

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Veronika Vítková

Právní postavení nezletilého uprchlíka bez doprovodu

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní postavení nezletilého uprchlíka bez doprovodu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 119 733 znaků včetně mezer.

V Havířově dne 29. 9. 2023

.....

Veronika Vítková

Tímto bych chtěla poděkovat Mgr. Evě Zorkové, Ph.D. za odborné a vstřícné vedení této práce, za její rady a ochotu. Dále bych chtěla poděkovat mým rodičům za podporu, které se mi z jejich strany během studia dostávalo.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	6
1 Úvod.....	7
2 Právní postavení nezletilých bez doprovodu na úrovni mezinárodního práva.....	10
2.1 Ženevská úmluva.....	10
2.2 Úmluva o právech dítěte	11
3. Právní postavení nezletilých bez doprovodu na úrovni evropského práva	16
3.1. Rezoluce Rady EU o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí z roku 1997.....	16
3.2. Nařízení Dublin III.....	17
3.3. Příjímací směrnice.....	19
3.4. Kvalifikační směrnice	19
3.5. Návratová směrnice.....	21
3.6. Další právní předpisy EU	21
4 Právní postavení nezletilých bez doprovodu na vnitrostátní úrovni	23
4.1 Právní zakotvení na vnitrostátní úrovni.....	23
4.1.1 Zákon o azylu.....	23
4.1.2 Zákon o pobytu cizinců.....	24
4.1.3 Zákon o sociálně-právní ochraně dětí	24
4.2 Správní řízení týkající se nezletilých bez doprovodu.....	25
4.2.1 Řízení o udělení mezinárodní ochrany.....	26
4.2.2 Vyhoštění	34
5 Některé problematické aspekty právního postavení nezletilých osob bez doprovodu.....	37
5.1 Absence dokladů a určování věku.....	37
5.2 Zajištění nezletilých bez doprovodu	43
6 Závěr	50
Seznam použitých zdrojů	52
Právní předpisy.....	52

Judikáty	53
Komentáře	54
Monografie a články v odborném časopise	54
Příspěvky ve sborníku	55
Elektronické zdroje	56
Shrnutí	60
Abstract	60
Klíčová slova.....	60
Keywords	60

Seznam použitých zkratk

EASO	Evropský podpůrný azylový úřad
EMN	Evropská migrační síť
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Kvalifikační směrnice	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 (přepracované znění)
Nařízení Dublin III	Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 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 z členských států (přepracované znění)
Návratová směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
NBD	nezletilí bez doprovodu
NSS	Nejvyšší správní soud
OSN	Organizace spojených národů
OSPOD	orgán sociálně-právní ochrany dětí
Procedurální směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)
Přijímací směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

UNICEF	Dětský fond Organizace spojených národů
ÚPD	Úmluva o právech dítěte - sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech dítěte publikované pod č. 104/1991 Sb.
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZoA	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
ZoSPOD	zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
Ženevská úmluva	Sdělení č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků, Ministerstva zahraničních věcí.

1 Úvod

Diplomová práce se zaměřuje na problematiku právního postavení nezletilých uprchlíků bez doprovodu jako jedné ze zranitelných skupin cizinců vyskytujících se na území České republiky.

Téma diplomové práce je velmi aktuální, neboť k migraci na naší planetě stále dochází a nelze očekávat, že by se toto v budoucnosti změnilo. Jedná se o ve světě v posledních letech velmi diskutované téma. Počty nezletilých bez doprovodu se v průběhu let stále zvyšují. Jak uvádí UNICEF, na konci roku 2021 bylo rekordních téměř 37 milionů dětí vysídleno ze svých domovů, což je nejvyšší zaznamenané číslo od druhé světové války. Zhruba 13,7 milionů dětí z tohoto počtu jsou uprchlíky a žadatelé o azyl. Téměř polovinu všech uprchlíků na světě tvoří právě děti.¹ Rostoucí tendenci statistik těchto dětí lze sledovat i konkrétně u nás. V zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy v České republice bylo v roce 2020 umístěno 93 nezletilých bez doprovodu. V roce 2021 jich však bylo evidováno již 176, tedy téměř o 90 % více než předchozí rok.² Je třeba si také uvědomit, že tato čísla nejsou konečná, jelikož mnoho dětí, které migrují, se nikde oficiálně nehlásí, nežádají o azyl či jinou ochranu a nejsou příslušným úřadům známy.³ Právě nedostatek informací o situaci těchto dětí je jednou z největších překážek znemožňujících státům účinně chránit práva této zranitelné skupiny.⁴ Nedostatek informací svým způsobem limituje i informace podávané v této diplomové práci, jelikož je nám jasné, že nevíme, o jakých počtech těchto dětí ve skutečnosti mluvíme.

Migrace dětí může být důsledkem mnoha příčin. Mezi nejčastější důvody určitě patří chudoba, kdy se nezletilí, mnohdy přímo svými rodiči vysláni, vydávají do ekonomicky vyspělejší země za vidinou lepší práce a bohatství, jež by pomohlo zajistit lepší budoucnost pro jejich rodiny. Rovněž nedostatek vzdělání, zdravotní péče, klimatické podmínky, nestabilita

¹ UNICEF. *Nearly 37 million children displaced worldwide – highest number ever recorded* [online]. unicef.org, 16. června 2022 [cit. 1. srpna 2022]. Dostupné z: <https://www.unicef.org/press-releases/nearly-37-million-children-displaced-worldwide-highest-number-ever-recorded>.

² MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky 2021* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2022, s. 108. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>.

³ ALONSO SANZ, Lucia. When there is no family: unaccompanied minors in the EU. In: GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, TORRES PERÉZ, Aida (eds.). *The Right to Family Life in the European Union*. Abingdon: Routledge, 2017, s. 168.

⁴ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, Advisory committee. *Progress report: Global issue of unaccompanied migrant children and adolescents and human rights*, 16 August 2016, A/HRC/33/53, s. 7.

v rodné zemi, pronásledování a v neposlední řadě nepokoje či válečné konflikty nutí nezletilé opustit svou krajinu.⁵

U nezletilých uprchlíků je ještě důležitější než u dospělých, aby zde byla kvalitní a dostatečná právní úprava, jelikož se jedná o jednu ze zranitelných skupin, kterým je třeba poskytovat zvláštní ochranu a pomoc. Zranitelnost nezletilých bez doprovodu spočívá jak v jejich nezletilosti, tak v tom, že se nachází na území cizího státu bez rodičů či jiných zákonných zástupců, kteří by jim při jejich nevyzrálosti pomáhali a chránili je.⁶ Dle Větrovského může být dítě zranitelné až ve čtyřech stupních – jako dítě, jako migrant, pro svůj nízký věk a z důvodu fyzického znevýhodnění.⁷ I přes to se však v praxi nadále objevují případy, kdy dochází k zásadním zásahům do práv, a to u osob, které se nacházejí ve velmi složité situaci a v podstatě jsou stále dětmi. Jedná se o celosvětový problém, kterému je třeba se věnovat z pohledu české a evropské právní úpravy, ale i z hlediska komparativního.

V České republice dle autorčina vědomí doposud mnoho komplexních výzkumů na toto téma neprobíhalo, proto se jí jeví jako velice vhodné pro diplomovou práci. Při zpracování práce bude autorka vycházet v první řadě z příslušných mezinárodních úmluv a platných právních předpisů. Neméně velká pozornost bude věnována také judikatuře, a to jak českých soudů, tak Soudního dvora EU a ESLP. Využity budou také různé dokumenty mezinárodních orgánů (např. Výbor pro práva dítěte) a odborná literatura, včetně knihy Právní postavení nezletilého uprchlíka od Dalibora Jílka, která je dle autorčina vědomí, jedinou českou knihou, která se celým svým obsahem zaměřuje na danou problematiku.

Na základě analýzy různých zdrojů se bude autorka snažit potvrdit či vyvrátit stanovenou hypotézu a tou je, že na území ČR využívaná metoda určování věku není spolehlivá a ČR tak neposkytuje všem nezletilým bez doprovodu zaručenou ochranu.

V prvních třech kapitolách se práce zaměřuje na právní postavení a zakotvení nezletilého uprchlíka, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni evropské a mezinárodní. Dále zkoumá, jakým způsobem Česká republika zabezpečuje těmto dětem zvláštní péči a ochranu jejich práv, neboť se, dle autorčina názoru, jedná o nepřímé ukazatele reálné možnosti úspěšné integrace

⁵ KOPULETÁ, Gabriela a kol. *Analýza: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice* [online]. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2009, s. 3. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Analýza_OPU.pdf.

⁶ Preambule Úmluvy o právech dítěte uvádí, že „dítě pro svou tělesnou a duševní nezralost potřebuje zvláštní záruky, péči a odpovídající právní ochranu před narozením i po něm“.

⁷ VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Několik poznámek k použití pojmu „zranitelnost“ v kontextu práv dětí-migrantů. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017: ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 14. a 15. září 2017 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Současné otázky a odpovědi uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2018, s. 396-397.

těchto dětí do české společnosti. Diplomová práce se bude zabývat naplněním závazků vyplývajících pro Českou republiku jako smluvní stranu z Úmluvy o právech dítěte, zejména její povinností promítnout základní princip, jímž je nejlepší zájem dítěte, do své vnitrostátní úpravy. Následovat bude čtvrtá kapitola týkající se některých problematických aspektů. Jedním z nich je určování věku u osob, u kterých jsou důvodné pochybnosti, že se nejedná o nezletilé. V praxi jde o velmi častý problém, neboť cizinci mnohdy přijíždějí bez osobních dokladů a uvádějí smyšlený věk, aby získali výhody určené nezletilým osobám. Druhým problematickým aspektem bude hodně diskutovaná problematika zajišťování těchto dětí.

Diplomová práce je zpracována metodou právní analýzy. Jejím cílem bude zhodnotit právní postavení nezletilých uprchlíků bez doprovodu, upozornit na možné problematické aspekty a popřípadě dospět k určitým možnostem efektivního řešení.

2 Právní postavení nezletilých bez doprovodu na úrovni mezinárodního práva

Nezletilé děti bez doprovodu („unaccompanied children“ či „unaccompanied minors“) nemáme na úrovni mezinárodního práva v žádné platné smlouvě definovány. Definici však nalezneme v obecném komentáři č. 6 Výboru pro práva dítěte⁸, který nám říká, že *nezletilé děti bez doprovodu jsou děti, které jsou odloučeny od obou rodičů i dalších příbuzných a zároveň nejsou v péči osoby, která za ně podle práva nebo zvyklosti odpovídá.*⁹

V mezinárodní sféře se můžeme také setkat s anglickým pojmem „separated children“ (odloučené děti). Jedná se o pojem širší než „unaccompanied children“. Jeho definici nalezneme rovněž v obecném komentáři č. 6, podle něhož se odloučenými dětmi rozumí *děti, jež byly odloučeny od obou rodičů či od osoby, která za ně podle práva nebo zvyklosti odpovídá, nikoli od ostatních příbuzných.*¹⁰ Tedy na rozdíl od dětí bez doprovodu zahrnuje i děti, které jsou doprovázeny jiným dospělým příbuzným.

V následujících podkapitolách se práce zaměří na nejdůležitější právní dokumenty na mezinárodní úrovni, které se vztahují k nezletilým uprchlíkům bez doprovodu.

2.1 Ženevská úmluva

Definici samotného pojmu „uprchlík“ nalezneme v Úmluvě o právním postavení uprchlíků¹¹, která byla v rámci OSN přijata v Ženevě již 28. července 1951. K ní pak přibyl ještě Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, jež byl smluvními stranami přijat v New Yorku dne 31. ledna 1967. Po přistoupení vstoupila tato Úmluva pro Českou a Slovenskou Federativní republiku v platnost dnem 24. února 1992. Ženevská úmluva byla první, která stanovila, kterým osobám svědčí postavení uprchlíka, a vymezila rámec základních práv těchto osob.¹²

Aby bylo možné osobě přiznat status uprchlíka, musí kumulativně naplňovat několik kritérií. Prvním z nich je, že pobývá mimo stát svého původu. Dále musí mít oprávněné obavy před pronásledováním, a to z rasových, náboženských či národnostních důvodů nebo z důvodů

⁸ Výbor OSN pro práva dítěte zřízený k dohlížení na dodržování práv plynoucích z Úmluvy o právech dítěte dle čl. 43 této Úmluvy.

⁹ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, odst. 7.

¹⁰ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, odst. 8.

¹¹ Sdělení č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků, Ministerstva zahraničních věcí.

¹² ROZUMEK, Martin. In: ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012, s. 177.

příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání politických názorů. Vzhledem k uvedeným obavám se pak tato osoba nemůže či nechce vrátit na území svého státu a požívat jeho ochrany.¹³ Zároveň Ženevská úmluva obsahuje exkluzivní klausuli, jež nám vymezuje uprchlíka negativně. Osobami vyloučenými z právního postavení uprchlíka jsou osoby užívající ochrany nebo podpory orgánů OSN¹⁴ a osoby požívající ve státě, ve kterém se usídlily, stejná práva a povinnosti, která by za normálních okolností příslušela občanům této země. Postavení uprchlíka nechrání ani osobu, která takové ochrany není hodna. Tou je osoba, u níž se lze z vážných důvodů domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech, nebo se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík, či je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.¹⁵

Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorní povahy. Osoba se tak stává uprchlíkem již samotným naplněním výše uvedených kritérií obsažených v definici uprchlíka, nikoli až přiznáním statusu uprchlíka.¹⁶

Ženevská úmluva se vztahuje na osoby, které splňují vymezené podmínky, a to bez ohledu na věk. Nenalezneme v ní žádná ustanovení, která by se vztahovala k dětem uprchlíků s doprovodem či bez něj jako specifické zranitelné skupině. Ačkoli USA při návrhu úmluvy navrhovaly zařazení dětí bez doprovodu jako speciální skupiny uprchlíků, do konečné podoby se toto nepromítlo.¹⁷

2.2 Úmluva o právech dítěte

Prvním dokumentem zaměřeným na práva dětí byla Ženevská deklarace práv dítěte, kterou Spojené národy přijaly již v roce 1924. Na ni pak v roce 1959 navazovala Deklarace práv dítěte z New Yorku. Obě deklarace nebyly právně závazného charakteru a nebyly přímo vymahatelné.

V žádné z výše zmíněných deklarací bychom nenalezli konkrétně definován pojem „dítě“. Právní definici pojmu „dítě“ najdeme až v jednom z klíčových dokumentů pro mezinárodní ochranu a respektování práv dítěte, a to v Úmluvě o právech dítěte (ÚPD). Dítětem

¹³ Čl. 1 oddíl A Ženevské úmluvy.

¹⁴ Čl. 1 oddíl D a E Ženevské úmluvy.

¹⁵ Čl. 1 oddíl F Ženevské úmluvy.

¹⁶ UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, 2019, s. 17.

¹⁷ JÍLEK, Dalibor. In: JÍLEK, Dalibor a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 43-44.

se dle ÚPD rozumí „každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.“¹⁸

Touto úmluvou se mění přístup k dítěti, neboť se na něj přestává pohlížet jako na pouhopouhý objekt práva, ale přistupuje k němu jako k subjektu práv. Vychází se z toho, že lidství dítěte je rovno lidství dospělého a dítě je tak stejně jako dospělý člověk nositelem lidských práv a svobod. Zranitelnost dítěte, jež vyplývá z jeho nízkého věku a nezkušenosti, nemůže být důvodem pro jeho postavení do podřízené pozice vůči dospělým. Naopak dospělí by jim měli napomoci při realizaci svých lidských práv a svobod.¹⁹

Úmluva o právech dítěte je univerzálně uznávanou mezinárodní smlouvou, kterou ratifikovalo 196 států, což z ní činí nejvíce ratifikovanou smlouvu ze všech lidskoprávních smluv OSN. Členské státy se zavázaly respektovat práva dětí obsažená v Úmluvě a chovat se v souladu s nimi. Děti mají zároveň nárok na aktivitu ze strany státu tak, aby byly chráněny a naplněny jejich práva. Tedy stát je zavázán přijímat patřičná opatření podporující svobodný výkon těchto práv. Kontrolu nad dodržováním Úmluvy a opčních protokolů pak provádí Výbor OSN pro práva dítěte.²⁰

Úmluva obsahuje širokou škálu práv jak občanských a politických, tak i práv hospodářských, sociálních a kulturních. Z nich vyčleňuje tzv. základní zásady, jež se promítají do celé úmluvy a jsou nedílnou součástí všech dalších práv. Tyto zásady jsou čtyři, konkrétně jde o zákaz diskriminace, nejlepší zájmy dítěte, participační práva dítěte a právo na zachování života, přežití a zdravého vývoje.

