

Mgr. Pavel Pořízek, vedoucí právního oddělení SOZE

**Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění<sup>1</sup>**



Vydalo SOZE v roce 2004 (1. vydání) v rámci projektu „Monitorování azylové a cizinecké legislativy a praxe v ČR“ a to díky finanční podpoře Nadace OSF Praha v rámci Advocacy program (Projektová podpora nevládních organizací prosazujících veřejný zájem) financovaného z prostředků Trust for Central and Eastern Europe  
© Mgr. Pavel Pořízek, 2004

---

<sup>1</sup> Dokument je určen k široké diskusi odborné veřejnosti nad daným tématem

## OBSAH

1. Soulad stávající právní úpravy s platnými resp. navrhovanými směrnici EU upravujícími azylovou problematiku .....	7
1. 1. Směrnice Rady 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl.....	7
1.1.1. Neexistence zvláštních ustanovení v zákoně o azylu zohledňujících specifické podmínky zranitelných kategorií osob .....	7
1.1.2. Kontradikce zajišťování nezletilců bez doprovodu v běžných zajišťovacích zařízeních spolu s dospělými s čl. 19 odst. 2 Směrnice .....	9
1.1.3. Nesoulad stávající praxe zajišťování nezletilců bez doprovodu s pozicí ECRE a UNHCR.....	14
1.1.4. Srovnání právní úpravy zajišťování nezletilců bez doprovodu v ČR s příslušnou legislativou v zahraničí.....	15
1.1.5. Přístup ke vzdělání zajištěných nezletilců bez doprovodu a požadavky čl. 10 Směrnice .....	16
2. Kontradikce udělování správního vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 1, 6 a 7 cizineckého zákona s čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.....	18
2.1. § 119 odst. 1, písm. b), bod 6 a 7 zákona o pobytu cizinců .....	19
2.2. § 119 odst. 1, písm. b), bod 1. CZ zákona o pobytu cizinců.....	21
2.3. Výklad základních pojmů čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy .....	22
2.4. Některé pozitivní příklady nepenalizování uprchlíků za nelegální vstup či pobyt ze zahraničí.....	23
3. Zajištění žadatelů o azyl (kontradikce stávající praxe dle §§ 124 odst. 1 resp. 125 odst. 1 CZ s čl. 31 odst. 2 Ženevské úmluvy) .....	26
3.1. Srovnání platné legislativy upravující zajišťování žadatelů o azyl s pozicí UNHCR a ECRE.....	27
3.2. Alternativy k detenci.....	30
3.3. Kanadský model a některé další příklady .....	31
3.4. Zajišťování žadatelů o azyl a čl. 5 odst. 1, písm. f) Evropské Úmluvy o lidských právech .....	37
3.5. Zajišťování žadatelů o azyl a čl. 4 odst. 4 Listiny, srovnání zákonných podmínek omezení svobody cizince dle zákona o pobytu cizinců a osob obviněných nebo podezřelých ze spáchání trestného činu.....	40
3.6. Náklady na pobyt cizinců v ZZC.....	48
3.7. Srovnání právní úpravy zajišťování žadatelů o azyl v ČR s některými evropskými resp. zámořskými zeměmi.....	48
3.7.1. Belgie .....	49
3.7.2. Francie .....	51
3.7.3. Německo .....	52
3.7.4. Itálie .....	54
3.7.5. Lucembursko.....	54
3.7.6. Nizozemí.....	55
3.7.7. Španělsko .....	56
3.7.8. Švédsko.....	57
3.7.9. Kypr.....	58
3.7.10. Dánsko .....	58
3.7.11. Finsko .....	59
3.7.12. Irsko .....	59

4. Analýza rozhodování NSS o přiznávání odkladného účinku podávaných kasačních stížností z pohledu § 56 odst. 1 s.ř.s.....	62
5. Slučování rodinných příslušníků s azylantem.....	65
5.1. Analýza stávající legislativy a praxe slučování rodinných příslušníků azylanta .....	65
5.1.1. Využití víza k pobytu do 90 dnů .....	66
5.1.2. Využití žádosti o povolení k pobytu dle § 65 odst. 1 písm. b) CZ.....	67
5.2. Dopady přijetí Směrnice o právu na sloučení rodiny na problematiku slučování rodinných příslušníků azylanta v ČR.....	69
5.3. Alternativní návrhy na změny stávající legislativy, které by zefektivnily a zejména usnadnily proces slučování rodin azylantů .....	71
5.3.1. Rozšíření ustanovení § 65 odst. 1 CZ o nový účel vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití s azylantem.....	71
5.3.1.1. Osoby s právním nárokem na sloučení s azylantem dle Směrnice o právu na sloučení rodiny a specifika slučování z nezletilým azylantem bez doprovodu.....	71
5.3.1.2. Výjimky z práva na sloučení rodiny s azylantem .....	72
5.3.1.3. Umožnění sloučení rodiny i pro další kategorie rodinných příslušníků azylanta .....	74
5.3.1.4. Rozsah nezbytných náležitostí v případě podání žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem .....	75
5.3.1.5. Zařazení sloučených rodinných příslušníků azylanta do státního integračního programu .....	78
5.3.2. Rozšíření krátkodobých víz o vízum za účelem podání žádosti o udělení azylu a vydání povolení ke vstupu pro rodinného příslušníka nacházejícího se mimo azylovou zemi (pozitivní vzory ze zahraničí).....	79
5.3.3. Umožnění požádat o azyl v zahraničí na zastupitelském úřadu ČR.....	81
5.3.3.1. Využití standardní azylové procedury.....	81
5.3.3.2. Vedení azylového řízení se slučujícím se příbuzným azylanta v zahraničí .....	82
5.3.4. Novelizace § 13 zákona o azylu (Azyl za účelem sloučení rodiny) a zakotvení právního nároku na sloučení s azylantem pro kategorii rodinných příslušníků vymezenou čl. 4 odst. 1 Směrnice o právu na sloučení rodiny .....	83
5.3.4.1. Právní nárok na sloučení rodinných příslušníků s azylantem v zahraničních právních úpravách.....	83
5.3.5. Pozitivní vzory praxe slučování rodinných příslušníků s azylantem ze zahraničí (zejména s ohledem na umožnění podání žádosti o azyl ze zahraničí).....	85
6. Efektivita azylového řízení a jeho zneužívání .....	89
6.1. Zneužívání azylového řízení osobami nehledajícími mezinárodní ochranu před pronásledováním za účelem nelegálního zaměstnávání a slabiny azylového systému .....	89
6.2. Analýza možných legislativních návrhů ke zefektivnění azylového řízení.....	91
6.3. Návrhy na omezení zneužívání azylového řízení za účelem nelegálního zaměstnávání při zachování efektivních kontrolních mechanismů .....	94
7. Zaměstnávání žadatelů o azyl .....	97
7.1. Zaměstnávání žadatelů o azyl z pohledu stávající i budoucí právní úpravy, problémové momenty .....	97
7.2. Přístup na pracovní trh pro žadatele o azyl, jejichž žádost nebyla v první instanci zamítnuta jako zjevně nedůvodná .....	98
7.3. Přísné sankce za výkon nelegálního zaměstnání v případě nastavení systému umožňujícího efektivní a legální realizaci tohoto práva.....	100
7.3. Přínos legálního zaměstnávání žadatelů o azyl pro stát.....	101
7.4. Restriktivní přístup stávající legislativy k legálním zdrojům příjmu pro žadatele pobývajících na soukromí – pobídka k nelegálnímu zaměstnávání.....	101

