.
- JURČÍK, Radek: Nové principy azylového řízení - úvahy de lege lata a de lege ferenda. *Právní rozhledy*, 1999. č. 11, s. 578.
- KAMENICKÝ, P. a kol. *Uprchlíci*. Brno: Masarykova univerzita, 2013.
- KLÍMA, K. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KLÍMA, K. (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010.
- ONDRUŠ, R., KEJVAL, J: *Průvodce cizineckým řízením se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení*. Praha: Linde Praha, a.s. 2005.
- PASTRŇÁK, R. *Sociální práce s menšinami a migranty*. Opava: Optys Opava, 2008.
- PAVLÍČEK, V. (ed.) *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 2. díl. 2 vydání, Praha: LINDE PRAHA, a.s., 1999.
- Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003.
- ŠAFROVÁ, J., KRIŠTOF, R. *Studie EMN o nezletilých bez doprovodu v ČR: politika přijímání, návratů a integrační opatření pro nezletilé bez doprovodu v České republice a statistické informace*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010.
- ŠTURMA, P. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vydání. Praha: Scripta Iuridica, 2012.

UNHCR: FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (ed.) *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Právní předpisy

Deklarace Valného shromáždění OSN o územním azylu ze dne 17. 12. 1967.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

Protokol k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1967, přijat v New Yorku, inkorporováno sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2009 Sb. m. s.

Směrnice č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, o právu na sloučení rodiny.

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

Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951, přijata v Ženevě, inkorporováno sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu, inkorporováno vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb.

Všeobecná deklarace lidských práv, uveřejněna pod č. 1/1948 Vybraných Deklarací Valného shromáždění OSN.

Vyhláška č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplat.

Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 83/1993 Sb., o stravování v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006, o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 273/2008, o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 325/ 1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 326/ 1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon. č. 39/1997 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

The High Court of Justice, Queen's bench division, Administrative court. Rozsudek ze dne 9. července 2014, *Detention Action v. Secretary of State for the Home Department*, EWHC 2245.
Rozhodnutí ze dne 18. února 1991, *Moustaquim v. Belgie*, sp.zn.. A-193/1991.
Rozhodnutí ze dne 30. října 1991, *Vilvarajah a spol. v. Velká Británie*, sp.zn. A-215/1991.
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008, *Rashed v. Česká republika*, 298/07.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.2.2004, č.j. 10 Az 120/2003-55.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004. č.j. Azs 8/2004-55.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2008, sp. zn. 9 Azs 14/2008-57.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Azs 10/2012-68.
Rozsudek Verwaltungsgericht Sigmaringen ze dne 1. prosince 2014, č.j. A 2 K 422/14.
Rozsudek Bayerisches Verwaltungsgericht München ze dne 7. ledna. 2015, č.j. M 11 S 14.50682.
Rozsudek Verwaltungsgericht Berlin ze dne 15. ledna. 2015, č.j. VG 23 L 899.14 A.
Rozsudek ze dne 22. června 2014, *Broniowski v. Poland*, stížnost č. 31443/96.

Online zdroje

- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Tab. Cizinci: Mezinárodní ochrana [online]. Český statistický úřad, 2011.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Azyl a přistěhovalectví: Děti bez doprovodu potřebují větší ochranu EU* [online]. 2012.
- GERSTNEROVÁ, A.: *Přístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice* [online]. Praha: UNHCR, 2010.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník* [online]. Praha: C.H.Beck, 2003.
- JURMAN, M. *Azyl a uprchlictví* [online]. epravo.cz, 11. dubna 2002.
- Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv cizineckých zařízení 2010* [online]. 2010.
- Kancelář Veřejného ochránce práv: *Zpráva z návštěv zařízení pro zajištění cizinců* [online]. 2006.
- Komisař Rady Evropy pro lidská práva: *Report following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014* [online]. 16. prosince. 2014.
- Maďarský helsinský výbor: *Asylum seeking families detained in Hungary against children's best interest* [online]. 4. listopadu. 2014.
- Organizace pro pomoc uprchlíkům: HOLÁ, E.; KRYSKA, D.: *Analýza právního postavení zajištěných cizinců* [online]. 2010.
- ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. *Oficiální web Organizace pro pomoc uprchlíkům* [online].
- SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. *Oficiální web Správy uprchlických zařízení* [online].
- UNHCR: *Hungary as a country of refugee* [online]. UNHCR country report, 2012.
- UNHCR: *Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia* [online]. Říjen 2012.
- UNHCR: *Oficiální web UNHCR v České republice*.
- PHERPS, J.A. *The State detention: Immigration detention in the UK in 2014* [online]. Detentionaction.org.uk. Říjen 2014.

Shrnutí

Diplomová práce analyzuje ochranu a dodržování práv cizinců v uprchlických centrech v České republice. Vymezuje právní rámec k této problematice se pojící, včetně vytyčení základní terminologie, kterou česká legislativa nepoužívá příliš přesně. V návaznosti na institut azylu rozebírá režimy ochrany podle zákona o azylu a popisuje správní řízení žádosti o azyl, z pohledu cizince i státních orgánů. V práci je upozorněno na zvlášť zranitelnou skupinu jedinců, jimiž jsou matky s dětmi a nezletilí cizinci přicházející do země bez doprovodu rodiče. Stejně tak jsou s vyšší pozorností chráněny zájmy rodiny.