Zákaz diskriminace najdeme v čl. 2 Úmluvy. Dle prvního odstavce se zakazuje jakákoli diskriminace ve všech ostatních právech plynoucích z této úmluvy, tedy jakékoli rozdílné zacházení, které je založeno na diskriminačních důvodech, tedy takových důvodech, které nelze označit jako přiměřené, objektivní a legitimní. Práva zakotvená v úmluvě musí být respektována a zabezpečena u všech dětí bez ohledu na jejich rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, etnický nebo sociální původ, majetek, tělesné nebo duševní nezpůsobilosti, rod a jiné postavení dítěte nebo jeho rodičů či zákonných zástupců. V druhém odstavci se zakotvuje ochrana dětí před diskriminací nebo trestáním vyplývajícími z postavení, činností, vyjádřených názorů nebo přesvědčení jejich rodičů, zákonných zástupců

¹⁸ Čl. 1 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁹ DUŠKOVÁ, Šárka. In: DUŠKOVÁ, Šárka a kol. *Úmluva o právech dítěte. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. XXVIII - XXXI.

²⁰ Ten byl zřízen na základě čl. 43 odst. 1 Úmluvy: „Pro zjišťování pokroku dosaženého státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, při plnění závazků přijatých touto Úmluvou se zřizuje Výbor pro práva dítěte, který vykonává níže stanovené funkce.“

nebo jiných členů rodiny. Na rozdíl od diskriminace zakotvené v prvním odstavci, která se vztahuje k ostatním samostatným právům a svobodám, je diskriminace v druhém odstavci samostatným základním lidským právem.²¹

Další z klíčových zásad pro výklad a realizace všech práv dítěte jsou nejlepší zájmy dítěte zakotvené v čl. 3 Úmluvy, jenž uvádí: „*Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány*“. Jelikož se jedná o neurčitý právní pojem, není úplně jednoduché jasně vymezit, co si pod tímto pojmem představit. Ani Výbor pro práva dětí nám v Obecném komentáři č. 14 k právu dítěte na uplatňování jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska tento pojem nijak konkrétně nedefinuje. Uvádí, že jeho obsah je třeba určovat případ od případu. Je třeba jej definovat individuálně s přihlédnutím ke specifickým okolnostem konkrétního dítěte. Výbor dále stanovuje faktory, které musí být při posuzování a určování nejlepšího zájmu dítěte zohledňovány. Jsou jimi názory dítěte, identita dítěte, ochrana rodinného prostředí a udržování vztahů, péče, ochrana a bezpečí dítěte, zranitelné postavení dítěte, právo dítěte na zdraví a právo na vzdělání.²² Uplatnění těchto faktorů je opět nutné posuzovat s ohledem na konkrétní situaci a konkrétní dítě. V daném případě nemusí být některý z faktorů relevantní a vůbec se neuplatní. Naopak může také nastat situace, kdy se jednotlivé faktory dostanou do vzájemné kolize. Řešením, které je v nejlepším zájmu dítěte, určitě není bezdůvodné upřednostnění jednoho faktoru před druhým. Rozhodující orgán musí dané faktory vzájemně porovnávat a posuzovat přiměřenost zamýšleného opatření, kterým bude některé z práv dotčeno. Děje se tak na základě testu proporcionality, jenž ve své judikatuře vymezil Ústavní soud, při němž posuzujeme vhodnost, potřebnost a přiměřenost daného opatření. V prvním kroku se ptáme, zda nám opatření omezující určité právo dítěte umožňuje dosáhnout daného cíle. Dále zjišťujeme, jestli není možné cíle dosáhnout mírnějšími prostředky, jež by zasahovaly méně do základního práva. V posledním kroku zkoumáme přiměřenost v užším smyslu, kdy se ptáme, zda omezení práva není zjevně nepoměrné vůči sledovanému cíli.²³ O vyvažování a posuzování práv, jež se dostávají do konfliktu při hledání nejlepšího zájmu dítěte se vyjádřila v jednom ze svých článků také Hofschneiderová, jež uvedla, že „*má-li být obsahem nejlepšího zájmu dítěte plné a účinné požívání všech základních práv a svobod dítěte, jak jsou*

²¹ HOFSCHEIDEROVÁ, Anna. In: DUŠKOVÁ, Šárka a kol. *Úmluva o právech dítěte. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 38.

²² UN Committee on the Rights of the Child. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. května 2013, CRC/C/GC/14, odst. 46 - 79.

²³ WESTPHÁLOVÁ, Lenka, ŠÍNOVÁ Renáta. Nejlepší zájem dítěte. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 12, s. 1102-1103.

garantována Úmluvou, pak musí být možné tento obsah vyjádřit též jako povinnost hledat pro dítě v situaci, kdy se jeho různá základní práva či svobody dostávají do vzájemného konfliktu a všechna tato práva a svobody tak nemohou být zachována v plné míře, takové řešení, které bude ve vztahu ke všem dotčeným právům a svobodám dítěte nejšetrnější.“²⁴

V článku 6 je zakotveno, že smluvní strany uznávají přirozené právo na život každého dítěte a zabezpečují v nejvyšší možné míře zachování života a vývoj dítěte. Obsahem práva na život dle tohoto článku není pouze negativní povinnost státu do onoho práva nezasahovat, ale také pozitivní závazek, aby stát zabezpečoval zachování života nezletilého a k tomu činil příslušná opatření. Jak již bylo výše zmíněno, právo nezletilého na život, jeho zachování a na vývoj je jedním ze čtyř hlavních zásad, které se promítají do celé Úmluvy a *představují předpoklad pro možnost realizace dalších práv v ní zakotvených.*²⁵ V souvislosti s migrací dětí bez doprovodu hrozí velké nebezpečí, že se stanou oběťmi obchodování s lidmi za účelem sexuálního nebo jiného zneužívání, nebo že by mohly být zapojeny do jiných kriminálních aktivit, při kterých může být vážně ohroženo jejich zdraví a život. Výbor upozorňuje na fakt, že většinou je zde souvislost mezi výskytem nezletilých bez doprovodu či odloučených dětí a výskytem trestné činnosti obchodování s lidmi.²⁶ Proto by státy měly přijímat preventivní opatření, aby k takovým kriminálním aktivitám nedocházelo. V případě, že se na území státu vyskytne dítě bez doprovodu, jež bylo obětí trestné činnosti, měl by mu stát bezodkladně jmenovat opatrovníka, poskytnout psychologickou a sociální pomoc a informovat ho o postupu a budoucím řešení jeho situace.²⁷ Smluvní strany při zabezpečování práva na život a jeho uchování musí respektovat také tzv. princip non refoulement. To znamená, že nesmí nezletilého cizince vyhostit a navrátit do země, kde by bylo ohroženo jeho zdraví, život či osobní svoboda na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě nebo politického přesvědčení.²⁸

Poslední ze základních zásad se týká participačních práv dítěte, které jsou zakotveny v čl. 12 Úmluvy. Zahrnuto je zde právo vyjádřit své názory a právo být slyšet. Každé dítě, pokud je toho schopno, má právo vyjádřit svůj názor ke všem záležitostem, které se ho týkají. Jeho názorům musí být věnována patřičná pozornost odpovídající jeho věku a vyspělosti. Právo být

²⁴ HOFSCHEIDEROVÁ, Anna. *O konceptu nejlepšího zájmu dítěte* [online]. epravo.cz, 17. října 2017 [cit. 8. srpna 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/o-konceptu-nejlepsiho-zajmu-ditete-106509.html>.

²⁵ KOUŘILOVÁ, Kamila. In: DUŠKOVÁ, Šárka a kol. *Úmluva o právech dítěte. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 108-109.

²⁶ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, odst. 23.

²⁷ JÍLEK, Dalibor. In: JÍLEK, Dalibor a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 93-94.

²⁸ Čl. 33 Ženevské úmluvy

slyšen se uplatní v jakémkoli soudním či správním řízení, které se jej týká. Nezletilý může toto právo vykonat přímo sám nebo prostřednictvím svého zástupce či příslušného orgánu. Musíme toto právo vykládat tak, že nejde o pouhé právo dítěte být vyslyšen v řízení, ale také se jej smysluplně účastnit.²⁹ Jak již dříve uvedl UNHCR, *účasť dětí na rozhodování pomáhá dospělým lépe se rozhodovat, neboť jsou lépe informováni o jejich myšlenkách, pocitech a potřebách.*³⁰

Vzhledem k faktu, že nezletilí bez doprovodu jsou dětmi ve smyslu Úmluvy, lze říci, že všechna práva zde uvedená jsou pro ně potenciálně relevantní. Ovšem nalezneme zde i ustanovení, které cílí přímo na tuto skupinu dětí, a to konkrétně článek 22. Ten zakotvuje právo dětí žádajících o přiznání postavení uprchlíka nebo těch, které jsou už za uprchlíky považovány, ať už jsou v doprovodu svých rodičů či bez doprovodu, na potřebnou ochranu a humanitární pomoc při využívání práv stanovených touto úmluvou a jinými dokumenty v oblasti mezinárodního humanitárního práva a lidských práv, jichž jsou uvedené státy smluvními stranami. Ustanovení tak chrání děti, kterým byl přiznán status uprchlíka nebo o něj žádají, i v zemích, které neratifikovaly Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků. Všem dětem nacházejícím se na území státu, jež je smluvní stranou Úmluvy, přísluší bez ohledu na jejich státní příslušnost stejná práva. Druhý odstavec čl. 22 zakotvuje povinnost států spolupracovat s jinými organizacemi za účelem ochrany a pomoci nezletilým bez doprovodu, vyhledáváním rodičů či jiných příbuzných a jejich opětovným sjednocením. Pokud k sjednocení s rodinou není možné, mají státy povinnost těmto dětem zajistit stejnou ochranu jako dítěti zbaveného své rodiny, jež je občanem daného státu.³¹

²⁹ SMYTH, Ciara. *European asylum law and the rights of the child*. London:Routledge, 2014, s. 36.

³⁰ UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994, s. 7.

³¹ DUŠKOVÁ, Šárka. In: DUŠKOVÁ, Šárka a kol. *Úmluva o právech dítěte. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 360 - 368.

3. Právní postavení nezletilých bez doprovodu na úrovni evropského práva

Evropská unie má jako jeden ze svých stanovených cílů ochranu práv dítěte, což vyplývá z primárního práva, konkrétně ze Smlouvy o Evropské unii.³² V souladu s tím jsou práva dětí zakotvena i v Listině základních práv EU, dle které mají děti právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho. Listina zároveň přejímá aspekt tzv. nejlepšího zájmu dítěte, jenž vymezila Úmluva o právech dítěte, jakožto primárního hlediska při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať je činěna ze strany veřejnoprávních orgánů nebo soukromoprávních institucí.³³

Většinu právní úpravy vztahující se k NBD však nalezneme na úrovni sekundárního práva EU. Prvním právním nástrojem, který se výlučně zabýval problematikou nezletilých osob bez doprovodu byla rezoluce Rady o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí, jež byla přijata v roce 1997. V průběhu následujících let byly na půdě EU přijaty další předpisy, které obsahovaly zvláštní ustanovení upravující zacházení s NBD. Ta nejdůležitější se autorka bude snažit v navazujícím textu přiblížit.

3.1. Rezoluce Rady EU o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí z roku 1997

Základ přístupu EU k nezletilým cizincům bez doprovodu byl dán v roce 1997 rezolucí Rady EU o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí. Právě v 90. letech 20. století začalo docházet k velkému rozmachu migrace nezletilých osob z třetích zemí na území většiny členských států EU, kde následně zůstávaly bez doprovodu odpovědné osoby a bez nezbytného povolení.³⁴ Přitom si EU uvědomovala, že se jedná o skupinu zranitelných osob, které potřebují zvláštní péči a zabezpečení, a cítila tak potřebu vymezit základní pokyny pro zacházení s těmito osobami.

³² Konsolidovaná verze Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy z 3. prosince 2007 ve svém čl. 3 odst.3 uvádí, že Unie „*bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.*“

³³ Čl. 24 Listiny základních práv Evropské unie 2016/C 202/02. Úř. Věst. C 202, 7. června 2016, s. 389-405. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:12016P/TXT> (dále jen „Listina základních práv EU“).

³⁴ KANICS, Jyothi, SENOVILLA HERNANDÉZ, Daniel. *Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe.* In: KANICS, Jyothi, SENOVILLA HERNANDÉZ, Daniel, TOUZENIS, Kristina (eds.). *Migrating alone: unaccompanied and separated children's migration to Europe.* Paris: UNESCO Publishing, 2010, s 3.

Ačkoli je tento právní dokument právně nezávazný, stal se důležitým vodítkem jak při dalším rozvíjení evropské úpravy, tak při tvorbě vnitrostátních úprav azylového práva v jednotlivých členských státech.³⁵

Z autorčina pohledu je velkou slabinou dané rezoluce skutečnost, že dává státům značnou volnost pro úpravu vstupu NBD na jejich území. Ačkoli se jedná o nezletilé děti, státy podle ní mohou odmítnout jejich vstup na své území, zejména pokud jim chybí požadované doklady a povolení. Musí však zajistit, aby každé takové dítě nacházející se na jejich hranicích mělo možnost podat žádost o azyl, a během posuzování této žádosti nesmí být vyhoštěno.³⁶ Pokud jsou NBD nuceni zůstat na hranicích po dobu rozhodování o povolení jejich vstupu, musí jim být zajištěna potřebná péče uspokojující jejich základní potřeby. Například zajištění ubytování, stravy, lékařské péče a další.³⁷

Rezoluce se dále věnuje příjezdu a zjištění totožnosti nezletilého, azylovému řízení s nezletilým či jeho návratu.

3.2. Nařízení Dublin III³⁸

Tzv. nařízení Dublin III, které nahradilo nařízení Rady č. 343/2003 (nařízení Dublin II), vymezuje kritéria a mechanismy, jež se uplatní při určování členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti. Hlavním cílem tohoto nařízení bylo zejména, aby byl žadatelům o mezinárodní ochranu zajištěn rychlý přístup k azylovému řízení, přičemž k tomuto aby byl jasně stanoven jeden konkrétní členský stát. Rovněž je zde záměr nařízení eliminovat negativní situace, kdy příslušníci třetích zemí podávají více žádosti o mezinárodní ochranu v různých členských státech najednou.³⁹ Obecně platí, že žádost posuzuje pouze jeden stát, který je příslušný dle kritérií stanovených v kapitole III tohoto nařízení. Není-li možné takto příslušný

³⁵ KOPULETÁ, Gabriela a kol. *Analyza: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice* [online]. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2009, s. 7. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Analyza_OPU.pdf.

³⁶ Rezoluce Rady 97/C 221/03 ze dne 26. června 1997, o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí, čl. 2 odst. 1.

³⁷ Tamtéž, čl. 2 odst. 3.

³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 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 z členských států (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 31-59 (dále jen „nařízení Dublin III“).

³⁹ CHMELÍČKOVÁ, Nataša, In: PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Common European asylum system in a changing world: (introduction) : textbook for the Prague Summer School on Migration and Asylum Law*. Praha: Karlova Univerzita, 2020, s. 40.

stát určit, posuzuje žádost o mezinárodní ochranu první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Státy si zároveň ponechávají právo navrátit žadatele do třetí bezpečné země.⁴⁰

Nařízení obsahuje ustanovení zaměřující se výslovně na nezletilé osoby, konkrétně i na ty bez doprovodu, a stanovuje jejich záruky. Při aplikaci nařízení musí členské státy zohledňovat především nejlepší zájmy dítěte. Přihlížejí zejména k možnostem opětovného sloučení rodiny, blahu a sociálnímu rozvoji nezletilého, jeho názorům úměrným jeho věku a v neposlední řadě k hlediskům bezpečnosti a ochrany.⁴¹

Žádá-li nezletilá osoba bez doprovodu o mezinárodní ochranu je dle tohoto nařízení primárně příslušným stát, ve kterém se oprávněně nachází její rodinný příslušník⁴² či sourozenec. Nařízení pak ještě říká, že pokud je nezletilá osoba vdaná či ženatá a manžel či manželka se nenachází oprávněně na území členských států, je příslušným ten stát, na jehož území se oprávněně nachází rodič nezletilého nebo jiný dospělý příbuzný. Pokud zde není nejbližší rodinný příslušník ani sourozenec a zjistí-li se při posuzování konkrétního případu, že nezletilá osoba bez doprovodu má jiného příbuzného⁴³, který se oprávněně zdržuje v jiném členském státě, a tento se o ni může postarat, sloučí jej členský stát, na jehož území se příbuzný nachází, s nezletilou osobu a zároveň se stává státem příslušným pro následující řízení. Situace, kdy se rodinní příslušníci, sourozenci či jiní příbuzní zdržují ve více než jednom členském státě, se řeší tak, že se rozhodne o příslušném státě s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Poslední možnost, jak určit příslušný stát, za předpokladu, že nelze uplatit žádný z výše uvedených postupů a je-li to v nejlepším zájmu dítěte, nám říká, že je jím ten členský stát, ve kterém nezletilá osoba bez doprovodu podala žádost o mezinárodní ochranu.⁴⁴ Dítě musí být během celého procesu zastoupeno kvalifikovaným zástupcem, který bude dohlížet na jeho práva a nejlepší zájmy. To odpovídá závazku státu mu takového zástupce bezodkladně po podání žádosti o mezinárodní ochranu zajistit.⁴⁵ Státy také urychleně po podání žádosti začnou vyvíjet úsilí k nalezení případných rodinných příslušníků či jiných příbuzných, kteří by se nacházeli na území některé z členských států. V této věci mohou požádat o pomoc příslušné mezinárodní organizace.⁴⁶

⁴⁰ Nařízení Dublin III, čl. 3.