7. 5. Výhody pobytu žadatelů na soukromí pro integraci do společnosti.....	102
7.6. Výhody liberálně nastavených podmínek pobytu na soukromí a zaměstnávání pro reintegraci v zemi původu.....	104
7.7. Umožnění přechodu legálně zaměstnaným žadatelům do režimu zákona o pobytu cizinců po ukončení azylového řízení bez povinnosti vycestovat z území ČR .....	105
7.8. Právní úprava pobytu žadatele o azyl v prvním roce azylového řízení jako vážný systémový nedostatek .....	106
8. Zlepšení právního postavení cizinců s udělenou subsidiární ochranou.....	109
8.1. Analýza právního postavení strpitelů v oblasti sociálních práv, problematičnost vylučování strpitelů s udělenou subsidiární formou ochrany z oblasti sociálního zabezpečení z pohledu čl. 30 odst. 2 Listiny a návrhy na posílení jejich postavení .....	112
8.2. Paradoxnost srovnání právního postavení strpitelů s poskytnutou subsidiární ochranou a strpitelů s podanou kasační stížností v oblasti sociálního zabezpečení a bydlení .....	116
8.3. Legislativní návrhy na posílení právního postavení strpitelů s udělenou subsidiární ochranou v oblasti sociálního zabezpečení.....	118
8.4. Legislativní návrhy na posílení právního postavení strpitelů s udělenou subsidiární ochranou v oblasti bydlení.....	119
8.5. Zvláštní průkaz k pobytu na vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu a přeformulování legislativní úpravy úhrady zdravotní péče pro tuto kategorii cizinců .....	121
8.6. Slučování rodinných příslušníků strpitelů s udělenou subsidiární ochranou (dle § 91 AZ) .....	123
8.7. Přístup k rekvalifikačním kurzům .....	126
8.8. Přístup k samostatné výdělečné činnosti.....	127
8.9. Návrhy na rozšíření poskytované subsidiární ochrany v legislativně ČR při využití pozitivních zahraničních příkladů .....	128
8.10. Srovnání stávající právní úpravy poskytování subsidiární ochrany s návrhem Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů .....	134
8.10.1. Zakotvení povinnosti správního orgánu informovat cizince po udělení překážky vycestování resp. následně víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu o právech a povinnostech z tohoto postavení vyplývajících.....	134
8.10.2. Délka povolení k pobytu na základě poskytnuté subsidiární ochrany.....	135
8.10.3. Přístup k sociální péči.....	135
9. Konkrétní návrhy legislativních a praktických změn: .....	137
9.1. § 125 odst. 1 CZ resp. 85a odst. 2 AZ – ukončení zajištění nezletilých žadatelů bez doprovodu v ZZC po zahájení azylového řízení .....	137
9.2. Umožnění zajištěným nezletilcům bez doprovodu přístup ke vzdělání .....	137
9.3. Ukončení praxe společného zajišťování dospělých a nezletilců bez doprovodu v ZZC .....	138
9.4. Citlivý přístup k zajišťování zranitelných kategorií žadatelů .....	138
9.5. Zajištění souladu právní úpravy zajišťování žadatelů o azyl s čl. 31 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dokumenty UNHCR k této problematice.....	138
9.6. Posílení právního postavení zajištěných cizinců s ohledem na závažnost zásahu do základního lidského práva a zakotvení efektivních přezkumných mechanismů .....	139
9.6.1. Řízení o zajištění jako řízení správní.....	139
9.6.2. Zakotvení pevných a prekluzivních správních a soudních lhůt v rámci navrženého efektivního mechanismu rozhodování o zajištění a pravidelný soudní přezkum existence důvodů k zajištění .....	139
9.6.3. Diferenciace v maximální možné době zajištění žadatelů o azyl .....	141
9.7. Vyloučení aplikace § 3b odst. 1 zákona o azylu vůči nezletilým žadatelům o azyl bez doprovodu a posílení jejich právního postavení v řízení o správním vyhoštění.....	141

9.7.1. Nedostatečné provázání mezi překážkou vycestování udělenou dle § 91 AZ a následným vydáním víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu dle § 33 CZ...	145
9.7.2. Pozice UNHCR, ECRE a Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích k přístupu nezletilců bez doprovodu k azylové proceduře .....	146
9.7.3. Novelizace ustanovení § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 61 odst. 2 a § 80 odst. 2 CZ s ohledem na čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích .....	148
9.8. Zvažování překážek vycestování ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu již v rámci řízení o správním vyhoštění, nikoli až při výkonu rozhodnutí .....	148
9.9. Rozhodování o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 6. a 7. CZ v souladu s čl. 33 Ženevské úmluvy.....	148
9.10. Ustanovení opatrovníka a nesoulad § 178 zákona o pobytu cizinců s čl. 3 odst. 4 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích, zvýšení věkové hranice způsobilosti k právním úkonům v rámci CZ.....	149
9.11. Problematičnost nezvažování překážek vycestování při zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných a zastavování řízení o azylu z pohledu mezinárodních závazků ČR.....	151
9.11.1. Srovnání ustanovení § 25 písm. d) a § 10 odst. 4 zákona o azylu s čl. 20, 33 a 34 pozměněného návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 .....	152
9.11.2. Nesoulad stávajícího zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných na základě aplikace konceptu třetí bezpečné země s pozměněným návrhem Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 .....	156
9.12. § 23 odst. 3 zákona o azylu .....	157
9.13. Explicitní zakotvení povinnosti informovat žadatele o udělení azylu o jeho právech a povinnostech do zákona o azylu.....	158
9.14. § 19 odst. 2 zákona o azylu .....	159
9.15. Zakotvení tzv. vyšetřovací povinnosti (Duty of investigation) přímo do zákona o azylu .....	161
9.16. Návrhy na možné posílení postavení UNHCR v azylovém řízení .....	162
9.17. § 35 s.ř.s., resp. §§ 26 a 27 o.s.ř., ve vztahu k zastupování žadatelů o azyl právníky nevládních organizací poskytujících těmto osobám bezplatné právní poradenství .....	163
9.18. Předání fotokopie protokolu o pohovoru každému žadateli po jeho skončení .....	165
9.19. Zpřesnění, resp. zjednodušení právní úpravy v případě předkládání cestovního průkazu totožnosti pro účely podání žádosti o povolení k pobytu dle § 69a CZ .....	166
9.20. Argumenty pro ponechání pevně stanovené lhůty pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné.....	168
9.21. Další neoslabování právního postavení žadatele o azyl umístěného v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště .....	169
9.22. Novelizace § 32 odst. 5 zákona o azylu .....	172
9.23. Umožnění podání žádosti o dobrovolnou repatriaci i v době běhu lhůty pro podání kasační stížnosti, zachování faktického postavení žadatele do faktické realizace repatriace a zvážení poskytnutí finančního příspěvku repatriovaným cizincům .....	174
9.24. Některé další pozitivní vzory ze zahraničních právních úprav .....	176
10. Zefektivnění ochrany uprchlíků s ohledem na druhoinstanční řízení, možné zřízení druhé nezávislé kvazi-soudní instance, nezávislé správní tribunály.....	178
10.1. Právo soudu udělit azyl resp. překážku vycestování, zefektivnění rozhodování vrácených případů .....	178
10.2. Nezávislý správní tribunál.....	181
10.3. Vybrané zahraniční vzory právní úpravy druhoinstančního řízení .....	187
10.3.1. Francie .....	187
10.3.2. Rakousko.....	189

10.3.3. Belgie .....	191
10.3.4. Dánsko .....	191
11. Integrace azylantů .....	193
11.1. Stručná analýza dosavadního fungování integračních mechanismů .....	193
11.2. Kurzy českého jazyka .....	194
11.2.1. Potřeba podstatného navýšení hodinové dotace kurzu českého jazyka pro azylanty a vyšší míra individualizace .....	195
11.2.2. Podpora státu výuky českého jazyka i pro žadatele o azyl .....	197
11.3. Občanské (popř. i právní, sociální, kulturně-společenské) minimum, úvod do české společnosti.....	199
11.4. Rekvalifikační kurzy.....	200
11.4.1. Participace na rekvalifikačních kurzech již pro žadatele o azyl .....	202
11.5. Pozitivní vzory integrace ze zahraničí .....	202

# **1. Soulad stávající právní úpravy s platnými resp. navrhovanými směrnici EU upravujícími azylovou problematiku**

## **1. 1. Směrnice Rady 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl<sup>2</sup>**

Stávající právní úprava obsažená v platném znění zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů<sup>3</sup>, ve většině ohledů vyhovuje požadavkům stanoveným pro podmínky přijímání žadatelů o azyl touto Směrnicí, což ovšem ještě neznamená, že je plně efektivní<sup>4</sup>. V některých ohledech jde stávající úprava azylového zákona i nad rámec minimálních standardů v ní obsažených<sup>5</sup>, což ovšem není se Směrnicí v rozporu.<sup>6</sup> Přesto při bližším zkoumání a srovnání Směrnice s platnou právní úpravou zákona o azylu nalezneme několik problematických momentů.

### **1.1.1. Neexistence zvláštních ustanovení v zákoně o azylu zohledňujících specifické podmínky zranitelných kategorií osob**

Dle článku 17 odst. 1 (Kapitola IV, Ustanovení o osobách s mimořádnými potřebami, Obecná zásada) členské státy „vezmou v národní legislativě v úvahu specifickou situaci zranitelných osob, např. nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, postižených osob, strašících osob, těhotných žen, svobodných rodičů s nezletilými dětmi a osob, které zažily mučení, znásilnění nebo jiné závažné formy psychologického, fyzického nebo sexuálního násilí, a uplatní

---

<sup>2</sup> COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. První návrh zveřejněn v dubnu 2001. Ustanovení této směrnice se nevztahují na Irsko a Dánsko (srov. odst. 20 resp. 21 obsažené v úvodu této Směrnice). Dle čl. 26 této Směrnice (transpozice) musí členské státy EU uvést v účinnost zákony, předpisy a administrativní ustanovení potřebná do dodržení této směrnice do 6. února 2005