Ve stěžejní kapitole Azylová zařízení v České republice jsou všechny tři typy uprchlických center podrobeny zkoumání, do jaké míry jsou chráněna práva cizinců omezených na svobodě (v zajišťovacích a přijímacích zařízeních) a jaké možnosti mají cizinci ubytování v pobytových a integračních centrech. Jsou zde rozebrána práva a povinnosti, které cizincům vymezuje právní rámec, v následné konfrontaci se zprávami Veřejného ochránce práv, jenž v letech 2006 a naposledy 2010 podrobil šetření faktickou stránku v uprchlických centrech (zajišťovací a přijímací zařízení).

Neziskový sektor hraje v této problematice nezanedbatelnou roli; činnosti neziskových organizací (s detailnějším příkladem na Organizaci pro pomoc uprchlíkům) lze rozdělit do dvou základních okruhů, jedná se o služby právní a sociální.

Situace týkající se ochrany a dodržování práv cizinců v uprchlických centrech v České republice je srovnána s dalšími dvěma evropskými zeměmi, Maďarskem (které je svou geografickou polohou „hraniční zemí“ mezi Evropskou unií a nečlenskými východními zeměmi) a Velkou Británií, která byla záměrně zvolena z důvodu všeobecného povědomí poměrně větší vyspělosti a odlišného právního systému (common law).

Práce obsahuje úvahy de lege ferenda vázající se k této problematice, upozorňující na potřebu komplexnějšího a systematictějšího monitorování míry dodržování práv cizinců, silnějšího finančního podpoření neziskového sektoru za účelem rozšíření personální složky a v neposlední řadě potenciální vytvoření pracovních skupin kanceláře Veřejného ochránce práv věnující se ochraně práv cizinců v centrech častěji než v horizontu několika let v rámci nárazových šetření.

Abstract

This thesis analyses the protection of human rights of immigrants in detention centers in the Czech Republic. It defines the coherent legal frame including the fundamental related terminology. Nevertheless, the Czech legislature does not use the terminology in a proper and accurate way.

According to the legal institute of asylum, this thesis focuses on various regimes of the possible protection which the asylum act offers, from both views, the view of state organs either from the view of the non-citizen. The more sensitive and vulnerable group of immigrants, families, mothers and children and children coming in the country unaccompanied are highlighted.

The fundamental part of the thesis (chapter named Asylum centers in the Czech Republic) points to the immigration centers in the Czech Republic and subjects the current situation to a broader research about the grade and level of protection of the immigrants' rights. Potential possibilities the non-citizens have are confronted with ombudsman's reports from the years 2006 and 2010.

The non-governmental sector plays a very important role in the Czech Republic, when about aims to protect the rights of incoming immigrants. Their agenda can be divided into a legal service and social service. I used the example of Organization for the Aim to Refugees to illustrate the general aims of the rights protection.

The situation in the Czech Republic will be compared to two other European states, Hungary and Great Britain. I have chosen Hungary because we can look at this country like at the "entrance to Europe" due to its geographical location. The example of Great Britain was used because of the different legal system (common law system) and to illustrate the similar situation (when about protection of noncitizens' rights), despite the fact that there is sort of general idea of Great Britain being more developed in all areas of law in action.

This thesis contains *de lege ferenda* ideas linked to this problematic, highlighting the need of more complex and systematic monitoring of the immigrants' rights protection, the need of stronger financial support of the aims of non-governmental organizations from the state, in purpose to extend the personal element of these organizations.

Seznam použitých zkratk

| | |
|--------|---|
| EU | Evropská unie |
| OAMP | Odbor azylové a migrační politiky |
| OPU | Organizace pro pomoc uprchlíkům |
| OSN | Organizace Spojených národů |
| PdF MU | Pedagogická fakulta Masarykovy Univerzity |
| SUZ | Správa uprchlických zařízení |
| ÚOOÚ | Úřad pro ochranu osobních údajů |
| VOP | Veřejný ochránce práv |

Seznam klíčových slov

azyl

azylant

azylová politika

azylové centrum

azylové zařízení

doplňková ochrana

integrační středisko

mezinárodní ochrana

nezisková organizace

neziskový sektor

Organizace pro pomoc uprchlíkům

pobytové středisko

přijímací středisko

Správa uprchlických zařízení

správní řízení

uprchlík

veřejný ochránce práv

zajišťovací zařízení

zákon o azylu

zákon o pobytu cizinců

žádost o azyl

Index

administrative procedure

asylum

asylum application

asylum center

asylum detention center

asylum law

asylum law protection

asylum politics

asylum seeker

integration center

international protection

non-governmental organization

non-governmental sector

ombudsman

Organization for Aid to Refugees

refugee

Refugee centers Administration

residency law