⁴¹ Tamtéž, čl. 6.

⁴² Rodinným příslušníkem svobodné nezletilé osoby se dle čl. 2 písm. g) rozumí otec, matka nebo jiná dospělá osoba, která je za ni zodpovědná podle práva nebo praxe členského státu, na jehož území se dospělá osoba nachází.

⁴³ Příbuzným se dle čl. 2 písm. h) rozumí žadatelova dospělá teta, dospělý strýc či dospělý prarodič, pokud se nachází na území některého členského státu bez ohledu na to, zda je nezletilý žadatel manželským nebo nemanželským dítětem, či dítětem osvojeným.

⁴⁴ Nařízení Dublin III, čl. 8 odst. 1-4.

⁴⁵ Tamtéž, čl. 6 odst. 2.

⁴⁶ Tamtéž, čl. 6 odst. 4.

3.3. Příjímací směrnice⁴⁷

Směrnice stanovuje normy, dle kterých probíhá přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu na území členských států EU, a pravidla pro zacházení s žadateli během čekání na rozhodnutí o jejich žádosti, včetně možností a podmínek jejich zajištění. Cílem směrnice je sladit úpravy v jednotlivých členských státech tak, aby ve všech platily pro žadatele stejná pravidla a došlo k redukci případů, kdy žadatelé následně přecházejí do jiných států z důvodu výhodnějších podmínek.⁴⁸

Speciální pozornost věnuje zranitelným skupinám a reflektuje jejich zvláštní potřeby. Poskytuje nám definici nezletilých bez doprovodu jako *osob, které vstupují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ni podle práva nebo praxe daného členského státu zodpovědná, a to po dobu, po kterou je skutečně bez péče takové osoby*. Pod pojem rovněž zahrnuje děti, které byly opuštěny až po příjezdu na území daného státu.⁴⁹ Směrnice opět zdůrazňuje, že aplikace jednotlivých ustanovení se musí být v souladu s nejlepšími zájmy dítěte. Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte se zohledňují stejné faktory, která byla již uvedena u nařízení Dublin III. Státy musí nezletilým zajistit potřebnou životní úroveň úměrnou jejich fyzickému, duchovnímu, morálnímu a sociálnímu rozvoji.⁵⁰ Nezletilé žadatele lze umístit ke zletilým příbuzným, do pěstounské rodiny, do ubytovacích středisek se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby nebo do jiného vhodného ubytování pro nezletilé. Kromě toho směrnice výslovně připouští možnost umístění nezletilého bez doprovodu staršího 16 let v ubytovacích střediscích pro dospělé žadatele, je-li to v jeho nejlepším zájmu.⁵¹ Zajištěním nezletilého žadatele, kterému se směrnice také věnuje, se bude tato práce podrobněji zabývat v páté kapitole zaměřující se na problematické aspekty týkající se nezletilých bez doprovodu.

3.4. Kvalifikační směrnice⁵²

⁴⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 96-116 (dále jen „příjímací směrnice“).

⁴⁸ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Praha: Leges, 2021, s. 96.

⁴⁹ Příjímací směrnice, čl. 2 písm. e).

⁵⁰ Tamtéž, čl. 23 odst. 1.

⁵¹ Tamtéž, čl. 24 odst. 2.

⁵² 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 (přepřacované znění). Úř. Věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9-26 (dále jen „kvalifikační směrnice“).

Kvalifikační směrnice vymezuje kritéria, jež musí státní příslušník třetí země či jedinec bez státní příslušnosti splňovat, aby mu byl přiznán status uprchlíka a aby mohl požívat mezinárodní ochrany. Směrnice také určuje obsah poskytnuté ochrany. Zajišťuje tak, aby ve všech členských státech byla nastavená stejná minimální úroveň výhod.⁵³ To neznámá, že by však státy nemohly mít vlastní vnitrostátní úpravu, jež by byla pro žadatele o mezinárodní ochranu příznivější než normy dané touto směrnicí.⁵⁴

Směrnice reflektuje definici „uprchlíka“ dle Ženevské úmluvy. Musí se tedy jednat o příslušníka třetí země, která se z důvodu oprávněných obav z pronásledování ze zakázaných důvodů nachází mimo zemi svého původu a není schopen nebo v důsledku uvedených obav odmítá ochranu své země.⁵⁵ Na rozdíl od Ženevské úmluvy nám směrnice navíc poskytuje i definici pojmu „pronásledování“. Za pronásledování lze považovat takové jednání, *jež musí být svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchýlit. Nebo musí být souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v předešlé větě.*⁵⁶ Směrnice rovněž uvádí některé příklady, jež pod tuto definici mohou spadat, jako například nepřiměřené či diskriminační trestní stíhání, používání fyzického, psychického i sexuálního násilí, či jednání namířená proti osobám určitého pohlaví nebo proti dětem.⁵⁷ Takové jednání musí být vždy ve spojení s některým z uvedených důvodů, přičemž podstatné není, zda takové rasové, náboženské, národnostní, sociální nebo politické rysy daná osoba skutečně má, ale to, že jí je pronásledující subjekt připisuje.⁵⁸

Pro vymezení nezletilých bez doprovodu užívá stejnou definici jako směrnice přijímací. Nezletilým bez doprovodu jako jedné ze zranitelných skupin věnuje zvláštní pozornost v čl. 31. Opět je kladen důraz na nutnost ustanovení opatrovníka či zástupce, který bude při aplikaci této směrnice hájit zájmy žadatele a dohlížet nad řádným uspokojováním všech jeho potřeb. Stejně jako přijímací směrnice říká, že státy musí zajistit, aby bylo dítě umístěno k příbuzným, do pěstounské péče, do ubytovacích středisek se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby nebo jiného vhodného ubytování. S ohledem na věk nezletilého a stupeň jeho vyspělosti by měl stát

⁵³ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Praha: Leges, 2021, s. 57.

⁵⁴ Kvalifikační směrnice, čl. 3.

⁵⁵ Tamtéž, čl. 2 písm. d).

⁵⁶ Tamtéž, čl. 9 odst. 1.

⁵⁷ Tamtéž, čl. 9 odst. 2.

⁵⁸ Tamtéž, čl. 10 odst. 2.

při umístování brát ohled i na přání dítěte.⁵⁹ Na rozdíl od přijímací směrnice zde nenajdeme ustanovení připouštějící možnost ubytování dítěte ve střediscích pro dospělé osoby. Děti požívajícímu mezinárodní ochrany státy dle směrnice poskytují také přístup ke vzdělání, zdravotní péči a nezbytné sociální péči.

3.5. Návratová směrnice⁶⁰

Návratová směrnice řeší problematiku navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do zemí jejich původu, tranzitní země nebo jiné třetí země, a to ať už jde o dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo o nucené navrácení. Státy musí při uplatňování této směrnice respektovat zásadu nenavrácení zakotvenou v Ženevské úmluvě jako povinnost každého smluvního státu nenavrátil osobu do země, v níž by její život či svoboda byly ohroženy na základě její rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě nebo politického přesvědčení.⁶¹ I v této směrnici nalezneme ustanovení zaměřující se výlučně na nezletilé bez doprovodu. Speciální pravidla pro navrácení a vyhoštění nezletilých bez doprovodu jsou vymezeny v čl. 10 této směrnice. Před vydáním rozhodnutí ve věci je potřeba zajistit pomoc vhodných subjektů odlišných od orgánů vykonávajících navrácení. Samotné vyhoštění může být realizována pouze v případě, je-li prokázáno, že bude nezletilá osoba navrácena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení. Směrnice také stanovuje speciální podmínky pro zajištění dětí za účelem vyhoštění.

3.6. Další právní předpisy EU

Samozřejmě bychom našli i další právní předpisy vydané na půdě EU, které bychom mohly uplatnit pro řízení spojená s nezletilými žadateli o mezinárodní ochranu. Jednou z nich je směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.⁶² Definici nezletilých bez doprovodu nalezneme v čl. 2 písm. f) a stejně jako již dříve zmíněné právní předpisy zahrnuje jak děti, které vstoupily na území státu bez doprovodu, tak ty, jež byly bez doprovodu ponechány až po příchodu. Významné ustanovení ve vztahu k nezletilým bez

⁵⁹ Tamtéž, čl. 31.

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. Věst. L 348/98, 24. prosince 2008, s. 98-107 (dále jen „návratová směrnice“).

⁶¹ Ženevská úmluva, čl. 33 odst. 1.

⁶² Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. Věst. L 251, 3. října 2003, s. 12-18.

doprovodu je zejména to, které zakotvuje pravidlo, z něhož plyne, že členský stát má povolit vstup nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii, pokud se na jeho území vyskytuje nezletilý příslušník třetího státu bez doprovodu. Pokud by nezletilý nejbližší příbuzný neměl nebo by se je nepodařilo zjistit, povolí vstup na své území jeho poručníkovi či jinému rodinnému příslušníkovi.⁶³

Procedurální směrnice⁶⁴ upravuje společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. Nezletilé bez doprovodu směrnice vymezuje odkazem na definici uvedenou v kvalifikační směrnici. Státy mohou dle této směrnice ve své vnitrostátní úpravě stanovit, že za nezletilé osoby bez doprovodu musí podat žádost zástupce. Záruky pro nezletilé bez doprovodu jsou zakotveny v čl. 25 směrnice. Zejména se zabývá povinností ustanovit nezletilému zástupce pro řízení, od níž se mohou státy odchýlit pouze v případě, že nezletilý se vši pravděpodobností dovrší před vydáním rozhodnutí v prvním stupni 18 let věku.

Nařízení Eurodac⁶⁵ zřídilo tzv. systém „Eurodac“ sloužící k porovnávání otisků prstů a stanovilo podmínky, za nichž mohou oprávněné subjekty žádat o porovnání údajů. Nařízení usnadňuje uplatňování nařízení Dublin III., dle kterého zjišťujeme stát příslušný k vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu. Existuje tedy počítačová ústřední databáze otisků prstů odebraných v kterémkoliv z členských států. Každý členský stát musí žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří jsou starší 14 let, sejmout otisky všech prstů a tyto pak předat do ústřední databáze. K předání otisků musí dojít co nejrychleji po podání žádosti, nejpozději do 72 hodin.⁶⁶ I při aplikaci tohoto nařízení v souvislosti s nezletilými je samozřejmě důležité zohledňovat nejlepší zájmy dítěte. Členský stát může údaje z databáze o nezletilých osobách využít pouze v souladu se svými právními předpisy týkajícími se nezletilých.⁶⁷

⁶³ Tamtéž, čl. 9 odst. 3.

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 60-95 (dále jen „procedurální směrnice“).

⁶⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, 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 z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnávání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 1-30.

⁶⁶ Tamtéž, čl. 9 odst. 1.

⁶⁷ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Praha: Leges, 2021, s. 123.

4 Právní postavení nezletilých bez doprovodu na vnitrostátní úrovni

V českém právním řádu bychom nenalezli žádný právní předpis, který by se celým svým obsahem věnoval úpravě postavení a zacházení s nezletilými uprchlíky bez doprovodu. Jejich právní zakotvení je roztržštěné do jednotlivých vnitrostátních zákonů, ve kterých nalezneme pouze zvláštní ustanovení vymezující odlišné postavení nezletilých bez doprovodu.

4.1 Právní zakotvení na vnitrostátní úrovni

4.1.1 Zákon o azylu

Jedním z nejdůležitějších předpisů upravujících oblast cizineckého a uprchlického práva v ČR je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), který zejména vymezuje mezinárodní ochranu poskytovanou na území ČR a stanovuje pravidla jejího udělování. Mezinárodní ochranou rozumí azyl a doplňkovou ochranu. Právo na azyl zaručuje čl. 43 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že ČR „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.“ Zákon o azylu se vztahuje na zletilé i nezletilé cizince. Pro účely tohoto zákona se v souladu s terminologií přijímací směrnice za nezletilou osobu bez doprovodu považuje osoba mladší 18 let, která přicestovala na území ČR bez doprovodu zletilé osoby, jež by ji měla v péči, a také osoba mladší 18 let, která byla zanechána bez doprovodu až na území ČR.⁶⁸ Zákon NBD řadí mezi tzv. zranitelné osoby, u nichž „dále předpokládá určení specifických potřeb materiálního i procesního charakteru a zohlednění specifické situace zranitelných osoby, zejména pokud jde o uložení alternativy k zajištění, případně o samotné zajištění.“⁶⁹

Zákon o azylu je speciální úpravou vůči správnímu řádu a zákonu o pobytu cizinců. To se projeví například v situaci, kdy má být cizinec vyhoštěn, ale podá žádost o mezinárodní ochranu. V takovém případě je možné vyhoštění vykonat, až po právní moci rozhodnutí azylového řízení, kterým mezinárodní ochrana udělena nebyla.

⁶⁸ § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 10-11.

4.1.2 Zákon o pobytu cizinců

Dalším z důležitých zákonů je zákon o pobytu cizinců, jehož předmětem je úprava podmínek pro vstup cizince na území ČR, vycestování a pobyt na území.⁷⁰ Tento zákon se nevztahuje na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, azylanty či poživatele doplňkové ochrany. Můžeme jej použít na případy, kdy nezletilý pobývá na našem území neoprávněně a nepodal žádost o mezinárodní ochranu nebo mu nebyla přiznána.

Podle zákona o pobytu cizinců může na území České republiky přechodně pobývat cizinec bez víza, na základně krátkodobého víza, dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu.⁷¹ Trvalý pobyt na území je pak založen buď na povolení k trvalému pobytu, nebo na rozhodnutí příslušného orgánu o svěřeni tohoto cizince do náhradní výchovy, je-li alespoň jedna osoba, jíž byl cizinec svěřen, přihlášena k trvalému pobytu na území ČR, či se zde nachází ústav, do něžž byl cizinec umístěn.⁷²

Nezletilou osobu bez doprovodu zákon pro své účely definuje jako cizince, tedy osobu, která není občanem České republiky, ve věku 15 až 18 let, který přicestoval na území ČR bez doprovodu nebo byl následně po přicestování na její území bez doprovodu ponechán. Doprovodem se rozumí zletilá osoba, která za něj odpovídá podle platného právního řádu státu, jehož je občanem.⁷³ Nezletilým bez doprovodu je pak po celou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takovéto osoby.⁷⁴

4.1.3 Zákon o sociálně-právní ochraně dětí

Nesmíme opomenout ani zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Obsahem sociálně-právní ochrany podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, je ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu, ochrana oprávněných zájmů dítěte a dále také zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováváno ve vlastní rodině.⁷⁵ Sociálně-právní ochrana dětí náleží všem dětem bez rozdílu, rozdílný je však rozsah, v jakém je poskytována. V plném rozsahu se sociálně-právní ochrana poskytuje nezletilým českým občanům. Ve stejném rozsahu se poskytuje také nezletilým cizincům bez doprovodu, kteří zde mají trvalý pobyt, jsou hlášeni k pobytu na území ČR po

⁷⁰ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

⁷¹ § 17 zákona o pobytu cizinců.

⁷² § 65 ve spojení s § 87 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

⁷³ V případě, že se jedná o nezletilého, který je bez státního občanství, je rozhodným státem ten, na jehož území měl poslední bydliště.

⁷⁴ § 180c zákona o pobytu cizinců.