<sup>3</sup> Dále jen zákon o azylu, azylový zákon či AZ

<sup>4</sup> Viz dále

<sup>5</sup> Na ukázkou vzpomeňme např. ustanovení článku 16 odst. 2 Směrnice, dle něhož „členské státy mohou odepřít nárok na dávky plynoucí z podmínek v případech, kdy žadatel o azyl neprokázal, že byla žádost o azyl podána co nejdříve to bylo prakticky možné po přicestování do daného členského státu.“ Stávající zákon o azyl žádné podobné omezení prozatím neobsahuje. Rovněž tak ECRE se ve svém pozičním dokumentu k přijímání žadatelů o azyl (Position on the Reception of Asylum Seekers by the European Council on Refugees and Exiles, dostupné na <http://www.ecre.org/positions/reception.doc>) vyslovuje proti podobným omezením, srov. odst. 5: „ECRE believes that the standard of reception should not be dependent upon the time or place that the asylum claim is lodged. In other words, there should be no discrimination against asylum seekers who do not apply at the border or at the earliest opportunity, as there are often valid reasons for delayed or “in-country” applications.“

<sup>6</sup> Dle článku 4 (Příznivější ustanovení) Směrnice: „Členské státy mohou zavést nebo si ponechat příznivější ustanovení v oblasti podmínek přijetí žadatelů o azyl a ostatních blízkých příbuzných žadatele, kteří se nacházejí ve stejném členském státě, pokud jsou jimi vyživováni nebo z humanitárních důvodů, pokud jsou tato ustanovení v souladu s touto směrnicí.“

*ustanovení kapitoly II týkající se materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče.*“ Dle čl. 18 odst. 1 (Nezletilé osoby), budou pro členské státy při uplatňování ustanovení této Směrnice „nejdůležitějším hlediskem nejlepší zájmy dítěte.“<sup>7</sup> Dále, podle čl. 19 odst. 2 Směrnice, mohou být nezletilí žadatelé o azyl bez doprovodu<sup>8</sup> v členském státě, v němž byla žádost o azyl podána nebo v němž je posuzována a to od okamžiku, kdy jsou vpuštěny na území až do okamžiku, kdy jsou povinny hostitelský členský stát opustit, umístěny pouze „(a) u dospělých příbuzných; (b) u pěstounské rodiny; (c) v ubytovacích střediscích ze zvláštními opatřeními pro nezletilé osoby; (d) v jiných ubytovacích zařízeních vhodných pro nezletilé osoby.“ Na základě téhož ustanovení mohou být nezletilé osoby bez doprovodu od 16 let výše umístěny v ubytovacích střediscích pro dospělé žadatele o azyl.

**Azylová legislativa České republiky postrádá zvláštní ustanovení, které by zohledňovalo v oblasti přijímacích podmínek specifické postavení zranitelných kategorií osob vyjmenovaných v čl. 17 odst. 1<sup>9</sup>.** Tento nedostatek je citelný, zejména pokud jde o pobyt zranitelných kategorií žadatelů o azyl<sup>10</sup> umístěných v zařízeních pro zajištění cizinců.<sup>11</sup> Do

<sup>7</sup> Toto ustanovení představuje specifikaci aplikace obecného pravidla nejlepšího zájmu dítěte („the best interests rule“) obsaženého v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí), dle něhož: „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnymi orgány.“

<sup>8</sup> Pro účely této Směrnice (čl. 2, písm. (h)) výraz „nezletilá osoba bez doprovodu“ označuje „osoby mladší osmnácti let, které přicestují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která za ně odpovídá, ať už podle zákona nebo podle zvyků, a to po takovou dobu, dokud nejsou pravomocně převzaty do péče takovéto osoby; tento výraz bude také označovat nezletilé osoby, které zůstanou bez doprovodu poté, co vstoupily na území členských států;“ V této souvislosti poukazujeme na dle našeho názoru ne zcela šťastné řešení otázky zletilosti u dětí v doprovodu rodičů, které Směrnice použila. Narozdíl od explicitního definování „nezletilé osoby bez doprovodu“ nenajdeme ve Směrnici jednoznačné stanovení věkové hranice pro dosažení zletilosti v případě dětí v doprovodu rodičů. V článku 2, písm. d) Směrnice nalezneme při vymezení výrazu „rodinný příslušník“ pouze odkaz na nezletilé dítě bez stanovení věkové hranice. Článek 18 odst. 1, který v Kapitole 4 (Ustanovení o osobách s mimořádnými potřebami) upravuje problematiku nezletilých osob, rovněž o stanovení věkové hranice dosažení zletilosti pro účely Směrnice mlčí, nicméně nepřímou za nezletilého považuje dítě s jasným odkazem na čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (srov. čl. 18 odst. 1: „Při uplatňování ustanovené této směrnice, která se týká nezletilých osob, budou pro členské státy nejdůležitějším hlediskem nejlepší zájmy dítěte“). Jediný přímý odkaz na věkovou hranici zletilosti najdeme v článku 10, který v otázce dosažení zletilosti (zde se ovšem nabízí otázka, zda se tak nečiní pouze pro účely výuky a vzdělávání nezletilých upravené tímto článkem) odkazuje na právní úpravu dosažení zletilosti v členském státě, kde byla žádost o azyl podána, popř. v němž je posuzována

<sup>9</sup> V praktické rovině existuje rozdělení Přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách a několika dalších azylových zařízení (např. Zastávka u Brna) na chráněné a nechráněné zóny. V rámci prvně uvedené bývají ubytovány zranitelné kategorie žadatelů o azyl, jako osamělé ženy, osamělé ženy s dětmi, rodiny s dětmi a další zranitelné osoby. V rámci nechráněné zóny bývají ubytovány ostatní osoby, zejména osamělí muži a osoby z této zóny nemají přístup do zóny chráněné.

<sup>10</sup> Od 1. 2. 2002 v souvislosti s přijetím zákona č. 2/2002 Sb., který novelizoval zákon o azylu, již podání žádosti o udělení azylu v zařízení pro zajištění cizinců (dále i detenční zařízení nebo ZZC) neznamená automatické propuštění žadatele do některého z azylových zařízení. Žadatel, který tak požádal o udělení azylu ve smyslu § 3a, písm. a), bod 4 AZ v ZZC, v něm může (a v praxi se tak i většinou děje) až 180 dnů (srov. § 125 odst. 1 CZ), pokud nebude azylové řízení pravomocně ukončeno dříve (v praxi se z důvodu relativně dlouhé doby řízení před



těchto zařízení se tak dostávají i zranitelné kategorie žadatelů o azyl tak, jak jsou specifikovány v čl. 17 odst. 1.<sup>12</sup> Tento nedostatek snad odstraní až ministerstvem vnitra připravovaná novela zákona o azylu, která navrhuje<sup>13</sup> vložit do zákona o azylu § 81 odst. 2 následujícího znění: „*Provozovatel přijímacího nebo pobytového střediska zohlední specifické potřeby žadatele o udělení azylu, pokud jím nezletilá osoba bez doprovodu, osoba mladší 18 let, těhotná žena, osoba postižená, osoba, která byla mučena, znásilněna nebo byla podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, a v případě hodném zvláštního zřetele i jiná osoba. Nezletilé osoby bez doprovodu se po ukončení úkonů podle § 46 odst. 1 umístí do školského zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy.*“<sup>14</sup> Zvýšenou ochranu zranitelným skupinám žadatelů o azyl v rámci přijímacích podmínek zakotvuje celá řada právních úprav v zahraničí.<sup>15</sup>

### **1.1.2. Kontradikce zajišťování nezletilců bez doprovodu v běžných zajišťovacích zařízeních spolu s dospělými s čl. 19 odst. 2 Směrnice**

**Až 180ti denní pobyt nezletilců bez doprovodu, žádajících o udělení azylu, v běžných detenčních zařízeních<sup>16</sup> spolu s dospělými cizinci resp. žadateli o azyl, je v rozporu s čl.**

---

krajskými soudy v drtivé většině případů nepodaří azylové řízení ukončit ve lhůtě do 180 dnů od počátku zajištění)

<sup>11</sup> Dle zákona č 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších novel (dále jen cizinecký zákon, zákon o pobytu cizinců či CZ) může policie zajistit cizince pouze ze dvou důvodů, za účelem správního vyhoštění (§ 124 a násl. CZ) a za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy (§ 129 CZ). Problematika zařízení pro zajištění cizinců je obsažena v hlavě XII. cizineckého zákona (§§ 130 – 150 CZ).