⁷⁵ § 1 odst. 2 zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

dobu nejméně 90 dnů, podali žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo již jsou azylanty či osobami požívajícími doplňkové ochrany. V ostatních případech nezletilých cizinců bez doprovodu, tedy i u těch, co se zde nacházejí nelegálně, se sociálně-právní ochrana poskytuje pouze v omezeném rozsahu.⁷⁶

V případech, kdy je tento nezletilý bez jakékoli péče nebo je ohrožen či narušen jeho život nebo příznivý vývoj, činí obecní úřad, pokud se o jeho výskytu na území dozví jako první, opatření potřebná k ochraně života a zdraví nezletilých a zajišťuje uspokojování základních potřeb v nezbytně nutném rozsahu.⁷⁷ O provedených opatřeních musí neprodleně uvědomit obec s rozšířenou působností jako orgán sociálně-právní ochrany dětí, jež následně činí další potřebná opatření. Obec s rozšířenou působností musí následně sdělit informace o nezletilém cizinci na českém území Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí.⁷⁸ Zároveň se musí obrátit na zastupitelský úřad státu, ze kterého dítě pochází a s jeho pomocí se snažit najít a kontaktovat rodiče nebo jiné osoby odpovědné za dítě. Výjimku tvoří případy, kdy nezletilí cizinci žádají o azyl či doplňkovou ochranu, přičemž postačuje, že bylo zatím učiněno pouze předběžné prohlášení o jeho úmyslu tuto žádost podat. Na základě zákona o azylu je zakázáno, aby byly orgánům státu původu dítěte poskytovány informace o cizinci, který zde žádá o mezinárodní ochranu z důvodu obavy před pronásledováním. V takových případech je proto vyloučeno, aby se obec s rozšířenou působností obrátila na zastupitelský úřad země, ze které nezletilý uprchl.⁷⁹ Dítěti, které žádost o mezinárodní ochranu podá, se pak dále dle § 2 odst. 2 písm. c) ZoSPOD poskytuje sociálně-právní ochrana v plném rozsahu.

Zákon podává výčet opatření, která obec s rozšířenou působností činí, jestliže se nepodaří nalézt rodiče či jiné odpovědné osoby. Nejedná se však o výčet uzavřený, ale pouze demonstrativní, a je tak možné, aby tento úřad učinil i jiná, zde neuvedená opatření, jsou-li potřebná. Výslovně uvedenými opatřeními jsou podání návrhu na nařízení předběžného opatření, podání návrhu na ustanovení poručníka nebo opatrovníka, podání návrhu na ústavní výchovu a zprostředkování umístění dítěte v azylovém zařízení.

4.2 Správní řízení týkající se nezletilých bez doprovodu

⁷⁶ Tamtéž, § 2 odst. 2 a 3.

⁷⁷ Tamtéž, § 37 odst. 1.

⁷⁸ Tamtéž, § 37 odst. 2.

⁷⁹ HOVORKA, Daniel. In: HOVORKA, Daniel a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 469-470.

Nejčastěji se po příchodu na území České republiky jako první z orgánů dostane do kontaktu s nezletilým bez doprovodu Policie ČR. Policista, který se o výskytu cizince dozví, je oprávněn v případě, že je zde důvod se domnívat, že cizinec vstoupil na území ČR neoprávněně, jej zajistit. Zajištění může trvat nejdéle 24 hodin a musí o něm bezodkladně informovat daný orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území ČR nebo o správním vyhoštění. V takovém případě může zajištění trvat do rozhodnutí o ukončení pobytu či zahájení řízení o správním vyhoštění, nesmí však přesáhnout 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody.⁸⁰ Pokud je zajištěná osoba mladší 15 let, musí policie vyrozumět OSPOD.⁸¹ OSPOD dále činí potřebná opatření, která byla již v této práci dříve zmíněna.

4.2.1 Řízení o udělení mezinárodní ochrany

Ihned po vstupu na území státu může nezletilý cizinec požádat o mezinárodní ochranu. K tomu je třeba, aby se k nezletilému dostaly informace o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu a jaké formy mezinárodní ochrany je možné získat.⁸² Procedurální směrnice požaduje, aby členské státy, existuje-li údaj o tom, že státní příslušník třetí země nacházející se v detenčním zařízení či na hraničním přechodě na vnější hranici, bude chtít podat žádost o mezinárodní ochranu, mu poskytly nezbytné informace a zajistily tlumočníka, který mu usnadní přístup k azylovému řízení.⁸³ V souladu s tím také zákon o azylu stanovuje, že „*policie a osoba zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům poskytuje osobě, která hodlá podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, informace vztahující se k mezinárodní ochraně již na hraničním přechodu nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště.*“⁸⁴ Je-li potenciálním žadatelem nezletilý bez doprovodu, je třeba, aby jeho nevyzrálость byla při poskytování informací zohledněna. Kromě užití jazyka, který je jeho rodným či kterému rozumí, je třeba mu dané informace podat srozumitelným způsobem odpovídajícím jeho věku.

Dle procedurální směrnice musí členské státy zajistit, aby měl nezletilý právo podat žádost o mezinárodní ochranu, a to buď vlastním jménem, je-li způsobilý k právním úkonům v rámci řízení v souladu s vnitrostátním právem dotčeného státu, nebo prostřednictvím jiné dospělé osoby, která za něj nese odpovědnost, či prostřednictvím zástupce.⁸⁵ Dává státům prostor, aby stanovily, zda nezletilý může podat žádost vlastním jménem, nebo musí být podána

⁸⁰ § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Tamtéž, § 24 odst. 2.

⁸² Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1810 (2011) Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, bod 5.6.

⁸³ Čl. 8 odst. 1 procedurální směrnice.

⁸⁴ § 3a odst. 2 zákona o azylu.

⁸⁵ Čl. 7 odst. 3 procedurální směrnice.

zástupcem, který mu byl díky jeho nevyzrálosti ustanoven k nápomoci během řízení.⁸⁶ V ČR je nutné vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu, která váže rozsah způsobilosti samostatně jednat na rozsah, v jakém je jedinci přiznána svéprávnost upravená v občanském zákoníku.⁸⁷ Dle občanského zákoníku je osoba, která nenabyla plnou svéprávnost, způsobilá k jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jejího věku.⁸⁸ Nicméně Ministerstvo vnitra se přiklání k výkladu, dle kterého nezletilý nemůže sám žádost podat, a pro platnost žádosti je tak nutné, aby na ní byl i podpis pracovníka příslušného OSPOD. Zároveň však připouští, že zde mohou být okolnosti, typicky pokud bude nezletilý v zařízení pro zajištění, kdy pro podání bude mít krátký čas a kontaktování pracovníka OSPOD pro něj nebude možné stihnout. I takto podaná žádost by dle ministerstva měla být brána za platnou, avšak zatíženou odstranitelnou vadou. Příslušný orgán by měl poté ustanovit opatrovníka pro řízení a vyzvat jej k doplnění žádosti.⁸⁹

V žádosti cizinec projeví svou vůli, z níž je patrné, že vyhledává ochranu před pronásledováním či před hrozící vážnou újmou. Žádost může podat policii na hraničním přechodu, v přijímacím středisku nebo na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie. Pokud se jedná o cizince, který je zajištěn či ubytován v zařízení pro zajištění cizinců, může žádost učinit vůči policii i v tomto zařízení.⁹⁰ V zařízení pro zajištění cizinců však může žádost podat pouze do 7 dnů ode dne, kdy ho policie prokazatelně poučila o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu a důsledcích uplynutí této lhůty. Žádost podanou po uplynutí této lhůty zákon připouští pouze za situace, kdy se lze z projevu vůle cizince domnívat, že došlo k podstatné změně okolností vztahujících se k jeho možnému pronásledování či hrozbě vážné újmy.⁹¹ Dále je dle zákona možné žádost podat přímo ministerstvu, a to za situace, kdy je žadatelem cizinec vykonávající zabezpečovací detenci, ochranné léčení, vazbu, trest odnětí svobody nebo je-li umístěn ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy či v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.⁹²

⁸⁶ Čl. 7 odst. 5 procedurální směrnice.

⁸⁷ § 29 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 30-32.

⁹⁰ § 3a odst. 1 zákona o azylu.

⁹¹ § 3b zákona o azylu.

⁹² § 3a odst. 1 zákona o azylu.

Hlavní odpovědnost v řízení o mezinárodní ochraně má Ministerstvo vnitra⁹³, které určuje stát příslušný k posuzování žádosti a rozhoduje ve věci mezinárodní ochrany a dalších věcech podle zákona o azylu.

U podané žádosti musí dojít v prvé řadě k přezkoumání příslušnosti pro její posouzení dle kritérií stanovených nařízením Dublin III. Dle zákon o azylu je příslušnost jiného státu k posouzení žádosti podle uvedeného nařízení jedním z důvodů nepřipustnosti žádosti v ČR.⁹⁴ Jak bylo objasněno již v předchozí kapitole, pro žádosti nezletilých bez doprovodu jsou nařízením stanovena speciální pravidla k určování příslušného státu. Pokud je zjištěno, že k posuzování žádosti je primárně určen jiný členský stát EU, je nutné žadatele do tohoto státu přemístit. Při přemísťování se vychází ze vzájemné důvěry mezi členskými státy v uznávání hodnot, na kterých je Evropská unie založena, a dodržování unijního práva. Zároveň se vychází z důvěry v to, že bude jiným členským státem zajištěna „*rovnocenná a účinná ochrana základních práv uznaných v Listině. Zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy má v unijním právu zásadní význam, neboť umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic*“.⁹⁵ Pokud má tedy dojít k přemístění žadatele do jiného členského státu, předpokládá se, že tento stát bude respektovat Listinu základních práv EU a žadatel nebude na jeho území zkrácen na svých právech. V praxi ovšem nelze vyloučit, že by v některém z členských států mohlo dojít k určitým nedostatkům, které by v případě postupu dle nařízení Dublin III a respektování předpokladu vzájemné důvěry, mohly mít zásadní dopad pro žadatele, jenž by tak mohl být vystaven zacházení neslučitelnému s jeho základními právy.⁹⁶ Nařízení stanovuje postup i pro tuto situaci. Stát, který vede řízení o určení příslušnosti, musí v řízení pokračovat a zkoumat, zda nelze dle kritérií stanovených v nařízení určit jiný příslušný stát. Pokud nelze určit příslušným jiný stát, stává se jím stát, který vede řízení o určení příslušnosti.⁹⁷

Soudní dvůr EU se touto problematikou zabýval a vyjádřil se tak, že přemístění žadatele do příslušného státu podle nařízení Dublin III posuzujícími státy není možné, „*nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího*

⁹³ Konkrétně se jedná o odbor azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“).

⁹⁴ § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

⁹⁵ Rozsudek ze dne 19. března 2019, *Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo*, C-163/17 (v el. sb. rozh.), bod 80 a 81.

⁹⁶ Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. vs. Secretary of State for Home Department a M. E. a další vs. Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 a C-493/10 (v el. sb. rozh.), bod 81.

⁹⁷ Čl. 3 odst. 2 věta druhá nařízení Dublin III.

zacházení“.⁹⁸ Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího jednání je zakotveno v čl. 4 Listiny základních práv EU. Soudní dvůr v případě Jawo uvedl, že ve vztahu k ustanovení dublinského nařízení musí být tento článek vykládán v tom smyslu, že *„nebrání takovému přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, ledaže by soud, který rozhoduje o opravném prostředku, který byl podán proti rozhodnutí o přemístění, na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů a s ohledem na standard ochrany základních práv zaručený unijním právem konstatoval skutečnou existenci tohoto rizika pro tohoto žadatele z toho důvodu, že v případě přemístění by se uvedený žadatel ocitl nezávisle na své vůli a osobní volbě v situaci silné materiální deprivace*“.⁹⁹ Je tedy patrné, že namítané nedostatky ve státě, do něhož má být žadatel přemístěn musí dosahovat vysoké míry závažnosti. Dle závěrů Soudního dvora EU lze takovou míru spatřovat i v situacích, kdy osoba závislá na podpoře státu se vlivem nezájmu tohoto státu octne bez zajištění uspokojení základní lidských potřeb jako je ubytování, jídlo a hygiena.¹⁰⁰ Ostatně takové posouzení je v souladu i s judikaturou ESLP, který nečinnost státu vůči cizinci bez zajištění základních potřeb zhodnotil jako ponižující zacházení s nedostatkem respektu k jeho osobě dosahující takové intenzity, že spadá pod čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který zakotvuje zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestu.¹⁰¹ Jak uvádí Listina, právům v ní obsaženým, které odpovídají právům zaručeným v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, se přisuzuje stejný smysl a rozsah, jaký jim přisuzuje tato úmluva. Případně může být ochrana poskytnutá Evropskou unií širší.¹⁰²

Otázkou nemožnosti přemístit žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu se zabýval také Nejvyšší správní soud, který ve svém rozhodnutí odkazoval právě na zmíněná rozhodnutí Soudního dvora a ESLP. Je tedy třeba posoudit, zda ve státě, do kterého má být žadatel přemístěn, neexistují závažné systémové nedostatky. Zároveň upozorňuje, že *„úvaha správního orgánu týkající se možnosti přemístění žadatele ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce dublinského nařízení musí být obsažena v každém rozhodnutí o přemístění žadatele, bez ohledu na to, do jaké země má být žadatel přemístěn*“.¹⁰³

Po podání žádosti je žadatel povinen se na výzvu ministerstva dostavit k poskytnutí informací k podané žádosti. Ministerstvo na základě poskytnutých informací posoudí, zda je

⁹⁸ Tamtéž, bod 106.

⁹⁹ Rozsudek ze dne 19. března 2019, *Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo*, C-163/17 (v el. sb. rozh.), bod 98.

¹⁰⁰ Tamtéž, bod 92 a 93.

¹⁰¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2011, *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09.

¹⁰² Čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2022, sp. zn. 1 Azs 77/2022, bod 24.

žadatel zranitelnou osobou.¹⁰⁴ Na unijní úrovni je tento požadavek zakotven v čl. 24 procedurální směrnice, který říká, že „členské státy v přiměřené lhůtě po podání žádosti o mezinárodní ochranu posoudí, zda se jedná o žadatele, který potřebuje zvláštní procesní záruky“.¹⁰⁵ V případě nezletilých bez doprovodu mohou nastat pochyby o jejich nezletilosti. Pro správnou identifikaci jejich zranitelnosti se provádí lékařské vyšetření ověřující jejich skutečný věk.¹⁰⁶ Je-li zranitelnost osoby určena, ministerstvo musí posoudit, zda tato osoba potřebuje podporu k uplatňování svých práv a plnění povinností vyplývajících z postavení žadatele o mezinárodní ochranu.¹⁰⁷ OAMP Ministerstva vnitra dle § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád nezletilému bez doprovodu usnesením ustanoví opatrovníka, jelikož se jedná o žadatele, jenž nemá plnou procesní způsobilost. Tu získává až nabytím plné svéprávnosti dle občanského zákoníku, tedy dosažením zletilosti.¹⁰⁸ Opatrovník dohlíží, aby při řízení byla dodržována práva dítěte a zásada nejlepšího zájmu. Sám musí jednat v nejlepším zájmu dítěte a „musí mít vždy na paměti, že procesní práva, s nimiž v řízení disponuje, nenáleží přímo jemu, ale samotnému nezletilému bez doprovodu, a s tímto vědomím a z něj vyplývající odpovědností přistupovat k jejich výkonu“.¹⁰⁹ Je přítomen při rozhovoru s nezletilým cizincem a kontroluje, zda jsou jeho odpovědi správně zaznamenány v protokolu, zda rozumí svému tlumočnickovi. Dále také obstarává informace ze země původu, navrhuje další dokumenty do spisu, sleduje lhůty. Může také obstarat právní zastoupení nezletilého.¹¹⁰ Vzhledem k tomu, že tento opatrovník nemusí být právník a nemá tak znalosti azylového či cizineckého práva, bylo by vhodné, aby dítě mělo pro řízení vedle opatrovníka i právního zástupce.¹¹¹

K ustanovení procesního opatrovníka dojde za předpokladu, že žadateli zatím nebyl ustanoven opatrovník pro pobyt.¹¹² V případě, že mu opatrovník pro pobyt bude ustanoven, je již procesní opatrovnictví nadbytečné a v řízení ho dále bude zastupovat pouze tento pobytový opatrovník.¹¹³

¹⁰⁴ § 10 odst. 4 zákona o azylu.

¹⁰⁵ Čl. 24 odst. 1 procedurální směrnice.

¹⁰⁶ § 89 odst. 1 zákona o azylu.

¹⁰⁷ § 10 odst. 4 zákona o azylu.

¹⁰⁸ § 30 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 34.

¹¹⁰ *Nezletilé děti bez doprovodu. Rodinné listy* [online databáze], 2015, č. 11 [cit. 5. září 2023]. Dostupné z: [databáze.noveaspi.cz](http://databaze.noveaspi.cz).

¹¹¹ LUPAČOVÁ, Hana. In: JÍLEK, Dalibor a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 156.

¹¹² § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 33.