<sup>12</sup> S tím srovnaj přepracované Směrnice UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999 (UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999, dostupné na <http://www.unhcr.ch>). Dle UNHCR je detence žadatelů o azyl ze své podstaty nežádoucí, což platí ještě více v případě zranitelných skupin jako osamělých žen, dětí, nezletilců bez doprovodu a osobách ze zvláštními zdravotními či psychologickými potřebami („*I. The detention of asylum-seekers is, in the view of UNHCR inherently undesirable. This is even more so in the case of vulnerable groups such as single women, children, unaccompanied minors and those with special medical or psychological needs.*“). I podle ECRE (srov. ECRE Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996) by kojící matky a ženy ve vysokém stupni těhotenství neměly být vůbec zajišťovány („*Nursing mothers and women in the later stages of pregnancy should not be detained.*“)

<sup>13</sup> Bod 23 návrhu

<sup>14</sup> A důvodová zpráva k tomuto ustanovení přímo na čl. 17 Směrnice odkazuje, srov.: „*Cílem navrhovaného ustanovení je v souladu s čl. 17 Směrnice 2003/9/ES naplnit povinnosti vyplývající pro Českou republiku jako členský stát Evropské unie tím, že bude brát v úvahu při zabezpečování minimálních požadavků pro přijímání žadatelů o azyl specifickou situaci zranitelných osob a po posouzení jejich individuální situace bude zajišťovat jejich mimořádné potřeby...*“

<sup>15</sup> Srov. např. § 39 odst. 1 slovenského zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „*Ministerstvo vytvorí v azylových zariadeniach vhodné podmienky na ubytovanie a starostlivosť pre maloletých, ktorých na území Slovenskej republiky nesprevádza ich zákonný zástupca, pre rodiny s deťmi a osoby vyžadujúce osobitnú starostlivosť.*“

<sup>16</sup> K 31. 12. 2003 bylo v provozu 5 zařízení pro zajištění cizinců s celkovou kapacitou 715 míst (Bálková, Poštorná, Velké Přílepy, Běla Jezová, Frýdek-Místek)

**19 odst. 2 Směrnice.** ZZC nepředstavuje pro nezletilce bez doprovodu ubytovací středisko ze zvláštními opatřeními pro tyto osoby<sup>17</sup>, nelze je rozhodně považovat za ubytovací zařízení vhodná pro nezletilé osoby<sup>18</sup> a rovněž tak za pěstounskou rodinu či umístění u dospělých příbuzných. Umístění nezletilce bez doprovodu do zařízení pro zajištění cizinců, kde je omezena jeho svoboda pohybu a značně limitován všestranný rozvoj jeho osobnosti, nelze považovat za rozhodnutí, které by sledovalo nejlepší zájem dítěte ve smyslu článku 18 odst. 1 této Směrnice.<sup>19</sup> **Umístění nezletilého žadatele o azyl bez doprovodu do ZZC resp. jeho ubytování společně s dospělými cizinci, je v rozporu s čl. 37 písm. b) a c) Úmluvy o právech dítěte.**<sup>20</sup> V této souvislosti připomeňme, že tato Úmluva rozumí dítětem každou lidskou bytost „mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve“.<sup>21</sup> Úprava obsažená v právním řádu České republiky resp. přímo v zákoně o azylu koresponduje s definicí dítěte obsaženou v Úmluvě o právech dítěte, jako každé osoby mladší 18ti let. Dle § 8 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve

<sup>17</sup> Z naší poradenské praxe cizincům v zařízení pro zajištění cizinců Břeclav-Poštorná je nám známo, že toto zařízení nedisponuje žádnými speciálními ubytovacími prostory pro nezletilce bez doprovodu, kteří jsou běžně v tomto zařízení ubytováni s dospělými cizinci

<sup>18</sup> Srovnej ubytovací podmínky a režim v těchto zařízeních (§ 130 a násl. CZ). Viz rovněž Zpráva o zařízeních pro zajištění cizinců na území České republiky (Sp. zn.: 2654/2002/VOP/VK) ze dne 9. prosince 2002, kterou na základě osobního šetření v detenčních zařízeních vypracoval Veřejný ochránce práv. Zadržování cizinci mají v těchto zařízeních jen velmi omezené možnosti kulturního a společenského využití a minimální příležitosti pro rozvoj osobnosti (včetně uspokojování vzdělávacích potřeb). VOP např. poukazuje na skutečnost, že dle § 142 odst. 1 CZ mají zadržování cizinci (kteří nespáchali trestný čin, ale pouze přestupek, srov. § 157 odst. 1 CZ) právo na přijetí návštěvy v počtu nejvýše 2 osob jednou za tři týdny v trvání 30 minut a naproti tomu osoby odsouzené za trestný čin mají dle § 19 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb. o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, právo přijímat návštěvy blízkých osob na dobu celkem až 3 hodiny během jednoho kalendářního měsíce. Tento stav je i v rozporu s pozicí ECRE (srov. Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996), dle níž by práva zajištěných cizinců neměla být slabší nebo horší než občanů zajištěných na základě obžaloby ze spáchání trestného činu („As a general principle, the rights of detained asylum seekers should never be fewer than or inferior to those enjoyed by nationals of the state detained on criminal charges.“)

<sup>19</sup> V této souvislosti připomeňme Informaci MŠMT pro Výbor pro práva cizinců ve vztahu k naplňování usnesení vlády ČR ze dne 17. 4. 2002 č. 395 + P o koncepci umístování, vzdělávání a výchovy dětí s jazykovou bariérou, včetně nezletilých žadatelů o azyl bez doprovodu, v zařízeních ústavní výchovy ze dne 27. 1. 2004, která informuje o organizační přípravě a zřízení (resp. zajištění vhodné budovy, která si bude ovšem vyžadovat rekonstrukci) Domova pro děti cizince v Praze včetně plánovaného detašovaného pracoviště v Teplicích a podobného zařízení v Seči. K zahájení vlastního provozu však prozatím nedošlo. S touto problematikou souvisí i ministerstvem vnitra nově navrhované znění poslední věty § 81 odst. 2 AZ: „...Nezletilé osoby bez doprovodu se po ukončení úkonů podle § 46 odst. 1 umístují do školského zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy.“

<sup>20</sup> Praxi společného umístování nezletilců spolu s dospělými, včetně jejich umístování do části s přísným režimem zajištění (viz § 132 a násl. CZ) v ZZC Bálková, kritizuje a žádá její ukončení rovněž (s odkazem na Úmluvu o právech dítěte, dokument UNHCR Děti bez doprovodu Vhodné postupy z roku 2000 a závěr Komise pro práva dítěte - Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Czech Republic, Thirty-second session, 18 March 2003, CRC/C/15/Add.201, odst. 55, 57 a další. CERD/C/63/CO/4, 22. srpen 2003) Organizace pro pomoc uprchlíkům ve svém dopise ze dne 21. 11. 2003 adresovaném Ministroví vnitra ČR (Žádost OPU Ministru vnitra ČR ve věci zajištění nezletilých cizinců bez doprovodu, <http://www.azyl.cz/News/novinky.shtml>)

<sup>21</sup> Viz čl. 1 Úmluvy o právech dítěte. Shodně s tím považuje i Směrnice stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl za nezletilce bez doprovodu osobu mladší 18 let (čl. 2, písm. h), viz výše)

znění pozdějších novel,<sup>22</sup> „zletilosti ... nabývá dovršením osmnáctého roku. Před dosažením tohoto věku se zletilosti nabývá jen uzavřením manželství. Takto nabytá zletilost se neztrácí ani zánikem manželství ani prohlášením manželství za neplatné.“ Rovněž i podle ustanovení § 89 odst. 1 AZ: „Je-li žadatel o udělení azylu mladší 18 let a na území se zdržuje bez svého zákonného zástupce, je mu soudem k ochraně jeho práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území ustanoven opatrovník podle zvláštního právního předpisu. S ohledem na ochranu nezletilce stanoví soud na podnět ministerstva opatrovníka bezodkladně předběžným opatřením.“ I pro účely samotného azylového řízení se za způsobilého k právním úkonům považuje osoba až po dosažení 18ti let<sup>23</sup>. Rovněž tak v důvodové zprávě k zákonu o azylu<sup>24</sup> předkladatel zákona, Ministerstvo vnitra ČR, zástupně k pojmu „nezletilec bez doprovodu“ používá i označení „dítě bez doprovodu dospělého“ a odkazuje v dalších souvislostech i na Úmluvu o právním postavení uprchlíků, cit.: „Ustanovení řeší péči o nezletilého účastníka řízení. V praxi se vyskytují případy, kdy o azyl žádají nezletilci, kteří na území České republiky přicházejí bez rodičů anebo bez jiného doprovodu...V odstavci 1 je řešena situace **dětí bez doprovodu dospělých**, resp. zákonných zástupců. Nezletilec se nachází na území České republiky v hromadném ubytovacím zařízení, které pro tyto účely není výlučně určené. Je proto potřeba v souladu s Úmluvou o právech dítěte, aby byla za účelem ochrany jeho práv spojených s pobytem v takovémto zařízení, resp. na území České republiky, bezodkladně soudem stanovena osoba, která by jeho zájmy kvalifikovaně hájila...“ V této souvislosti působí značně problematicky ustanovení § 178 cizineckého zákona, dle něhož se za způsobilého k právním úkonům podle tohoto zákona považuje, pokud tento zákon nestanoví jinak, „cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.“ Nemá, dle našeho názoru, přesvědčivé opodstatnění rozdílné stanovení způsobilosti k právním úkonům tímto zákonem (15 let) a zákonem o azylu (18 let). Navíc působí značně nepřesvědčivě formulace podmínky, při jejímž splnění je cizinec starší 15 let způsobilý k právním úkonům dle cizineckého zákona, tj. schopnost projevit vůli a samostatné jednání. Místo toho, aby zákon o pobytu cizinců poskytoval jedné z nejzranitelnějších kategorií osob, tj. nezletilcům od 15ti do 18ti let (a to zejména nezletilcům bez doprovodu) zvýšenou ochranu, aby pro svůj věkový handicap a snížené kognitivní, intelektové a sociální schopnosti, ve srovnání s dospělou osobou, neutrpěli v řízení

---

<sup>22</sup> Dále jen ObčZ či občanský zákoník

<sup>23</sup> Srov. § 92 AZ

<sup>24</sup> Sněmovní tisk č. 190, 1999

dle cizineckého zákona újmu, naopak jejich postavení vágní<sup>25</sup> a nepřesnou<sup>26</sup> formulací ustanovení § 178 zeslabuje.

Rovněž tak nejde dle našeho názoru vyloučit aplikaci Úmluvy o právech dítěte<sup>27</sup> na cizince ve věkové kategorii od 15ti do 18ti let s odkazem právě na § 178 cizineckého zákona<sup>28</sup>. Jak již bylo vzpomenu, dítětem tato Úmluva rozumí každou lidskou bytost mladší 18ti let. Jedinou výjimku připouští pouze v případě, že dle právního řádu, který se na dítě vztahuje, tzn. v našem případě právní řád České republiky, „není zletilosti dosaženo dříve“. A dle čl. 8 odst. 2 ObčZ se zletilosti<sup>29</sup> a tedy plné způsobilosti k právním úkonům, nabývá dovršením osmnáctého roku.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Lze vůbec objektivně stanovit od kdy je nezletilec mezi 15 a 18 rokem schopen samostatně jednat? A jakým způsobem a kdo v praxi provádí zkoumání, zda konkrétní nezletilec je již schopen samostatně jednat či nikoli? A existují objektivní kritéria pro stanovení resp. pro rozhodnutí, zda ten který nezletilec je schopen samostatně jednat a jiný nikoli? Rozhodně nejde o šťastnou formulaci a spíše se zdá, že lze považovat za schopného projevit svoji vůli a samostatně jednat každého nezletilce, vyjma osob s mentálním handicapem, neschopných svoji vůli projevit.

<sup>26</sup> Srov. pojem „samostatně jednat“ s § 8 odst. 1 ObčZ, dle něhož „*způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnost (způsobilost k právním úkonům, a tedy jinými slovy způsobilost samostatně jednat, pozn. autora) vzniká v plném rozsahu zletilostí*“ a zletilosti se s výjimkou uzavření manželství dosahuje až dovršením osmnáctého roku. Schopnost samostatně jednat (formulace užitá v § 178 CZ) se tak nabývá až dosažením 18 roku a formulace nabytí způsobilosti k právním úkonům použitá v cizineckém zákoně tak vyznívá spíše jako alogismus

<sup>27</sup> A to znamená v rozebíraných souvislostech zejména dodržování článku 3 a 37 Úmluvy

<sup>28</sup> Srov. Odpověď I. Náměstka Ministra vnitra Mgr. Miloslava Koudelného (č.j. KM-1760/POD-2003 ze dne 21. prosince 2003) na Žádost OPU o ukončení současné praxe zajištění nezletilých cizinců bez doprovodu v zařízeních Policie ČR pro zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (<http://www.azyl.cz/News/novinky.shtml>)

<sup>29</sup> S výjimkou uzavření manželství

<sup>30</sup> A na tomto faktu nemění nic ani skutečnost, že v určitých případech připouští náš právní řád výjimku z tohoto pravidla (pracovně-právní vztahy, přestupky – srov. opět výše Odpověď I. Náměstka Ministra vnitra Mgr. Miloslava Koudelného) a připouští způsobilost k právním úkonům i před dovršením 18 let. Fakt, že např. dle § 11 odst. 1 zákoníku práce (zákon č. 65/1965 S., ve znění pozdějších novel) „*Způsobilost fyzické osoby mít v pracovněprávních vztazích práva a povinnosti a způsobilost vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti vzniká, pokud není dále stanoveno jinak, dnem, kdy fyzická osoba dosáhne 15 let věku;..*“ sám o sobě neznamená, že taková osoba je zletilá (resp. dosáhla zletilosti), popř. že ji zákoník práce považuje za zletilou! Srovnej např. i příslušnou právní úpravu v Německu, podle německého „*občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) jsou jako nezletilé definovány všechny osoby mladší 18 let....Způsobilost k právům a povinnostem..Do dovršení 7. roku není dítě způsobilé k právům a povinnostem. Po dosažení věku 7 let do dovršení 18 let mají mladiství omezenou způsobilost k právům a povinnostem. Mladistvý může uzavřít smlouvu, pokud smlouvu splní vlastními prostředky. Mladá osoba je však způsobilá k právům a povinnostem pouze tehdy, je-li to v její prospěch/pro ni výhodné (např. když obdrží dar nebo dědictví).*“ (viz Sborník přednášek Současná situace a bezpečnostní aspekty migrace nezletilých bez doprovodu: výměna informací, znalostí a zkušeností (Mezinárodní odborný seminář Praha – Spiritka, 2. a 3. 12. 2002, Přehled situace nezletilých osob bez doprovodu v Německu, Thomas Gittrich, Spolkový svaz pro odborníky pracující s nezletilými uprchlíky bez doprovodu, str. 41 a násl.). Uplatnění této filosofie způsobilosti k právním úkonům u nezletilců považujeme za velmi vhodné (ne zcela v souladu s touto filozofií je ovšem skutečnost, že dle německého zákona o azylu mají všichni uprchlíci starší 16 let v rámci azylového zákona neomezenou způsobilost k právům a povinnostem, viz dokument výše). Stávající znění § 178 CZ zejména s ohledem na možné zajištění nezletilců již od 15 let a jejich plnou způsobilost i pro řízení o správním vyhoštění (a tedy jednoznačná nevýhodnost plné právní způsobilosti pro nezletilce s ohledem na rizika plynoucí z posledně uvedených skutečností), je všem s tímto pojetím v diametrálním rozporu!

Dle čl. 18, písm b) Úmluvy o právech dítěte může dojít k zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte jen v souladu se zákonem a to „**pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu.**“<sup>31</sup> Zároveň dle písm. b) téhož článku, **musí být každé dítě zbavené svobody** (a umístěním nezletilce bez doprovodu do ZZC dochází ke zbavení jeho svobody) **umístěno odděleně od dospělých**<sup>32</sup>. Stávající právní úprava zákona o pobytu cizinců těmto požadavkům nevyhovuje. Zbavení svobody nezletilého žadatele bez doprovodu za přestupek<sup>33</sup> nelze rozhodně považovat za krajní opatření, a dobu až 180 dnů zadržení, nelze s ohledem na možnost propuštění nezletilce po podání žádosti o udělení azylu do některého z azylových zařízení<sup>34</sup> považovat za „*nejkratší nutnou dobu*“. Ustanovení § 137 odst. 2, písm. b) zákona o pobytu cizinců<sup>35</sup>, které umožňuje společné ubytování v zařízeních pro zajištění cizinců neletilých cizinců bez doprovodu již od 15 let, je tak v přímém rozporu s článkem 37, písm. c) Úmluvy o právech dítěte<sup>36</sup> která zakazuje společné umístování dětí bez doprovodu (a tedy i nezletilců mezi 15 a 18 lety) s dospělými, v případě, že dojde ke zbavení jeho svobody. A ustanovení článku 37, písm. b) a c) jsou pro správní orgány ve smyslu čl. 1 odst. 2<sup>37</sup> a čl. 10<sup>38</sup> Ústavy ČR<sup>39</sup> přímo závazné a mají přednost před aplikací cizineckého zákona.<sup>40</sup>

<sup>31</sup> Srov. i např. právní úpravu ve **Velké Británii**. Za nezletilé dítě bez doprovodu žádající o azyl je považována každá osoba mladší 18 let. Takovou osobu lze vzít do vazby „*jen za výjimečných okolností. Třeba v případě, že se na imigrační úřad dostaví mimo úřední hodiny a nemají jinou možnost jak přečkat noc, ráno je z vazby vyzvedne sociální pracovník.*“ (srov. Sborník přednášek Současná situace a bezpečnostní aspekty migrace nezletilých bez doprovodu: výměna informací, znalostí a zkušeností, Mezinárodní odborný seminář Praha – Spiritka, 2. a 3. 12. 2002; Informace o dětech bez doprovodu žádajících o azyl ve Velké Británii, Andrew Turnbull, str. 62 a násl.)