Obecně může ministerstvo žádost o mezinárodní ochranu zamítnout pro zjevnou nedůvodnost. Tedy v případě, kdy zde nejsou skutečnosti svědčící o pronásledování či hrozící vážné újmě a zároveň žadatel uvádí pouze ekonomické důvody nebo se snaží uniknout situaci všeobecné nouze, uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství či takové údaje odmítá sdělit, anebo uvádí zjevně nevěrohodné skutečnosti. Důvodem může být rovněž, pokud za účelem zatajit své údaje zničil, poškodil nebo zatajil cestovní pas či jiný doklad, nebo odmítl svou povinnost strpět sejmutí daktyloskopických otisků prstů. Zjevně nedůvodnou je i žádost, která byla podána pouze s cílem vyhnout se vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu. Zamítnuta bude také žádost státního příslušníka země považované za zemi bezpečnou či žadatele, který má více jak jedno občanství a ochrany některého z těchto států nevyužil.¹¹⁴ Výjimkou pro tento postup ministerstva jsou právě nezletilí bez doprovodu. Jsou jedinou skupinou žadatelů, u které zákon výslovně zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné zakazuje.¹¹⁵

Mezinárodní ochrana je v ČR realizována poskytnutím azylu či doplňkové ochrany. Vymezení jednotlivých institutů a řízení ve věci mezinárodní ochrany je upraveno v již zmíněném zákoně o azylu.

Český právní řád zná několik forem azylu. První z nich, tou nejjobecnější, je azyl poskytovaný z důvodu pronásledování, jenž je upraven v § 12 zákona o azylu. Důvodem pro udělení azylu je dle písmene a) prokázané pronásledování cizince za uplatňování jeho politických práv a svobod. Ono „pronásledování“, tak jak jej definuje § 2 odst. 4, již muselo být realizováno. Dle písmene b) jde o odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, pokud se jedná o osobu bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Ustanovení § 12 písm. a) je promítnutím čl. 43 Listiny základních práv a svobod na zákonné úrovni, proto je třeba jej vykládat v souladu se zněním tohoto článku.¹¹⁶ V souladu s Listinou tak určujeme i to, co patří pod „politická práva a svobody“.¹¹⁷ Naopak důvod udělení pod písm. b) je odrazem mezinárodní a unijní úpravy azylu, tak jak je vymezen v Ženevské úmluvě a kvalifikační směrnici.

¹¹⁴ § 16 odst. 1 až 3 zákona o azylu.

¹¹⁵ § 16 odst. 5 zákona o azylu.

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008 (č. 1713/2008 Sb. NSS).

¹¹⁷ Rozumí se jimi práva uvedená v hlavě druhé oddílu druhého Listiny.

Další formou azylu je azyl za účelem sloučení rodiny upravený v § 13 ZoA. Jeho smyslem je v případech hodných zvláštního zřetele udělit azyl rodinnému příslušníkovi azylanta, kterému byl udělen azyl v ČR na základě § 12, i když v řízení s tímto rodinným příslušníkem nebude shledán důvod pro udělení mezinárodní ochrany, a to za účelem zachování celistvosti a společného soužití rodiny.¹¹⁸ Jedná se o národní formu azylu, která na mezinárodní a unijní úrovni upravena není. Dle mezinárodního práva tak azylant požívající mezinárodní ochrany na základě § 13 nespadá pod úpravu „uprchlíka“ podle Ženevské úmluvy. Na unijní úrovni je otázka sloučení rodiny upravena ve směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Ta se však vztahuje pouze k udělování pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny.¹¹⁹ V takovém případě zde musí být osoba mající povolení k pobytu vydané členským státem EU s dobou platnosti alespoň jeden rok, u které lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu.¹²⁰ Ta usiluje o vstup a pobyt svých rodinných příslušníků na území daného členského státu na základě jejich blízkého příbuzenského vztahu. U nezletilých bez doprovodu ukládá směrnice členským státům povinnost povolit vstup a pobyt nejbližším příbuzným v přímé linii vždy, bez jakéhokoli prostoru pro uvážení.¹²¹ Soudní dvůr Evropské unie řešil předběžnou otázku týkající se případu nezletilé bez doprovodu, která po příjezdu do Nizozemska požádala o azyl, jenž jí byl poskytnut a na základě něj jí bylo uděleno povolení k pobytu na dobu pěti let s účinností od data podání žádosti o azyl. Azylové řízení ovšem trvalo více jak půl roku a žadatelka během té doby dosáhla plnoletosti. Když po získání pobytového oprávnění požádala o povolení k dočasnému pobytu pro své rodiče a nezletilé sourozence dle čl. 10 odst. 3 písm. a) směrnice o právu na sloučení rodiny, byla její žádost zamítnuta, a to z důvodu, že při podání žádosti již byla zletilá. Soud v Haagu, na který byla následně podána žaloba proti tomuto rozhodnutí, se obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou ohledně okamžiku, ke kterému je posuzováno postavení jako nezletilá osoba bez doprovodu.¹²² Soudní dvůr se vyjádřil tak, že „jako nezletilá osoba ve smyslu tohoto ustanovení musí být kvalifikován státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, jež byla mladší 18 let v okamžiku vstupu na území členského státu a podání žádosti o azyl v tomto státě, která však v průběhu azylového řízení dosáhla plnoletosti a následně jí bylo přiznáno postavení uprchlíka“.¹²³ Tím

¹¹⁸ § 13 odst. 1 zákona o azylu.

¹¹⁹ CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 52.

¹²⁰ Čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. Věst. L 251, 3. října 2003, s. 12-18.

¹²¹ Tamtéž, čl. 10 odst. 3 písm. a).

¹²² Rozsudek ze dne 12. dubna 2018, *A a S vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16 (v el. sb. rozh.).

¹²³ Tamtéž, bod 64.

je dle něj zajištěno „*totožné a předvídatelné zacházení se všemi žadateli, kteří se z časového hlediska nacházejí ve stejné situaci, přičemž se zajistí, že úspěšné vyřízení žádosti o sloučení rodiny závisí hlavně na okolnostech přičitatelných žadateli, a nikoli správnímu orgánu, jako je délka vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu nebo žádosti o sloučení rodiny*“.¹²⁴

Naopak česká právní úprava obsahuje ustanovení o právu na sloučení rodiny jak v zákoně o pobytu, vztahující se v souladu s unijní úpravou k pobytovým oprávněním, tak navíc i v zákoně o azylu, když umožňuje tuto národní formu azylu.

Poslední z forem je tzv. Národní humanitární azyl. Jak je již z jeho označení patrné, jedná se opět pouze o národní formu azylu, která nemá právní základ na unijní úrovni. V případě hodném zvláštního zřetele, je možné jej dle čl. 14 ZoA udělit, pokud v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, a zároveň zde bude shledán humanitární důvod. Je na správním uvážení ministerstva, zda jej udělí či nikoli. Jak vyplývá z judikatury NSS typickými případy, ve kterých by mohl být humanitární azyl udělen, jsou ty, v nichž o mezinárodní ochranu žádají osoby těžce postižené či těžce nemocné. Rovněž lze o něm uvažovat v případech, kdy osoby přicházejí z oblastí postižených významnou humanitární katastrofou. Obecně lze říci, že tento institut je možné uplatnit v případech, které nesplňují podmínky pro udělení azylu podle § 12 a § 13, ovšem bylo by „*patrně nehumánní azyl neposkytnout*“.¹²⁵

Kromě azylu může být mezinárodní ochrana poskytnuta i v podobě doplňkové ochrany. Svůj základ má tato úprava v unijním právu, konkrétně byla zavedena „první“ kvalifikační směrnicí z roku 2004.¹²⁶ Na vnitrostátní úrovni je zakotvena v § 14a ZoA, který umožňuje její udělení, pokud osobě není možné udělit azyl, jelikož nenaplnuje stanovené podmínky, ale ze skutečností zjištěných během řízení vyplývá, že jsou zde důvodné obavy nasvědčující tomu, že vrátil-li by se cizinec do země svého původu či země svého poslední trvalého bydliště, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy, a zároveň nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany tohoto státu.¹²⁷ Zákon obsahuje taxativní výčet toho, co lze podřadit pod spojení „vážná újma“. Považuje se za ní trest smrti, poprava, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení a trestání, anebo vážné ohrožení života či lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situaci mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.¹²⁸ Česká

¹²⁴ Tamtéž, bod 60.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004.

¹²⁶ CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 55.

¹²⁷ § 14a odst. 1 zákona o azylu.

¹²⁸ § 14a odst. 2 zákona o azylu.

právní úprava zná také institut doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny upravený v § 14b, který je obdobou azylu za účelem sloučení rodiny.

Jak u azylu, tak i u doplňkové ochrany je třeba, aby zde byl splněn předpoklad, že žadatel „nemůže reálně využít ochrany země svého původu, a to především na základě vnitrostátního přesídlení. Koncept vnitřní ochrany je jen vyjádřením zásady subsidiarity mezinárodní ochrany.“¹²⁹

4.2.2 Vyhoštění

Vyhoštění je na unijní úrovni upraveno v tzv. návratové směrnici, jež byla autorkou již dříve zmíněna v rámci evropské úpravy. Směrnice vyhoštění definuje jako „výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.“ Vyhoštění pak řadí pod pojem navrácení, jenž představuje proces, při kterém dochází jak k dobrovolnému splnění povinnosti návratu, tak k návratu nucenému.¹³⁰ Na národní úrovni upravuje vyhoštění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Vyhoštěním rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území, a zároveň také určením doby, po kterou cizinec nemůže vstoupit na území daného státu.¹³¹ Jedná se o tzv. správní vyhoštění, které je nutné odlišovat od vyhoštění trestněprávního, které představuje druh trestu ukládaného v trestním řízení. Oproti tomu správní vyhoštění není trestem, ale správním opatřením.¹³²

Je-li vedeno řízení o vyhoštění nezletilého bez doprovodu musí být předně zohledňovány nejlepší zájmy dítěte. Zákon stanovuje povinnost policie, pokud jde o nezletilého bez doprovodu, neprodleně mu ustanovit opatrovníka pro toto řízení. Cizince informuje o ustanovení a poučí ho o úkolech jeho opatrovníka.¹³³ Opatrovník musí s ohledem na nejlepší zájmy dítěte využít veškeré možné procesní prostředky k tomu, aby k vyhoštění nezletilého nedošlo, je-li zjevné, že si nezletilý přeje na území ČR zůstat, nebo není-li vzhledem ke své rozumové a volní vyspělosti schopen o této otázce sám rozhodnout.¹³⁴

Směrnice vymezuje ve vztahu k nezletilým bez doprovodu speciální záruky, když stanovuje, že se členské státy musí před vyhoštěním ujistit, že nezletilá osoba bude navrácena členu své rodiny, opatrovníkovi nebo přijímacímu zařízení. Také zákon o pobytu cizinců uvádí,

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 4 Azs 197/2016, bod 10.

¹³⁰ Čl. 3 návratové směrnice.

¹³¹ § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹³² ROZUMEK, Martin. In: ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012, s. 199.

¹³³ § 119 odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

¹³⁴ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 49.

že policie provede úkony směřující k vyhoštění nezletilého cizince bez doprovodu až poté, co stát, do něž má být vyhoštěn, sdělí, že nezletilému bez doprovodu bude zajištěno přijetí odpovídající jeho věku.¹³⁵

Soudní dvůr EU se ve věci *TQ* zabýval situací, kdy nizozemská právní úprava rozlišovala nezletilé osoby bez doprovodu podle věku. U osob mladších 15 let ke dni podání žádosti o azyl se ještě před rozhodnutím o této žádosti zkoumaly možnosti přijetí v zemi původu. Pokud jde o nezletilé, kteří nejpozději ke dni podání žádosti dovršili 15 let, zkoumání podmínek se neprovádělo. Úřady poté čekaly, než nezletilý dovrší 18 let věku, aby mohly přistoupit k vykonání rozhodnutí o navrácení. Jejich pobyt v období do dovršení zletilosti byl tedy neoprávněný, ale tolerovaný.¹³⁶

Soudní dvůr uvedl, že pro určení „nejvlastnějšího zájmu dítěte“ a vydání rozhodnutí je nutné provést celkové a důkladné posouzení situace konkrétního nezletilého, přičemž věk je jen jednou ze skutečností, které je při tom nutné brát v potaz. Pokud stát před rozhodnutím šetření o možnosti přijetí nezletilého neprovede a následně bude vydáno rozhodnutí o navrácení, bude se sice toto rozhodnutí na nezletilého vztahovat, ale reálně nebude moct být vyhoštěn, pokud v zemi návratu nebude zajištěno odpovídající přijetí. To by vedlo pro nezletilou osobu bez doprovodu ke stavu nejistoty ohledně jejího právního postavení a budoucnosti, „zejména pokud jde o školní docházku, její vztah s hostitelskou rodinou nebo možnost zůstat v dotyčném členském státě“. Proto je tedy stát povinen před samotným rozhodnutím prověřit možnost odpovídajícího přijetí a v případě jeho neexistence není vůbec možné rozhodnutí o navrácení vydat.¹³⁷

Z jeho rozhodnutí je také zřejmé, že „za účelem ověření existence odpovídající možnosti přijetí ve státě návratu nemůže členský stát mezi nezletilými osobami bez doprovodu rozlišovat pouze na základě jejich věku“.¹³⁸ Členské státy musí provádět celkové zhodnocení situace konkrétního jedince se zohledněním několika kritérií, nikoli pouze věku.

Co se týče nizozemského postupu, při kterém dané úřady sice vydaly rozhodnutí, avšak s vyhoštěním čekaly až do dosažení zletilosti, navíc Soudním dvůr připomněl, že „jak z povinnosti loajality členských států, tak z požadavků účinnosti připomenutých zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost vyhostit daného státního příslušníka za

¹³⁵ § 128 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

¹³⁶ *Vyhostit nezletilého lze jen tehdy, když má po návratu odpovídající přijetí* [online]. advokatnidenik.cz, 14. ledna 2021 [cit. 10. září 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/01/14/SD-EU-VYHOSTIT-NEZLETILEHO-LZE-TEHDY-POKUD-MA-PO-NAVRATU-ODPOVIDAJICI-PRIJETI/>.

¹³⁷ Rozsudek z dne 14. ledna 2021, *TQ v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19 (v el. sb. rozh.), bod 46 – 56.

¹³⁸ Tamtéž, bod 68.

*předpokladů uvedených v odstavci 1 tohoto článku, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, musí být splněna v co nejkratší době“.*¹³⁹ Zmíněná praxe nizozemských úřadů tak není slučitelná s takovou povinností a není možné s vyhoštěním čekat na dosažení zletilosti cizince.

¹³⁹ Tamtéž, bod 80.

5 Některé problematické aspekty právního postavení nezletilých osob bez doprovodu

5.1 Absence dokladů a určování věku

Z již uvedeného vyplývá, že nezletilé osoby na základě své specifické zranitelnosti požívají určitých výhod a zvláštního zacházení během řízení i následujícího pobytu. V mnoha případech je ovšem jejich identifikace podstatně ztížena. Pokud přicestují na území státu bez jakýchkoliv osobních a cestovních dokladů, je jejich identifikace založena pouze na jejich prohlášení. Je proto logické, že se cizinci velmi často budou snažit skrýt svou pravou identitu a budou tvrdit, že jsou nezletilými, aby mohli požívat výhod jim náležejících. Mnohdy pokyny k tomu, jaké informace při hraniční kontrole uvádět, dostávají přímo od převaděčů.¹⁴⁰ Nutno však poznamenat, že ze samotné absence dokladů nelze automaticky usuzovat, že uváděné údaje jsou nepravdivé a osoba se neprávem snaží přisvojit postavení nezletilého. Důležitou otázkou proto je, jaký způsobem se má v takových případech postupovat a zda lze zneužívání ze strany zletilých cizinců zabránit.

Jak již bylo v této práci dříve zmíněno, při pochybnostech o nezletilosti cizince členské státy EU přistupují k ověřování jeho věku, a to i prostřednictvím lékařského vyšetření. Takový postup umožňuje čl. 25 odst. 5 procedurální směrnice, který uvádí, že „členské státy mohou v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu použít k určení věku nezletilých osob bez doprovodu lékařské vyšetření, pokud mají členské státy i poté, co žadatel učinil obecné prohlášení nebo předložil jiné vhodné údaje, pochybnosti ohledně jeho věku.“¹⁴¹ Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že směrnice preferuje zjištění věku jiným způsobem než lékařským vyšetřením, k němuž by státy měly přistupovat až za předpokladu, že po prozkoumání všech dostupných zdrojů informací, přetrvávají pochybnosti o věku osoby.

Při přistoupení k lékařskému vyšetření musí být dodrženy podmínky vymezené směrnicí pro takový postup. V první řadě je nutné připomenout, že i zde jako u všech jiných jednání týkajících se nezletilých, musí být konáno v nejlepším zájmu daného dítěte. Nezletilé osoby bez doprovodu musí být o možnosti lékařského vyšetření za účelem určení věku informovány, a to v jejich rodném jazyce, případně v jazyce, o němž lze předpokládat, že mu rozumí. Směrnice klade důraz na to, aby nezletilým bez doprovodu byly poskytnuty zejména informace o způsobu provedení vyšetření, vlivu jeho výsledků na řízení o mezinárodní ochraně

¹⁴⁰ EMN. *Studie EMN o nezletilých bez doprovodu v ČR* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010, s. 32. Dostupné z: <https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2020/12/54.pdf>.