<sup>32</sup> Úmluva připouští výjimku pouze v případě, že by se uvážilo, že neoddělovat děti od dospělých je ve vlastním zájmu dítěte. Toto ovšem zjevně není případ nezletilců bez doprovodu, ustanovení má na mysli případy dětí v doprovodu příbuzných či jiných blízkých osob

<sup>33</sup> Srov. ustanovení § 157 odst. 1 CZ

<sup>34</sup> A praxe v ZZC je taková, že poté, co nezletilec bez doprovodu učiní prohlášení o úmyslu požádat o azyl (§3b AZ) resp. následně podá samotnou žádost o udělení azylu, nedochází k jeho propuštění do azylového zařízení a na délku jeho pobytu v detenci se aplikují stejná pravidla jako ve vztahu ke zletilým cizincům

<sup>35</sup> „§ 138 „Umístování cizinců...(1) Při umístování cizinců do ubytovacích prostor policie přihlíží k náboženským, etnickým či národnostním zvláštnostem, příbuzenským a manželským vztahům, věku nebo zdravotnímu stavu...(2) Odděleně musí být umístěni a) muži od žen, výjimku lze učinit v případě osob blízkých, b) cizinci mladší 15 let od cizinců starších, výjimku lze učinit u osob blízkých a osob sobě navzájem blízkých.“

<sup>36</sup> „Čl. 37 ... Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí aby: ..c) s každým dítětem zbaveným svobody bylo zacházeno s lidskostí a s úctou k vrozené důstojnosti lidské bytosti a způsobem, který bere ohled na potřeby daného věku. Především musí být každé takové dítě umístěno odděleně od dospělých, leda že by se uvážilo, že neoddělovat je od dospělých je v jeho vlastním zájmu, a s výjimkou závažných okolností musí mít právo udržovat písemný a přímý styk se svou rodinou;..“

<sup>37</sup> „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

<sup>38</sup> „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného, použije se mezinárodní smlouva.“

<sup>39</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen Ústava)

<sup>40</sup> K této problematice srov. Stanovisko SOZE k aplikaci institutu tzv. „bezpečné třetí země“ v rozhodovací praxi správních a soudních orgánů v řízení o udělení azylu před vstupem ČR do EU (str. 16-19), dále Stanovisko SOZE k rozhodování o správním vyhoštění cizinců dle Hlavy X. zákona o pobytu cizinců (str. 1-5), dostupné na <http://soze.hyperlink.cz>, sekce Názory a komentáře SOZE



### 1.1.3. Nesoulad stávající praxe zajišťování nezletilců bez doprovodu s pozicí ECRE a UNHCR

**Stávající praxe zajišťování nezletilých dětí resp. dětí obecně, je rovněž v rozporu s pozicí UNHCR<sup>41</sup> resp. ECRE<sup>42</sup>, dle nichž by tato kategorie žadatelů neměla být zajišťována.**

V rozporu se stanoviskem UNHCR, vycházejícím z čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte, není dle zákona o pobytu cizinců zajištění nezletilých žadatelů o azyl používáno jako „*jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu*“. Naopak stávající právní úprava, pokud jde o zajištění žadatelů o azyl, důvody pro zajištění a jeho délku, mezi nezletilci a dospělými nerozlišuje. Rovněž tak nezaručuje nezletilcům bez doprovodu ve věkové kategorii od 15 do 18 let přístup ke vzdělání, umožňuje jejich společné zajištění s dospělými cizinci, kteří nejsou jejich příbuzní a dokonce i jejich umístění v části s přísným režimem zajištění.

<sup>41</sup> Srov. Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, dostupné na <http://www.unhcr.ch>, Guideline 6: Detention of Persons under the Age of 18 years: „*In accordance with the general principle stated at Guideline 2 and the UNHCR Guidelines on Refugee Children, minors who are asylum-seekers should not be detained.*“). UNHCR argumentuje zejména odkazem na čl. 2, 3, 9, 22 a 37 Úmluvy o právech dítěte. Srov. i další dokument UNHCR, (Refugee Children: Guidelines on Protection and Care): „*IV. Detention It is UNHCR's policy that refugee children should not be detained. Unfortunately, refugee children are sometimes detained or threatened with detention because of their own, or their parents', illegal entry into a country of asylum. Because detention can be very harmful to refugee children, it must be "used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time" (CRC art. 37(b))... - Proper justification Detention must only be used as a last resort and must always have a proper justification. For example, when identity documents have been destroyed or forged, a State might choose to detain an asylum seeker while identity is being established, but detention must be for the shortest period of time possible (CRC art. 37(b)). Executive Committee Conclusion No. 44 (1986) discusses the limited circumstances when asylum seekers can be detained, and sets out basic standards for their treatment. Detention must never be used to punish asylum seekers or to deter or scare off other potential asylum seekers... - Humane conditions The conditions must be humane, which means that the needs of refugee children must be met (CRC art. 37(c)). These needs are defined throughout these Guidelines, and include protection from physical abuse, keeping the family together, access to education, and play.*“ Srov. i Global Consultations on international protection, EC/GC/02/9, 25 April 2002, 4th Meeting, Refugee Children, kde UNHCR zastává obdobné stanovisko. Doporučuje, aby uprchlické děti včetně nezletilců bez doprovodu nebyly zajišťovány. Zajištění může být použito „*pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu*“ a ve světle dodržování pravidla nejlepšího zájmu dítěte, by měly být zvažovány veškeré alternativy k detenci. Pokud ovšem k zajištění dítěte dojde, musí mu být po tuto dobu umožněn přístup ke vzdělání mimo detenční zařízení a zajištěny zvláštní potřeby dítěte, jako právo na odpočinek a hru. Těmto požadavkům stávající praxe zajišťování nezletilců v ČR nevyhovuje, přístup ke vzdělání mají pouze děti v doprovodu rodičů v ZZC Bělá Jezová, nikoli už ale např. nezletilci bez doprovodu v ostatních ZZC. Právo na smysluplné trávení volného času a hru je garantováno pouze velmi omezeně. Srov. i společný dokument Save the Children a UNHCR Děti bez doprovodu, vhodné postupy (druhé vydání, říjen 2000): „*7. právo na svobodu pohybu .. Děti bez doprovodu by nikdy neměly být zadrženy z důvodu, který souvisí s jejich pobytovým statutem. takovým zajištěním se rozumí zajištění na hranici nebo např. v tranzitní zóně, v detenčních, v policejních celách, v zařízení pro výkon vazby či trestu nebo jiném zařízení zřízeném za účelem omezení svobody dětí či mladistvých.*“ Srov. i Executive Committee of the UNHCR, Standing Committee, EC/49/SC/CRP.13, 4 June 1999, Detention of asylum seekers and refugees: the framework, the problem and recommended practice. UNHCR doporučuje, aby nezletilci bez doprovodu nebyli nikdy zajištěni z důvodu jejich nelegálního vstupu nebo pobytu („*(i) Unaccompanied minors should never be detained on account of illegal entry or presence;*“)

<sup>42</sup> Srov. ECRE, Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996. Nezletilci bez doprovodu by vůbec neměli být zajišťováni („*Children (under the age of eighteen) who are unaccompanied should never be detained.*“)

#### 1.1.4. Srovnání právní úpravy zajišťování nezletilců bez doprovodu v ČR s příslušnou legislativou v zahraničí

Stávající právní úprava zajištění nezletilých žadatelů o azyl společně s dospělými osobami až na 180 dnů působí tvrdě a nepřiměřeně i ve srovnání s celou řadou právních úprav této problematiky v Evropě i zámoří. Např. ve **Švédsku**, může být neletilé dítě, včetně nezletilých žadatelů o azyl, zajištěno pouze na 3 dny s tím, že ve výjimečných případech může být doba zajištění prodloužena o další 3 dny, tedy celkem maximálně na 6 dnů.<sup>43</sup> **Kanadský** Bill C-11 potvrzuje jako pravidlo, že k zajištění nezletilého by mělo být až tím nejzazším opatřením s přihlédnutím k dalším důvodům a kritériím, jejichž použití se nabízí a to včetně pravidla nejlepšího zájmu dítěte.<sup>44</sup> Příslušné rozhodnutí by mělo být přijato způsobem, který je nejen v souladu s kanadskou Listinou práv a svobod, ale i Příručkou UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků a Úmluvou o právech dítěte.<sup>45</sup> **Kyperský zákon o uprchlících** z roku 2000 zakazuje zajištění nezletilých žadatelů o azyl vůbec.<sup>46</sup> Dle **finského** cizineckého zákona nesmí být zajištěna žádná osoba mladší 18 let, aniž by tato věc byla předem projednána s úřadem sociálního zabezpečení nebo veřejným ochráncem práv pro cizince.<sup>47</sup> Ani v **Irsku** nesmí být zajištěn nezletilý žadatel o azyl mladší 18 let.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Srov. Hlavu VI., § 4 švédského cizineckého zákona (Aliens Act (1989: 529,): „A foreign child under eighteen may not be detained for more than 72 hours or, if there are exceptional grounds for doing so, for an additional 72 hours.” Pokud jde o důvody, za kterých může být cizinec mladší 18 let zajištěn, srov. Hlavu VI., § 3 výše uvedeného zákona

<sup>44</sup> Srov. čl. 60 **kanadského** zákona o přistěhovalectví a ochraně uprchlíků z 1. listopadu 2001 (An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger, assented to 1st November, 2001, dále jen BILL C-11): „For the purposes of this Division, it is affirmed as a principle that a minor child shall be detained only as a measure of last resort, taking into account the other applicable grounds and criteria including the best interests of the child.”

<sup>45</sup> Srov. kanadskou Příručku k detenci: „Although detention of asylum-seekers and children is rare, decisions in this regard should be made in a manner that is consistent with not only the Charter but also the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and the Convention on the Rights of the Child.” Přihlédnutí k těmto dokumentům cizineckou policií - zejména k zásadě nejlepšího zájmu dítěte obsažené v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte - při zvažování zajištění nezletilého bez doprovodu v podmínkách ČR zcela postrádáme

<sup>46</sup> Srov. § 7 odst. 4 (c) kyperského zákona o uprchlících (The Refugee law of 2000, ve znění pozdějších doplňků No. 6(I) of 2000, 6(I) of 2002, 53(I) of 2003, 67(I) of 2003, dostupný na adrese: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3dde6ec17>): „(c) The detention of a minor applicant is forbidden.”)

<sup>47</sup> Srov. § 42 odst. 2 finského cizineckého zákona: „A person of less than 18 years of age may not be placed in detention without first hearing the social welfare authorities or the Ombudsman for Aliens.”

<sup>48</sup> Srov. § 9 odst. 12 irského zákona o uprchlících resp. § 5 odst. 2 irského zákona o přistěhovalectví (IMMIGRATION BILL 2002, dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3f49e9414>)

### 1.1.5. Přístup ke vzdělání zajištěných nezletilců bez doprovodu a požadavky čl. 10 Směrnice

**Další nesoulad** mezi stávající právní úpravou zákona o pobytu cizinců v části upravující zajištění v případě, že v ZZC je umístěn nezletilý žadatel bez doprovodu resp. nezletilec obecně, nalezneme při srovnání s **článkem 10 Směrnice**, který upravuje výuku a vzdělávání nezletilých. Pro tyto účely považuje Směrnice za nezletilé osoby, „jejichž věk je nižší než věk zákonné dospělosti v členském státě, v němž byla žádost o azyl podána nebo v němž je žádost o azyl posuzována.“<sup>49</sup> Tzn., že ve vztahu k České republice, bude za nezletilého považován cizinec mladší 18ti let<sup>50</sup>. Dle čl. 10 odst. 1 Směrnice poskytne Česká republika „dětem žadatelů o azyl a žadatelům o azyl, kteří jsou nezletilí,<sup>51</sup> přístup k systému vzdělávání za obdobných podmínek, jaké mají občané hostitelského členského státu, dokud nedojde k výkonu vyhoštění nezletilých a jejich rodičů. Toto vzdělávání může být zajišťováno v ubytovacích střediscích.“ Přístup ke vzdělávacímu systému nesmí být odkládán po dobu delší než tři měsíce s tím, že „tato lhůta může být prodloužena na jeden rok v případech, kdy je poskytováno specifické vzdělání za účelem usnadnění přístupu ke vzdělávacímu systému.“<sup>52</sup> Nabídnout jiné vzdělávací opatření může členský stát pouze v případě, kdy přístup ke vzdělávacímu systému není možný z důvodu specifické situace nezletilé osoby. **Těmto požadavkům odporuje současná praxe umíst'ování nezletilých žadatelů bez doprovodu ve věkové kategorii od 15 do 18 let do zařízení pro zajištění cizinců<sup>53</sup>, kde tito až po dobu 6 měsíců nemají v rozporu s čl. 10 odst. 1 Směrnice přístup ke vzdělávacímu systému a nenavštěvují veřejné školní zařízení.<sup>54</sup>** Směrnice připouští tříměsíční výjimku z tohoto pravidla. V praxi však nedochází k tomu, že by těmto nezletilcům byl po uplynutí tří měsíců po podání žádosti umožněn přístup z detenčního zařízení do školy, ani není rozhodnuto o ukončení zajištění a propuštění cizince do azylového zařízení, z něhož již školu navštěvovat mohou. Rovněž tak těmto žadatelům není v ZZC „poskytováno specifické vzdělání za účelem

<sup>49</sup> Srov. čl. 10 odst. 1 Směrnice

<sup>50</sup> Srov. § 8 odst. 2 ObčZ

<sup>51</sup> Tzn. všem nezletilcům mladším 18ti let

<sup>52</sup> Čl. 10 odst. 2 Směrnice

<sup>53</sup> O něco lepší je situace nezletilců v doprovodu rodičů, kteří jsou umíst'ováni do ZZC v Bělé Jezové, kde je jim umožněno chodit do školy a mít tak přístup k systému vzdělávání za obdobných podmínek, jaké mají občané ČR

<sup>54</sup> K tomu srov. i stanovisko UNHCR in Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl, z roku 1997: „7.8. V průběhu vazby mají děti právo na vzdělání, které by v optimálním případě mělo probíhat mimo vazebné zařízení v rámci usnadnění kontinuity jejich vzdělání po propuštění. Podle Pravidel OSN pro mladistvé zbavené svobody E-38 by měly státy poskytnout zvláštní vzdělávací programy dětem zahraničního původu, se zvláštní pozorností věnovanou jejich kulturním a etnickým potřebám... Vzdělání. Každé dítě, bez ohledu na svůj status, by mělo mít plný přístup ke vzdělání v azylové zemi... Dítě by mělo být registrováno u příslušných školských úřadů co nejdříve.“



*usnadnění přístupu ke vzdělávacímu systému*“, jak výjimečně až na jeden rok povoluje Směrnice. Stávající praxi nelze podřadit ani pod výjimku obsaženou v čl. 3 Směrnice, který je možné aplikovat pouze v případech odůvodněných individuální situací nezletilce, nikoli paušálně, bez individuálního zkoumání, u všech nezletilců této věkové kategorie umístěných do ZZC.

Výše popsaný nedostatek neřeší ani Ministerstvem vnitra nově navrhovaná první věta (bod 22) § 80 odst. 4 zákona o azylu: *„Žadatelé o udělení azylu mají přístup k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání za stejných podmínek jako státní občané České republiky.“*<sup>55</sup> Ani tato právní úprava, dle našeho názoru, nezaručuje nezletilcům bez doprovodu umístěným v ZZC efektivní (a nikoli jen teoretický) přístup k výše popsaným formám vzdělání.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí: *„Cílem navrhovaného ustanovení je v souladu s čl. 10 Směrnice 2003/9/ES splnit povinnost vyplývající pro Českou republiku jako členský stát EU týkající se přístupu dětí žadatelů o azyl a žadatelů o azyl, kteří jsou nezletilí, k systému vzdělávání za obdobných podmínek, jaké mají občané hostitelského státu.“*

<sup>56</sup> Výkon práva na vzdělání, ve stejném rozsahu jako občan ČR, lze totiž ze ZZC (s výjimkou zařízení v ZZC Bělá-Jezová, kam jsou ovšem přemísťováni rodiny zajištěných žadatelů s dětmi, nikoli systémově nezletilci bez doprovodu ve věkové kategorii od 15 do 18 let) fakticky realizovat jen velmi stěží. Zákon by měl, minimálně pokud nedojde ke změně praxe zajišťování nezletilců bez doprovodu, této kategorii žadatelů, právo na přístup k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání za stejných podmínek jako státním občanům České republiky, garantovat explicitně. Jinak hrozí, že pro nezletilé osoby bez doprovodu zajištěné v ZZC, se nové znění první věty § 80 odst. 4 stane prázdnou, nevymahatelnou floskulí, bez reálného dopadu na výkon přiznaného práva.

## **2. Kontradikce udělování správního vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 1, 6 a 7<sup>57</sup> cizineckého zákona s čl. 31<sup>58</sup> odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>59</sup>**

Stávající zákonná úprava zákona o pobytu cizinců nerozlišuje při udělování správního vyhoštění za nelegální překročení státní hranice mezi osobou, která skutečně prchá ze země, kde byl její život ohrožen ve smyslu článku 1 A Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>60</sup> a ostatními cizinci. Čl. 31 odst. 1 zavazuje Českou republiku k tomu, nestíhat „*pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky,<sup>61</sup> kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území*

<sup>57</sup> Zákon o pobytu cizinců rozlišuje v § 119 odst. 1, písm. b), body 6 a 7 CZ mezi překročením státní hranice v úkrytu resp. pokusem o takové jednání (bod. 6) a překročením státních hranic mimo hraniční přechod (bod 7). V obou případech policie udělí správní vyhoštění s dobou platnosti až na 5 let. § 119 odst. 1, písm. b), bod 1. trestá tímž trestem cizince, který se při hraniční (a pobytové) kontrole prokáže dokladem, který je padělán nebo dokladem jiné osoby jako vlatním

<sup>58</sup> „Čl.31...Uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili“ .