¹⁴¹ Čl. 25 odst. 5 věta první procedurální směrnice.

a také o následcích případného odmítnutí lékařského vyšetření. Jako další podmínku stanovuje právě souhlas nezletilého, případně jeho zástupce, s provedením lékařského vyšetření. Dle směrnice není možné, aby odmítnutí ze strany nezletilého žadatele bylo výlučným důvodem pro zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Samotné vyšetření musí být zvoleno tak, aby bylo co nejméně invazivní a zároveň umožňovalo v co největší míře dosáhnout spolehlivých výsledků. Prováděno je výlučně zdravotníky kvalifikovanými pro daný úkon. Během celého vyšetření musí být plně respektována důstojnost jedince. V případě, že i po provedení daného vyšetření přetrvávají pochybnosti o věku, vyžaduje se od států, aby na žadatele pohlížely jako na nezletilého.¹⁴²

Předpokladům pro ověřování věku věnoval pozornost i Výbor OSN pro práva dítěte v Obecném komentáři č. 6 k ÚPD. Dle něj by při posuzování neměl být brán zřetel pouze na fyzický vzhled jedince, ale rovněž jeho psychickou vyspělost.¹⁴³ Od metody ověřování vyžaduje, aby byla provedena spravedlivým, vědeckým, dětsky a genderově citlivým způsobem. Při provádění nesmí být za žádných okolností narušována fyzická integrita dítěte a jeho lidská důstojnost.¹⁴⁴

V českém právním řádu byla právní úprava obsažená v procedurální směrnici provedena do zákona o azylu. Konkrétně se jedná o § 89, který uvádí, že *je-li žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nezletilá osoba bez doprovodu a jsou-li důvodné pochybnosti o jí udávaném věku, provede se za účelem zjištění jejího věku lékařské vyšetření.*¹⁴⁵ Na první pohled by se mohlo zdát, že jde o totožné znění jako v procedurální směrnici, avšak je zde podstatný rozdíl. Směrnice zakotvuje možnost států ve stavu pochybností o věku provést vyšetření a pro případ, že se k němu uchýlí stanovuje podmínky, které je nutné dodržet. Naopak úprava obsažená v zákoně o azylu říká, že v případě pochybností „se provede“ lékařské vyšetření, tedy ukládá povinnost toto provést v případě, že se jedná o žadatele, o jehož nezletilosti jsou důvodné pochybnosti.¹⁴⁶ Pochybnosti by měly být objektivně odůvodnitelné, zakládající se na prokazatelných faktech. To vyplývá i z rozhodování NSS, který odmítl námitku stěžovatele, který tvrdil, že v daném případě bylo jednáno nezákonně, jelikož zde nebyly dány důvodné

¹⁴² Čl. 25 odst. 5 procedurální směrnice.

¹⁴³ Ostatně takový přístup byl doporučen již v roce 1997 v pokynech UNHCR.

¹⁴⁴ UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, odst. 31 A.

¹⁴⁵ § 89 odst. 1 věta první zákona o azylu.

¹⁴⁶ VOTOČKOVÁ, Veronika a kol. Určování věku nezletilých cizinců bez doprovodu – právní rámec, současné a budoucí výzvy. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018: ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 20. a 21. září 2018 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Současné otázky a odpovědi uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2019, s. 282-284.

pochybnosti o jeho věku. NSS odmítnutí námitky zdůvodnil tím, že „naopak tyto pochybnosti byly zcela namístě. Nepramenily ze subjektivních či svévolných úvah žalované, nýbrž byly dostatečně podloženy – a to nejenom prvním odhadem fyzického vzhledu stěžovatele (hrubost hlasu, rysy tváře, včetně růstu vousů, výška a vůbec celá tělesná konstituce), ale i dalšími důkazy založenými ve správním spise, které stěžovatelem uváděný věk zpochybňují.“¹⁴⁷

Nezletilý bez doprovodu je oprávněn lékařské vyšetření odmítnout. Po odmítnutí však na něj bude pohlíženo jako na zletilého žadatele o mezinárodní ochranu. O vážných důsledcích svého odmítnutí musí být předem srozumitelně informován.¹⁴⁸ Ministerstvo práce a sociálních věcí uvádí, že ačkoli u jednání s nezletilým musí být přítomen jeho opatrovník, neměl by být žadatelův souhlas nahrazován jeho souhlasem či nesouhlasem. Vychází z toho, že „lze předpokládat, že tam, kde budou existovat pochybnosti o dostatečné vyspělosti NBD k udělení souhlasu, nebudou naopak vyvstávat pochybnosti o jeho nezletilosti“.¹⁴⁹ Jedinou výjimkou, kdy by byla možnost souhlas nezletilého nahradit souhlasem opatrovníka, by byla situace, kdy by se v postavení nezletilého bez doprovodu nacházela osoba s mentálním nebo psychosociálním postižením. Opatrovník by musel jednat v nejlepší zájmu dítěte a zároveň zohlednit v maximální možné míře názor dítěte.¹⁵⁰

Před provedením vyšetření musí být žadateli poskytnuty také informace o způsobu provedení lékařského vyšetření a jeho možných následcích, a to „ve výzvě k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebo v přiměřené lhůtě, nejpozději do 15 dnů ode dne poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany“.¹⁵¹

Ustanovení týkající se ověřování věku nalezneme také v zákoně o pobytu cizinců v ČR, konkrétně se jedná o § 124 a § 129 vztahující se k zajišťování nezletilých bez doprovodu za účelem vycestování, předání či průvozu. Policie musí provést úkony ke zjištění věku bezodkladně po zajištění osoby. Stejně jako v zákoně o azylu, je i zde stanovena povinnost policie informovat nezletilého o možnosti provedení vyšetření, o způsobu provedení, jeho možných důsledcích a rovněž o následcích odmítnutí vyšetření. Odmítne-li osoba lékařské vyšetření, je na ni dále pohlíženo jako na zletilou.

Jsou-li zde důvodné pochybnosti, státy se tedy snaží skutečný věk osoby ověřit. Existují různé metody pro ověření věku osoby. Preference využívání jednotlivých metod se ve státech

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020, sp. zn. 5 AZS 107/2020, bod 25.

¹⁴⁸ § 89 odst. 1 zákona o azylu.

¹⁴⁹ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 8-9.

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ § 89 odst. 2 zákona o azylu.

liší. Shrnutí konkrétních metod zpracoval Evropský podpůrný azylový úřad (EASO) v dokumentu „Praktický průvodce ověřováním věku“. Obecně je dělíme na metody lékařské a nelékařské. Jedním z nelékařských postupů je posuzování dalších důkazů, ze kterých by mohlo být možné zjistit věk osoby. Mohlo by se jednat například o školní záznamy, očkovací průkazy apod. Jak však uvádí EASO, cizinci často přístup k takovým dokumentům mít nebudou a žadatelé či jejich rodiny by pokus o jejich získání ze země původu, z níž utíkají, mohl ohrozit. Dalším způsobem, jak se dopátrat k věku osoby, je prostřednictvím rozhovorů se samotným cizincem. Takové rozhovory mohou mít různé podoby. Mohou být vedeny úředníky azylových a migračních úřadů, kteří mají zkušenosti s azylovým řízením týkajícím se nezletilých. Během rozhovoru se vhodným a srozumitelným způsobem snaží uspořádat chronologii života cizince, přičemž využívá i informace o různých důležitých událostech ze země jeho původu. Při psychosociálním hodnocení naopak rozhovory vedou odborníci – psychologové či sociální pracovníci, kteří se zaměřují spíše na zjištění psychické vyspělosti.¹⁵²

Lékařské metody se rozlišují podle toho, zda se při jejich realizaci využívá radiace či nikoli. Bez radiace se provádí dentální kontrola, magnetická resonance, ultrazvuk a hodnocení fyzického vývoje. Při dentální kontrole se provádí pouze vizuální prohlídka bez použití rentgenů, při které se hodnotí vyzrálость zubů. Posuzování se ovšem provádí pouze u třetích stoliček, které mohou vyrůst v období mezi patnáctým a třiatvacátým rokem věku, ale také nemusí. Jedinou metodou využívající radiace je rentgen, při němž se posuzuje kostní věk jedince. Lze jej zjišťovat rentgenem ruky, zápěstí, klíční kosti, zubů či pánve.¹⁵³

V České republice se při zjišťování věku vychází z předložených dokumentů. Není-li možné takto věk ověřit a jsou-li zde důvodné pochybnosti o nezletilosti cizince, provádí se lékařské posouzení prostřednictvím rentgenů zápěstí. Pro stanovení kostního věku z rentgenových snímků je možné využít více metod. Zejména jde o metodu GP nebo ve světě preferovanou metodu TW3, které však vedou k výrazně rozdílným výsledkům.¹⁵⁴ Při použití jmenovaných metod dochází k posuzování kostního (biologického) věku jedince, přičemž tento věk se může od kalendářního lišit až o 2 roky.¹⁵⁵ Metodě rentgenů zápěstí je tak nutné vyčíst, jak uvádí také NSS, že je „po dosažení věku 16 let důkazní hodnota vyšetření nižší a nelze z ní

¹⁵² EASO. *Practical guide on age assessment*, second edition, EASO Practical Guides Series, 2018, s. 44-51. Dostupné z <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-age-assessment>.

¹⁵³ Tamtéž, s. 52-59.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020, sp. zn. 5 Azs 107/2020 (č. 4058/2020 Sb. NSS), bod 42 a 43.

¹⁵⁵ MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Informace týkající se nezletilých cizinců bez doprovodu v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péče, č. j. MSMT-31 467/2019-1* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2020, s. 9. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/dokumenty-1>.

jednoznačně usuzovat na skutečný věk“.¹⁵⁶ Dalším negativem je také skutečnost, že tato metoda nezohledňuje jiný socioekonomický a geografický původ posuzovaných osob, který má na osifikaci kostí značný vliv.¹⁵⁷ Vzhledem k očividným nedostatkům vyplývajícím z použití této metody, by bylo vhodné posoudit, zda nezměnit postup při určování věku v ČR tak, aby tato nepřesná metoda byla doplněna jinou metodou, jako například psychologické posouzení jedince, která by vedla ke zlepšení dosahovaných výsledků. Je totiž dosti problematické, pokud stát, který má zajišťovat ochranu práv nezletilých, při jejich identifikaci vychází pouze z jediné metody určování věku, o níž je známo, že se u ní vyskytují podstatné odchylky.

Zákony na uvedené odchylky reagují tím, že pro případ, kdy v hraničních situacích přetrvávají pochybnosti o nezletilosti, vychází z principu v pochybnostech ve prospěch posuzované osoby a stanoví, že se na cizince hledí jako na nezletilého.¹⁵⁸ Nicméně z judikatury je patrné, že ne vždy dochází ke správné aplikaci tohoto ustanovení. Ústavní soud poukázal na tuto špatnou aplikaci, když uvedl, že není možné souhlasit s vyjádřením NSS k jeho napadenému rozsudku sp. zn. 10 Azs 283/2020¹⁵⁹, že *„česká praxe není postavena na principu, že v případě pochybností o věku osoby se má za to, že migrant je osoba mladší 18 let věku. Tento princip je naopak zakotven přímo v zákoně, pro účely řízení ve věci mezinárodní ochrany je pak stanoven i v procedurální směrnici*“.¹⁶⁰

Nakonec nutno ještě podotknout, že předloží-li nezletilý bez doprovodu dodatečně v průběhu řízení dokumenty osvědčující jeho totožnost a datum narození, nemělo by k lékařskému vyšetření dojít. Tento názor vyjádřil Výbor pro práva dítěte při posuzování jedné ze stížností týkajících se posuzování věku u nezletilých bez doprovodu.¹⁶¹ Jednalo se o stížnost státního příslušníka Guineje, který byl španělskými správními orgány umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. Jelikož tvrdil, že je nezletilý, bylo provedeno lékařské ověřování věku prostřednictvím rentgenu zápěstí, klíční kosti a zubů. Výsledky vyšetření určily, že je dotyčnému 19 let. Následně s ním bylo jednáno jako se zletilou osobou, a to i přesto, že později správním orgánům dodal kopii svého rodného listu, který potvrzoval jeho nezletilost. Státní zastupitelství uvedlo, že se jedná o dokument, který se zdá být rodným listem, nicméně jej nelze ověřit, a proto jej neakceptovalo.¹⁶²

¹⁵⁶ Tamtéž, bod 44.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ § 89 odst. 1 poslední věta zákona o azylu a také § 124 odst. 6 poslední věta zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2020, sp. zn. 10 Azs 283/2020.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2021, sp. zn. II. ÚS 482/21, bod 61.

¹⁶¹ UN Committee on the Rights of the Child. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 40/2018*. 2. listopadu 2020, CRC/C/85/D/40/2018.

¹⁶² Tamtéž, bod 2.5.

Výbor nejprve vytkl, že stěžovateli jako možnému nezletilému bez doprovodu během celého procesu nebyl ustanoven opatrovník, který by dohlížel na to, že bude postupováno v souladu s nejlepšími zájmy dítěte a že budou dodržována jeho práva.¹⁶³ Negativně zhodnotil i postup při určování věku. Jak již výbor upozorňoval v Obecném komentáři č. 6, v potaz by měla být brána i psychická vyzrállost, nikoli pouze fyzický vzhled. Navíc španělskými orgány zvolenou metodu pro její nepřesnost není vhodné používat jako jedinou metodu k posouzení věku dané osoby.¹⁶⁴

Nakonec se Výbor zaměřil i na skutečnost, že orgány odmítly přijat dodatečně poskytnutou kopii rodného listu. Z názoru Výboru vyplývá, že „*stát nemůže jednoduše odmítnout uznat takový dokument, obsahující příslušné náležitosti a vydaný příslušnými orgány cizího státu, pokud dokument nebyl oficiálně v jiném správním řízení prohlášen za falešný.*“¹⁶⁵

Je nepochybné, že problematika zjišťování věku nezletilých bez doprovodu úzce souvisí s problematikou jejich zajišťování, které bude v této práci ještě věnována pozornost, neboť „*s ohledem na přísnější úpravu důvodů zajištění u dětí může mít nesprávné určení věku za následek nezákonnost rozhodnutí o zajištění.*“¹⁶⁶

Ústavní soud v roce 2022 rozhodoval o ústavní stížnosti uprchlíka z Iráku, který tvrdil, že je nezletilou osobou, proti rozhodnutí Policie ČR a obecných soudů o svém zajištění. K tomu dle něj vůbec nemělo dojít právě pro skutečnost, že je stále nezletilou osobou.

Stěžovatel po zajištění policií na území ČR uvedl, že je nezletilou osobou. Jelikož u sebe neměl žádné doklady, vycházelo se pouze z údajů, které poskytl. Následně bylo pro pochybnosti provedeno lékařské vyšetření za účelem zjištění věku. Z výsledku vyšetření vyplynulo, že se jedná o kostní věk 18 až 19 let. Na základě toho bylo se stěžovatelem dále v řízení jednáno jako se zletilým. Svě zajištění napadl žalobou k Městskému soudu v Praze a proti jeho rozhodnutí následně podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ústavní soud dospěl k závěru, že v daném případě bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, a to hned z několika důvodů. Nejprve se zabýval skutečností, že stěžovatel neměl během řízení u Městského soudu k dispozici tlumočnicka. Jelikož se jednalo o cizince bez jakékoli znalosti českého jazyka, nerozuměl ničemu, co se během jednání dělo a ani se nemohl k projednávaným věcem vyjádřit, přičemž by právě jeho vyjádření mohlo mít

¹⁶³ Tamtéž, bod 7.12.

¹⁶⁴ Tamtéž, bod 7.10 a 7.11.

¹⁶⁵ PETRŽILKOVÁ, Daniela. Závěry jednání lidskoprávních smluvních orgánů v Ženevě za srpen – prosinec 2020. Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii [online databáze], 2021, č. 1, s. 10 [cit. 25. srpna 2023]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7. července 2021, sp. zn. II. ÚS 482/21, bod 52.

podstatný vliv na konečné rozhodnutí. Ačkoli tedy byl u soudu fyzicky přítomen, fakticky se nemohl řízení plnohodnotně účastnit. Tento nedostatek nemohl být ani nijak kompenzován faktem, že byl během řízení zastoupen.¹⁶⁷ Dle Ústavního soudu je pochybení natolik závažné, že „se blíží až k situaci, kdy se s člověkem jedná jako s předmětem či objektem, nikoli jako se subjektem práv, což je ovšem v rozporu s lidskou důstojností chráněnou čl. 1 Listiny.“¹⁶⁸

Následně ÚS věnoval značnou pozornost samotnému procesu zjišťování věku stěžovatele. Stěžovateli byl sice předem za přítomnosti tlumočnicka sdělen způsob a účel vyšetření, ale během daného lékařského vyšetření mu opět nebyl tlumočnick k dispozici. Přítomen nebyl ani OSPOD jako jeho opatrovník. Policie ČR s ním následně začala jednat jako s dospělým, aniž by mu byl oznámen výsledek vyšetření. ÚS se vyjádřil i k použité metodě pro zjištění věku. Ve svém posouzení vycházel z již zmíněné judikatury NSS kritizující lékařskou metodu, která je v ČR využívána ke zjišťování věku.

Dále byla Ústavním soudem posouzena situace, kdy stěžovatel v řízení před NSS předložil kopii svých osobních dokladů, které prokazovaly jeho datum narození, a tím i jeho nezletilost. Nejvyšší správní soud odmítl důkazy v řízení provést pro jejich nedostatečnou vypovídající hodnotu, jelikož dle něj jde o nekvalitní kopie, ze kterých nelze mnoho vyčíst. ÚS tuto argumentaci odmítl s tím, že překladatel učinil poznámku nečitelnosti pouze u některých slov, jinak dokumenty z větší části přeložil. Ústavní soud při posouzení odkazoval na názory Výboru pro práva dítěte při řešení stížností proti Španělsku. Je důležité, aby státy respektovaly právo dítěte na zachování jeho totožnosti. Státní orgány by měly dodatečně doloženým osobním údajům věnovat pozornost a případně uvedené údaje ověřit.¹⁶⁹ K tomu ÚS dodává, že „je třeba mít na paměti i kontext situace stěžovatele jako migrujícího cizince, pocházejícího ze země stížené ozbrojeným konfliktem, navíc zbaveného osobní svobody; v takové situaci může být obtížné obstarat si včas a řádné dokumenty ze země původu, tím spíše originály.“¹⁷⁰

5.2 Zajištění nezletilých bez doprovodu

Jednou z nejvíce diskutovaných oblastí týkajících se nezletilých bez doprovodu je problematika zajišťování těchto dětí. Obecně platí zákaz svévolného zajišťování osob, a to jak dospělých jedinců, tak i dětí, neboť tím dochází k zásahu do jednoho z nejdůležitějších

¹⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7. července 2021, sp. zn. II. ÚS 482/21, bod 46.

¹⁶⁸ Tamtéž, bod 42.

¹⁶⁹ Tamtéž, bod 80.

¹⁷⁰ Tamtéž, bod 83.

základních práv, a to práva na svobodu a osobní bezpečnost.¹⁷¹ V českém právním řádu je na ústavní úrovni zaručeno v čl. 8 Listiny základních práv a svobod. Do práva na osobní svobodu člověka lze zasáhnout pouze ze zákonem stanovených důvodů a zákonem stanoveným způsobem.¹⁷² Také Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvuje právo na svobodu a osobní bezpečnost, a to v čl. 5. Zároveň však stanoví taxativní výčet výjimek, za kterých lze připustit zbavení osobní svobody. Jednou z nich je zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody osoby v případě, že se má zabránit jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo pokud proti ní probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.¹⁷³ V souvislosti s nezletilými dětmi není možné opomenout ani Úmluvu o právech dítěte, která ukládá smluvním státům povinnost zabezpečit, aby žádné dítě nebylo nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody. Zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte jako takové nezakazuje, nicméně musí být naplněny následující podmínky - musí být v souladu se zákonem, používáno pouze jako krajní opatření, na nejkratší nutnou dobu.¹⁷⁴ Zároveň vyžaduje, aby s každým dítětem zbaveným osobní svobody bylo zacházeno s lidskostí, úctou a způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku. Je nutné, aby bylo dítě během omezení své svobody umístěno odděleně od dospělých osob, ledaže by bylo v jeho vlastním zájmu jej neoddělovat.¹⁷⁵

Na unijní úrovni nalezneme úpravu zajištění jednak v přijímací směrnici, kde je upraveno zajištění žadatelů o azyl, a jednak v návratové směrnici upravující zajištění za účelem vyhoštění.

Přijímací směrnice zajištění definuje jako zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu.¹⁷⁶ Žadatele lze zajistit pouze v případě nutnosti, nelze-li uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření. Přijímací směrnice taxativně vyjmenovává jednotlivé případy, kdy je k zajištění možné přistoupit. Jedná se o situace, kdy je nutné zjistit či ověřit totožnost nebo státní příslušnost žadatele, nebo je třeba určit skutečnosti, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena a bez zajištění žadatele by je nebylo možné získat. Dále je přípustné zajištění během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území, anebo pokud je zajištěn v rámci řízení o navrácení a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu podal pouze za účelem

¹⁷¹ Právo na svobodu a osobní bezpečnost je zakotveno v mnoha mezinárodních smlouvách. Příkladem lze uvést čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který v odstavci 1 uvádí: „Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být svévolně zatčen nebo zadržen. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě případů, kdy se tak stane na základě zákona a ve shodě s řízením, jež je stanoveno zákonem.“

¹⁷² Čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷³ Čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁷⁴ Čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte.

¹⁷⁵ Tamtéž, čl. 37 písm. c).

¹⁷⁶ Čl. 2 písm. h) přijímací směrnice.

pozdržení či zmaření výkonu rozhodnutí o navrácení. Umožněno je také v situaci, vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.¹⁷⁷ V případě, že se jedná o žadatele, kterého je nutné přemístit do státu příslušného k posuzování žádosti dle nařízení Dublin III, jej lze zajistit, existuje-li na základě posouzení jednotlivého případu vážné nebezpečí útěku, a takové zajištění je přiměřené a nelze účinně použít mírnější donucovací opatření.¹⁷⁸

K zajištění nezletilých osob přijímací směrnice uvádí: „*Zajištění nezletilých osob je krajním opatřením, které se použije až tehdy, je-li potvrzeno, že nelze účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření. Musí trvat co nejkratší dobu a musí být vyvinuto veškeré úsilí o propuštění zajištěných nezletilých osob a jejich umístění do vhodného ubytovacího zařízení vhodného pro nezletilé osoby.*“¹⁷⁹ Specificky pro nezletilé osoby bez doprovodu pak vyžaduje, aby se k zajištění přistupovalo pouze za výjimečných okolností, a pokud už k němu dojde, aby bylo vyvinuto veškeré úsilí o co nejrychlejší propuštění. Tyto děti nesmí být drženy ve věznicích. Naopak by měly být umístěny do takových zařízení, kde je možné jejich oddělení od dospělých osob a kde jim bude *k dispozici personál i vybavení zohledňující potřeby osob jejich věku.*¹⁸⁰

Dále je úprava zajištění obsažena ve směrnici návratové, kde jsou stanoveny pravidla pro zajištění za účelem vyhoštění. I zde jsou ve vztahu k nezletilým osobám stanoveny požadavky, aby byly zadržovány pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, a zároveň aby k tomu docházelo pouze na co nejkratší přiměřenou dobu v zařízeních zohledňujících potřeby osob jejich věku. Měly by mít přístup k volnočasovým aktivitám přiměřeným jejich věku a v závislosti na délce jejich pobytu, také ke vzdělávání.¹⁸¹

Na vnitrostátní úrovni je třeba zmínit zákon o azylu, který v § 46a upravuje možnost zajistit žadatele o mezinárodní ochranu, přičemž reflektuje důvody stanovené přijímací směrnice. Na rozdíl od této směrnice však zakazuje jakékoli zajištění zranitelných nezletilých osob, když uvádí, že „*jde-li o žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který je zranitelnou osobou, s výjimkou osoby se zdravotním postižením, které nebrání jejímu umístění v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, může ministerstvo v případě nutnosti rozhodnout o jeho zajištění, pouze pokud je starší 18 let a porušil opakovaně závažným způsobem povinnost uloženou mu zvláštním opatřením*“.¹⁸² Jak tedy z uvedeného ustanovení vyplývá, zákon o azylu připouští zajištění tzv. zranitelných osob, nicméně pouze za předpokladu, že jsou starší 18 let,

¹⁷⁷ Čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice.

¹⁷⁸ Čl. 28 nařízení Dublin III.

¹⁷⁹ Čl. 11 odst. 2 přijímací směrnice.

¹⁸⁰ Čl. 11 odst. 3 přijímací směrnice.

¹⁸¹ Čl. 17 návratové směrnice.

¹⁸² § 46a odst. 3 zákona o azylu.

čím z takového postupu vylučuje nezletilé osoby bez doprovodu. Jedná se o zákaz absolutní, jelikož jim nelze uložit ani zvláštní opatření dle § 47 ZoA, která slouží jako alternativy k zajištění.¹⁸³ Ten v odstavci třetím říká, že „*nebrání-li tomu specifické potřeby nebo osobní situace, lze zvláštní opatření uložit i žadateli o udělení mezinárodní ochrany, který je zranitelnou osobou, s výjimkou nezletilé osoby bez doprovodu*“.¹⁸⁴

Zákon o pobytu cizinců rozlišuje tři důvody pro zajištění, a to zajištění za účelem správního vyhoštění (§ 124), za účelem vycestování (§124b) a za účelem předání nebo průvozu (§ 129). Narozdíl od zákona o azylu umožňuje zajištění určité skupiny nezletilých bez doprovodu, neboť stanovuje oprávnění policie zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl jiným členským státem uložen zákaz vstupu. Další podmínkou je skutečnost, že v daném případě nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, a to na základě některého z důvodů, které zákon vyjmenovává. Takovým důvodem je situace, kdy je zde nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu či závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo existuje nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění či závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, anebo je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.¹⁸⁵

Rozhoduje-li policie o zajištění nezletilého bez doprovodu, musí mu bezodkladně zaopatřit opatrovníka, o jehož úkolech musí být nezletilý cizinec poučen.¹⁸⁶ Zranitelnost nezletilých osob bez doprovodu zohledňuje také tím, že *nad rámec obecných podmínek zajištění zletilého cizince zavádí další dvě kumulativní podmínky*, které musí být pro zákonnost tohoto opatření splněny.¹⁸⁷ Konkrétně zákon říká, že „*je policie oprávněna zajistit nezletilého cizince bez doprovodu, pouze je-li důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a je-li to v jeho zájmu v souladu s Úmluvou o právech dítěte*“.¹⁸⁸ Je tedy třeba, aby policie, která o zajištění rozhoduje, v daném rozhodnutí odůvodnila existenci důvodného nebezpečí, že by konkrétní nezletilý bez doprovodu mohl

¹⁸³ CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 135.

¹⁸⁴ § 47 odst. 3 zákona o azylu.

¹⁸⁵ § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁶ § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

¹⁸⁷ WEISSOVÁ, Martina, SALAMÁNEK, Vojtěch. Zajištění nezletilého cizince bez doprovodu, zjišťování jeho věku v případě pochybností a související otázky soudního přezkumu. *Správní právo*. 2021, č. 4, s. 222.

¹⁸⁸ § 124 odst. 6 věta první zákona o pobytu cizinců.

ohrožit bezpečnost státu či závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Zároveň v odůvodnění nesmí chybět posouzení, zda je takové opatření v zájmu dítěte tak, jak je to vyžadováno Úmluvou o právech dítěte. Kromě již uvedených požadavků musí rozhodnutí o zajištění obsahovat také stanovení doby trvání zajištění. Dobu trvání policie určuje s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Pokud je žadatel nezletilou osobou bez doprovodu, musí to policie při určování délky zajištění zohlednit. Zároveň zákon stanovuje maximální dobu zajištění nezletilé osoby bez doprovodu na 90 dní. Zákon dále umožňuje při existenci odůvodněných pochybností, zda se skutečně jedná o zranitelnou nezletilou osobu, za splnění obecných podmínek stanovených v § 124 odst.1 cizince zajistit. Zajištění je v tomto případě limitováno pouze na dobu zjišťování skutečného věku.¹⁸⁹

V tomto kontextu je třeba poukázat na rozhodnutí NSS, který se zabýval případem afghánského státního příslušníka, který se bránil proti rozhodnutí Policie ČR a následujícímu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích týkajících se jeho zajištění za účelem správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců.¹⁹⁰ Stěžovatel tvrdil, že je mu 17 let a je proto nezletilou osobou bez doprovodu. Jelikož měla policie důvodné pochybnosti o stěžovatelem tvrzené nezletilosti, přistoupila k úkonům směřujícím k zjišťování věku. Následně vydala rozhodnutí o zajištění stěžovatele na dobu 90 dnů v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová, které slouží mimo jiné také k zajišťování nezletilých bez doprovodu a poskytuje jim příslušné vybavení.¹⁹¹

Zajištění se zakládalo na důvodu, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a proto je třeba jej do doby než budou odstraněny pochybnosti o jeho nezletilosti a bude zjištěn jeho skutečný věk zajistit, což u NSS obstálo, neboť stěžovatel již dříve tvrdil, že chtěl být co nejdříve propuštěn, aby mohl cestovat dále do Německa.

Problém ovšem NSS spatřoval ve stanovené době zajištění. Při stanovení doby se odhaduje čas, který bude vyžadován pro provedení úkonů potřebných *k realizaci primárního účelu zajištění*. Takový odhad musí být reálný a podložený.¹⁹² Rozhodnutí o zajištění do doby zjištění skutečného věku *„je třeba vnímat jako jakési předběžné rozhodnutí s cílem zatímně upravit poměry - a to do doby, než dané pochybnosti budou potvrzeny anebo vyvráceny. Tomu musí odpovídat policií stanovená doba zajištění, která by se měla pohybovat v řádu jednotek dnů, nikoli týdnů či měsíců.“*¹⁹³

¹⁸⁹ § 124 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020, sp. zn. 5 Azs 107/2020 (č. 4058/2020 Sb. NSS).

¹⁹¹ Tamtéž, bod 4.

¹⁹² Tamtéž, bod 29.

¹⁹³ Tamtéž, bod 34.

V souvislosti s problematikou zajišťování nezletilých bez doprovodu není možné opomenout Evropský soud pro lidská práva, který tuto oblast významně ovlivňuje svou judikaturou. V té se zabývá zejména vztahem zajištění k čl. 3 (zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení), čl. 5 (právo na svobodu a osobní bezpečnost) a čl. 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Autorka v následujícím textu uvede některá z mnoha důležitých rozhodnutí.

Jedním z prvních rozhodnutí, které se týkalo zajištění nezletilého bez doprovodu, je případ *Mubianza Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, kde se ESLP zabýval zejména materiálními podmínkami zajištění. Pětiletá dívka bez doprovodu, která se snažila dostat do Kanady, aby se shledala se svou matkou, jež zde pobývala na základě uděleného azylu, byla belgickými úřady po dobu dvou měsíců zajištěna za stejných podmínek jako dospělé osoby, v zařízení pro dospělé, které nebylo přizpůsobené jejím potřebám. Navíc zde nebyl nikdo kvalifikovaný, kdo by se o ni staral. ESLP shledal porušení zákazu nelidského zacházení a uvedl, že čl. 3 Evropské úmluvy má absolutní povahu a nepřipouští výjimky.¹⁹⁴ Zároveň zdůraznil, že extrémní zranitelnost dítěte v této pozici je rozhodujícím faktorem, který má přednost před jejím statutem nelegálního přistěhovalce.¹⁹⁵

Ve věci *Rahimi proti Řecku* se jednalo o patnáctiletého afghánského uprchlíka bez doprovodu, který byl řeckými úřady zajištěn ihned po svém příjezdu. I zde se jednalo o zařízení určené pro dospělé, ve kterém strávil dva dny. Poté byl propuštěn a ponechán bez jakékoli pomoci. ESLP po prozkoumání případu došel k závěru, že řecké úřady při zajištění nezohlednily extrémní zranitelnost této osoby. Podmínky zadržování ve středisku, zejména pokud jde o ubytování, hygienu a infrastrukturu, byly tak špatné, že narušovaly samotný význam lidské důstojnosti. Zajištěním tedy došlo k nelidskému a ponižujícímu zacházení v rozporu s čl. 3, a to bez ohledu na jeho krátkou dobu.¹⁹⁶ ESLP kromě podmínek zajištění spatřil naplnění nelidského a ponižujícího jednání také v tom, že nezletilému nebyla poskytnuta náležitá pomoc, a to během zajištění i po propuštění. Nezletilému bez doprovodu musí být zajištěn opatrovník.¹⁹⁷ Státy mají pozitivní závazek o nezletilé bez doprovodu pečovat, chránit

¹⁹⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. ledna 2007, *Mubianza Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03, (2006) 46 EHRR 23, bod 48.

¹⁹⁵ Tamtéž, bod 55.

¹⁹⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. dubna 2011, *Rahimi proti Řecku*, č. 8687/08, bod 86.

¹⁹⁷ LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, VALETTE, Marie Fracoise. In: SENOVILLA, Daniel, LAGRANGE, Philippe. *The legal status of unaccompanied children within international, European and national frameworks: Protective standards vs. restrictive implementation* [online]. PUCAFREU Project, 2011, s. 32. Dostupné z: <https://resourcecentre.savethechildren.net/425bd3f/>.

je a za tímto účelem přijímat potřebná opatření, a to i po propuštění ze zajišťovacího zařízení, neboť propuštěním se této povinnosti nezbuývají.¹⁹⁸

Rozpor s čl. 3 byl shledán i ve věci *Abdullahi Elmi a Aweys Abubakar proti Maltě*. Nezletilí ve věku 16 a 17 let byli zajištěni za účelem vyhoštění. Poté co oba podali žádost o azyl, bylo provedeno zkoumání jejich věku. Výsledek jim byl sdělen ústně s tím, že budou brzy propuštěni, jelikož se potvrdilo, že se jedná o nezletilé. Písemné rozhodnutí však nedostali a celková doba zajištění byla delší než 8 měsíců.¹⁹⁹ ESLP zde odkazoval na svou předchozí judikaturu, ve které kritizoval podmínky zajištění ve vztahu k nezletilým. Zde navíc přetrvávaly uvedené podmínky po dobu přibližně 8 měsíců, během nichž nebyla přijata žádná zvláštní opatření pro stěžovatele jako migranty čekající na výsledek řízení o posouzení věku. Tím došlo k ponižujícímu zacházení s těmito zvláště zranitelnými osobami.²⁰⁰ V otázce zákonnosti zajištění ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 1 písm. f), neboť zajištění sice úzce souviselo s důvodem zajištění, tedy zabránění neoprávněnému vstupu, ale vzhledem k průtahům v projednávaném případě, zejména těm po ověření věku, pochybuje o dobré víře maltézských orgánů. Navíc nebylo prokázáno, že v daném případě neexistovala jiná alternativa a šlo o skutečně poslední možné opatření.²⁰¹

¹⁹⁸ DUBOVÁ, Alexandra. Zajišťování zranitelných osob v judikatuře ESLP. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2020, s. 305.

¹⁹⁹ DRDŮLOVÁ, Irena, STEHLÍK, Václav. Zajištění migrujících dětí bez doprovodu ve světle nejnovější judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, roč. 13, č. 3, s. 92.

²⁰⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. listopadu 2016, *Abdullahi Elmi a Aweys Abubakar proti Maltě*, č. 25794/13 a 28151/13, bod 113 a 114.

²⁰¹ Tamtéž, bod 146.

6 Závěr

Tato diplomová práce se zabývala právním postavením nezletilého uprchlíka bez doprovodu, tedy jednou z nejvíce zranitelných osob, se kterou se český právní řád v rámci cizineckého a azylového práva setkává, jak bylo již v úvodu této práce upozorněno.

V prvních třech kapitolách se práce zabývala právním postavením nezletilého uprchlíka bez doprovodu na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni. Autorka se zaměřila na nejdůležitější právní dokumenty, které mají na jednotlivých úrovních pro dané téma největší význam. V rámci třetí kapitoly týkající se vnitrostátní úrovně byla pozornost věnována také řízením o udělení mezinárodní ochrany a o vyhoštění vedené na území ČR se zaměřením na úpravu týkající se nezletilých bez doprovodu v rámci těchto řízení. Poslední kapitola se zabývá problematickými aspekty týkajícími se nezletilých bez doprovodu, a to konkrétně určování věku a zajišťování.

Práce se měla zaměřit na stanovenou hypotézu, že využívaná metoda určování věku není spolehlivá a Česká republika tak neposkytuje všem nezletilým bez doprovodu zaručenou ochranu. Což se dle autorky vzhledem k následujícímu odůvodnění potvrdilo.

Na konci této práce je možné dojít k hodnocení, že česká právní úprava v souladu v evropskou úpravou nezletilým poskytuje potřebné výhody a zohlednění jejich specifického postavení. V některých případech dokonce stanoví ve prospěch nezletilých bez doprovodu normy striktnější, než jaké předpokládá úprava unijní. Tak je tomu například u vymezení absolutního zákazu zajišťování tohoto cizince v postavení žadatele o mezinárodní ochranu.

Aby však mohl takových výhod požívat, je nutné, aby byl vůbec naplněn první krok, a to rozpoznání jeho zranitelnosti. K tomu, jak lze vyvodit z judikatury, není vždy úplně správně přistupováno. Přitom, jak uvádí Chmelíčková a Votočková ve svém komentáři k zákonu o azylu, je nutné si uvědomit, že *„definování zranitelné osoby je významným prvkem pro další fáze řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, kdy zákon dále předpokládá určení specifických potřeb materiálního i procesního charakteru a zohlednění specifické situace zranitelných osob, zejména pokud jde o uložení alternativy k zajištění, případně o samotné zajištění“*.²⁰²

Jak vyplývá z praxe, Česká republika pro určování věku spoléhá pouze na jednu metodu, a to lékařské vyšetření prostřednictvím rentgenu zápěstních kostí. Jedná se přitom o metodu nejvíce zasahující do fyzické integrity osoby, neboť se při ní využívá radiace. Navíc lze rentgenové snímky posoudit více metodami, mezi kterými vznikají značné odchylky. Může se

²⁰² CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 11.

tak například u nezletilých osob starších 15 let stát, že metoda TW3 určí jejich věk odpovídající nezletilosti, ale metoda GP s určitou odchylkou při stanovení věku již přesáhne hranici zletilosti. Stát by ve stavu přetrvávající nejistoty měl danou osobu považovat za nezletilou. Ovšem dle soudní judikatury tomu tak vždy není. Nezletilý bez doprovodu se pak, ač je ve skutečnosti zranitelnou osobou, nachází v postavení bez jakéhokoli zohlednění jeho specifické situace a potřeb, čímž dochází k porušování jeho práv zaručených mezinárodní Úmluvou o právech dítěte. Dochází pak i k jeho zajišťování bez jakéhokoli zohlednění jeho specifických potřeb. Přitom jak z této práce vyplývá, zajištění vhodných podmínek a potřeb s ohledem na věk a extrémní zranitelnost těchto osob, je nutným předpokladem k tomu, aby nedošlo k rozporu s čl. 3 Evropské úmluvy zakazujícím nelidské a ponižující jednání.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
8. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
9. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte
10. Sdělení č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků, Ministerstva zahraničních věcí.
11. Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie 2016/C 202/01. Úř. Věst. C 202, 7. června 2016, s. 13.
12. Listina základních práv Evropské unie 2016/C 202/02. Úř. Věst. C 202, 7. června 2016, s. 389-405.
13. Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. Věst. L 251, 3. října 2003, s. 12-18.
14. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 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 z členských států (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 31-59.
15. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 96-116.

16. 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 (přepřacované znění). Úř. Věst. L 337, 20. prosince 2011, s. 9-26.
17. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 60-95.
18. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úř. Věst. L 348/98, 24. prosince 2008, s. 98-107.
19. Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, 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 z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnávání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (přepřacované znění). Úř. Věst. L 180, 29. června 2013, s. 1-30.

Judikáty

1. Rozsudek ze dne 19. března 2019, *Abubacarr Jawo vs. Spolková republika Německo*, C-163/17 (v el. sb. rozh.).
2. Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, *N. S. vs. Secretary of State for Home Department a M. E. a další vs. Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 a C-493/10 (v el. sb. rozh.).
3. Rozsudek ze dne 12. dubna 2018, *A a S vs. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16 (v el. sb. rozh.).

4. Rozsudek ze dne 14. ledna 2021, *TQ v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-441/19 (v el. sb. rozh.).
5. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2011, *M. S. S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09.
6. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. ledna 2007, *Mubilanza Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii*, č. 13178/03, (2006) 46 EHRR 23.
7. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. dubna 2011, *Rahimi proti Řecku*, č. 8687/08.
8. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. listopadu 2016, *Abdullahi Elmi a Aweys Abubakar proti Maltě*, č. 25794/13 a 28151/13.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2021, sp. zn. II. ÚS 482/21.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2022, sp. zn. 1 Azs 77/2022.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008 (č. 1713/2008 Sb. NSS).
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2017, sp. zn. 4 Azs 197/2016.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020, sp. zn. 5 Azs 107/2020 (č. 4058/2020 Sb. NSS).

Komentáře

1. DUŠKOVÁ, Š. a kol. *Úmluva o právech dítěte. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 744.
2. HOVORKA, Daniel a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 869 s.
3. CHMELÍČKOVÁ, Nataša, VOTOČKOVÁ, Veronika. *Zákon o azylu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 296 s.

Monografie a články v odborném časopise

1. ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní*

- pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana-azyl, státní občanství. Praha: Linde Praha, 2012, 373 s.*
2. DRDÚLOVÁ, Irena, STEHLÍK, Václav. Zajištění migrujících dětí bez doprovodu ve světle nejnovější judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2018, roč. 13, č. 3, s. 87-107.
 3. JÍLEK, Dalibor. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, 230 s.
 4. KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Azyl a právo na azyl*. Praha: Leges, 2021, 287 s.
 5. PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Common European asylum system in a changing world: (introduction) : textbook for the Prague Summer School on Migration and Asylum Law*. Praha: Karlova Univerzita, 2020, 137 s.
 6. SMYTH, Ciara. *European asylum law and the rights of the child*. London: Routledge, 2014, 250 s.
 7. WESTPHÁLOVÁ, Lenka, ŠÍNOVÁ Renáta. Nejlepší zájem dítěte. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 12, s. 1091 – 1108.
 8. WEISSOVÁ, Martina, SALAMÁNEK, Vojtěch. Zajištění nezletilého cizince bez doprovodu, zjišťování jeho věku v případě pochybností a související otázky soudního přezkumu. *Správní právo*. 2021, č. 4, s. 221-231.

Příspěvky ve sborníku

1. ALONSO SANZ, Lucia. When there is no family: unaccompanied minors in the EU. In: GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, TORRES PERÉZ, Aida (eds.). *The Right to Family Life in the European Union*. Abingdon: Routledge, 2017, s. 168-180.
2. DUBOVÁ, Alexandra. Zajišťování zranitelných osob v judikatuře ESLP. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019: ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 19. a 20. září 2019 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Aktuální otázky uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2020, s. 300-311.
3. KANICS, Jyothi, SENOVILLA HERNANDÉZ, Daniel. *Protected or merely tolerated? Models of reception and regularization of unaccompanied and separated children in Europe*. In: KANICS, Jyothi, SENOVILLA HERNANDÉZ, Daniel,

- TOUZENIS, Kristina (eds.). *Migrating alone: unaccompanied and separated children's migration to Europe*. Paris: UNESCO Publishing, 2010, s. 3 - 20.
4. VĚTROVSKÝ, Jaroslav. Několik poznámek k použití pojmu „zranitelnost“ v kontextu práv dětí-migrantů. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017: ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 14. a 15. září 2017 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Současné otázky a odpovědi uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2018, s. 395-400.
 5. VOTOČKOVÁ, Veronika a kol. Určování věku nezletilých cizinců bez doprovodu – právní rámec, současné a budoucí výzvy. In: JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018: ročenku tvoří příspěvky, které zazněly na vědeckém semináři konaném ve dnech 20. a 21. září 2018 v Kanceláři veřejného ochránce práv - Současné otázky a odpovědi uprchlického a cizineckého práva, a další odborné příspěvky, které souvisí s tématem uprchlického a cizineckého práva*. Brno: Ombudsman - veřejný ochránce práv, 2019, s. 279-291.

Elektronické zdroje

1. EASO. *Practical guide on age assessment*, second edition [online]. EASO practical Guides Series, 2018 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-age-assessment>.
2. EMN. *Studie EMN o nezletilých bez doprovodu v ČR* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2010, 56 s. Dostupné z: <https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2020/12/54.pdf>.
3. HOFSCHNEIDEROVÁ, Anna. *O konceptu nejlepšího zájmu dítěte* [online]. epravo.cz, 17. října 2017 [cit. 8. srpna 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/o-konceptu-nejlepsiho-zajmu-ditete-106509.html>.
4. KOPULETÁ, Gabriela a kol. *Analýza: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice* [online]. Praha: Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2009. Dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Analyza_OPU.pdf.

5. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Metodické doporučení č. 1/2016 k postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při poskytování sociálně-právní ochrany nezletilým cizincům bez doprovodu* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, 66 s. [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/rok-2016-4>.
6. MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Informace týkající se nezletilých cizinců bez doprovodu v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péče, č. j. MSMT-31 467/2019-1* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2020, 16 s. [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/dokumenty-1>.
7. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Zpráva v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky 2021* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2022 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>.
8. Nezletilé děti bez doprovodu. *Rodinné listy* [online databáze], 2015, č. 11 [cit. 5. září 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
9. PETRŽILKOVÁ, Daniela. Závěry jednání lidskoprávních smluvních orgánů v Ženevě za srpen – prosinec 2020. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii* [online databáze], 2021, č. 1 [cit. 25. srpna 2023]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
10. Rezoluce Rady 97/C 221/03 ze dne 26. června 1997, o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetích zemí [online]. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/kopie/revize.nsf/2fd339ed5be822e2c12578680031b2ae/571D0847B3B59BC2C1257BF000409993/\\$FILE/397y0719\(02\).pdf](https://isap.vlada.cz/kopie/revize.nsf/2fd339ed5be822e2c12578680031b2ae/571D0847B3B59BC2C1257BF000409993/$FILE/397y0719(02).pdf).
11. Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1810 (2011) Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return [online]. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17991&lang=EN>.
12. SENOVILLA, Daniel, LAGRANGE, Philippe. *The legal status of unaccompanied children within international, European and national frameworks: Protective standards vs. restrictive implementation* [online]. PUCAFREU Project, 2011 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://resourcecentre.savethechildren.net/425bd3f/>.

13. UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* [online]. 1. září 2005, CRC/GC/2005/6 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.
14. UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 14 (2013), on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)* [online]. 29. května 2013, CRC/C/CG/14 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.
15. UN Committee on the Rights of the Child. *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 40/2018* [online]. 2. listopadu 2020, CRC/C/85/D/40/2018 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F85%2FD%2F40%2F2018&Lang=es.
16. UNHCR. *Guidelines on Refugee Children* [online]. Srpen 1988 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/5a65bb9d4.html>.
17. UNHCR. *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* [online]. Únor 1997 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-policies-and-procedures-dealing-unaccompanied-children-seeking-asylum>.
18. UNHCR. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [online]. Ženeva, 2019, 278 s. [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967>.
19. UNHCR. *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* [online]. 1994, 76 s. [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/refugee-children-guidelines-protection-and-care>.
20. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, Advisory committee. *Progress report: Global issue of unaccompanied migrant children and adolescents and human rights* [online]. 16. srpna 2016, A/HRC/33/53 [cit. 15. září 2023]. Dostupné z: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/33/53.

- 21.** UNICEF. *Nearly 37 million children displaced worldwide – highest number ever recorded* [online]. unicef.org, 16. června 2022 [cit. 1. srpna 2022]. Dostupné z: <https://www.unicef.org/press-releases/nearly-37-million-children-displaced-worldwide-highest-number-ever-recorded>.
- 22.** *Vyhostit nezletilého lze jen tehdy, když má po návratu odpovídající přijetí* [online]. advokatnidenik.cz, 14. ledna 2021 [cit. 10. září 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/01/14/SD-EU-VYHOSTIT-NEZLETILEHO-LZE-TEHDY-POKUD-MA-PO-NAVRATU-ODPOVIDAJICI-PRIJETI/>.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou právního postavení nezletilého uprchlíka bez doprovodu. Pozornost je věnována právnímu postavení na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni. Popisuje řízení o udělení mezinárodní ochrany v České republice a zaměřuje se na výhody stanovené ve prospěch nezletilých bez doprovodu jako jedné ze skupin zranitelných osob. V poslední kapitole se pak práce podrobněji zabývá některými problematickými aspekty řízení týkajícího se nezletilých bez doprovodu – konkrétně určováním věku a zajištěním.

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of the legal status of an unaccompanied minor refugee. The attention is paid to legal status of unaccompanied children within international, European and national frameworks. The thesis describes the procedure for international protection in the Czech Republic and focuses on the advantages established in favor of unaccompanied minors as one of the groups of vulnerable persons. In the last chapter, the work deals in detail with some problematic aspects of the procedure with unaccompanied minors - specifically, age assessment and detention.

Klíčová slova

Nezletilý bez doprovodu, nezletilý cizinec, uprchlík, azyl, doplňková ochrana, azylové řízení, mezinárodní ochrana, práva dítěte, nejlepší zájmy dítěte, zranitelné osoby, posuzování věku, zajišťování.

Keywords

Unaccompanied minor, unaccompanied minors, minor foreigner, refugee, asylum, subsidiary protection, asylum procedure, international protection, the rights of the child, best interests of the child, vulnerable persons, age assessment, detention.