<sup>59</sup> K problematice zajištění žadatelů o azyl srov. rovněž Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, Guy S. Goodwin-Gill, Professor of International Refugee Law, University of Oxford, A paper prepared at the request of the Department of International Protection for the UNHCR Global Consultations October 2001 (dále jen Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection), dostupné na <http://www.unhcr.ch>; srov. i podrobnou srovnávací studii věnovanou problematice zajišťování žadatelů o azyl v 53 státech světa vypracovanou organizací Human Rights First (nový název renomované americké organizace Lawyers Committee for Human Rights), Review of States. Procedures and Practices relating to the Detention of Asylum Seekers, September 2002, Final report (dále jen Human Rights First Review 2002), dostupné na [http://www.humanrightsfirst.org/refugees/reports/cntry\\_rev\\_02/Full\\_countryreview.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/refugees/reports/cntry_rev_02/Full_countryreview.pdf)); v českém prostředí srov. i Report on Situation at the Czech-German Border and Detention of Aliens in the Bálková Detention Centre, Written by Organization for Aid to Refugees (OPU), Czech Republic, Supported by Pro Asyl, Human Rights Organisation for Refugees, Germany, 30 August 2003, str. 8 a násl. ([http://aa.ecn.cz/img\\_upload/c16177daf2c782a8ab9b9d2c6a914ec7/Zprava\\_o\\_situaci\\_na\\_esko\\_Neck\\_hranici\\_a\\_zajit\\_n\\_cizinc\\_v\\_ZCB\\_lkov.doc](http://aa.ecn.cz/img_upload/c16177daf2c782a8ab9b9d2c6a914ec7/Zprava_o_situaci_na_esko_Neck_hranici_a_zajit_n_cizinc_v_ZCB_lkov.doc))

<sup>60</sup> Vyhlášené ve Sbírce zákonů ČR ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., (dále i Ženevská úmluva), která považuje za uprchlíka kteroukoli osobu, jež „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti;*“

<sup>61</sup> Termín uprchlík použitý v čl. 31 se i s ohledem na deklaratorní charakter rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka (resp. v naší terminologii udělení azylu, srov. čl. 28 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva, doplněné vydání, leden 1992; dále jen Příručka UNHCR) vztahuje i na žadatele o udělení azylu. V této souvislosti odkazujeme zejména na rozsudek senátu britského Nejvyššího soudu ve věci *Adimi (R v. Uxbridge Magistrates Court, ex parte Adimi)* [1999] Imm AR 560). Dle Nejvyššího soudu je nepochybné, že čl. 31 Ženevské úmluvy se vztahuje nikoli pouze na osoby, kterým byl s konečnou platností přiznán status uprchlíka, ale rovněž na ty, kteří v dobré víře žádají o azyl (tzv. presumptivní uprchlíci). Je rovněž nesporné, že ochrana čl. 31 se vztahuje rovnocenně jak na ty, kteří použili falešných cestovních dokladů, tak na ty, kteří vstoupili na území tajně (srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 16, v podrobnostech pak body 42-47: „*The Divisional Court observed: ‘That Article 31 extends not merely to those ultimately accorded refugee status but also to those claiming asylum in good faith (presumptive refugees) is not in doubt. Nor is it disputed that Article 31’s protection can apply equally to those using false documents as to those (characteristically the refugees of earlier times) who enter a country clandestinely’*“)

bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“ Dle čl. 31 odst. 2 se Česká republika zavázala k tomu, neuplatňovat na pohyb takových uprchlíků „jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země...”

## 2.1. § 119 odst. 1, písm. b), bod 6 a 7 zákona o pobytu cizinců

Stávající znění § 119 při udělování správního vyhoštění<sup>62</sup> nikterak nerozlišuje mezi cizinci, kteří přicházejí ze zemí, kde byl jejich život nebo svoboda ohrožena z důvodu rasových, náboženských, národnostních, příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů<sup>63</sup> a kteří hned poté, co nelegálně překročí státní hranici,

---

<sup>62</sup> V této souvislosti považujeme trest správního vyhoštění za spadající pod výraz „penalty“ (srov. „not impose penalties“), který používá anglický originál textu ustanovení § 31 odst. 1 Ženevské úmluvy a který byl přeložen do českého jazyka poněkud úzce a příliš striktně jako „stíhání“ (srov. „nebudou stíhat“) a jehož konotace v českém překladu vyznívají ne zcela v souladu s originálem pouze trestněprávně. Dle našeho názoru blíže originálu odpovídá širší vymezení, např. pojem „sankcionovat“ či „trestat.“ Srov. i výklad Oddělení UNHCR pro mezinárodní ochranu (UNHCR Department of International Protection, Internal note, May 2000; převzato z Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 9), dle něhož Ženevská úmluva blíže nespecifikuje, co rozumí pod pojmem „penalties“. Nicméně, pokud je cílem a záměrem ochrany s níž počítá čl. 31 odst. 1 předcházení trestání za nelegální vstup nebo pobyt, příliš formální přístup k vymezení tohoto pojmu nebude vhodný. Jinak by mohlo dojít k pomnutí principiální ochrany, kterou tato norma anticipuje. Každé represivní opatření - kterým je jakékoli nikoli nezbytné omezení plného požívání práv, kterého se uprchlíkům dostává na základě mezinárodního uprchlického práva a které uplatňují státy vůči uprchlíkům, kteří by mohli spadat pod ochrannářskou klauzuli článku 31 odst. 1 – může být patrně vkládáno jako „penalty“ (trest, sankce). Tímto represivním opatřením by mohlo být odepření náležitého standardu zacházení v souladu s Ženevskou konvencí, pokud by vedlo k svévolnému či diskriminačnímu omezení práv, s nimiž počítá mezinárodní uprchlické právo a mezinárodní právo lidských práv. Pokud se např. stát uchýlí k tomu, že aplikuje na uprchlíky přicházející v souladu s čl. 31 jiný standard zacházení, pak by bylo zapotřebí čl. 31 ve spojení s čl. 3 a těmi ustanoveními úmluvy, které mají vztah k legálnímu pobytu, posuzovat s ohledem na jeho možné porušení („The Convention does not specify its understanding of penalties. However, since the object and purpose of the protection envisaged by Article 31(1) is the avoidance of penalisation on account of illegal entry or illegal presence, an overly formal approach to defining this term will not be appropriate. This could otherwise circumvent the fundamental protection foreseen by this norm. Any punitive measure, that is, any unnecessary limitation to the full enjoyment of rights granted to refugees under international refugee law, applied by States against refugees who would fall under the protective clause of Article 31(1) could, arguably, be interpreted as penalty. Such punitive measure could also be the denial of an appropriate standard of treatment under the 1951 Convention if amounting to an arbitrary or discriminatory restriction of rights foreseen under international refugee and human rights law. If, for instance, a State resorted to a different standard of treatment for refugees arriving in a manner covered by Article 31, then Article 31, in combination with Article 3 and those provisions of the Convention linked to lawful stay, would need to be examined with a view to possible violation.”)

<sup>63</sup> V této souvislosti připomeňme, že na základě statistických údajů ŘSCPP (Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003, Základní statistické údaje, pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘSCPP Praha, 20.1.2004 (<http://www.mvcr.cz/statistiky/ileg2003/migrace03.pdf>) prošlo v roce 2003 ZZC 2209 cizinců, z nichž 1259 požádalo o udělení azylu. Pokud se podíváme na státní občanství zajištěných cizinců zjistíme, že mezi nimi najdeme řadu nedemokratických států, v nichž dochází k vážnému porušování lidských práv (bohužel statistika ŘSCPP neobsahuje členění dle státní příslušnosti cizinců, kteří podali žádost o azyl v ZZC): Čína (796 zajištěných), Ukrajina (511), Vietnam (200), Moldavsko (106), Indie (102), Rusko (94), Gruzie (76), Irák (34). V roce 2002 podalo v ZZC žádost o

neprodleně učiní prohlášení o úmyslu požádat o azyl<sup>64</sup> a zároveň jsou schopni prokázat dobré důvody pro svůj nezákonný vstup<sup>65</sup> a mezi ostatními cizinci, kteří nehledají mezinárodní ochranu a po nelegálním překročení či pokusu o nelegální překročení státní hranice neučiní prohlášení o azylu, resp. těmi, kteří sice učiní prohlášení o azylu, ale neudělají tak neprodleně, nepřichází ze země, kde byl jejich život ohrožen z důvodů obsažených v čl. 1, A Ženevské úmluvy<sup>66</sup> nebo neprokáží dobrý důvod pro svůj nelegální vstup na území ČR.<sup>67</sup> Stávající paušální udělování správního vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 6 a 7 cizineckého zákona je tak v rozporu s čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a považujeme za nezbytné tento stav novelizací § 119 odst. 1, písm. b), bod 6 a 7 CZ napravit<sup>68</sup> a vyloučit z udělování správního vyhoštění cizince splňující definiční kritéria čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy.<sup>69</sup> Přímoú projekcí a zohlednění čl. 31, přestože nikoli explicitní, nalezneme i v čl. 23 odst. 4 písm. (l) pozměněného návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení

---

udělení azylu 1513 osob (18% všech žadatelů) s tím, že v ZZC žádala o azyl většina občanů přicházejících z Číny (71% žadatelů z dané země), Indie (90%), Iráku (63%) a Turecka (90%), z pohledu absolutních čísel byly pak velmi častými žadateli ze ZZC občané Arménie (srov. Žadatelé o azyl v roce 2002, zpráva odboru azylové a migrační politiky MV, <http://www.mvcr.cz/uprchlici/stat02.html>)

<sup>64</sup> A to dobrovolně na odboru cizinecké a pohraniční policie jak předpokládá ustanovení § 3a, písm. a) bod. 3 CZ  
<sup>65</sup> Uvedme např. osoby, které přichází ze země, kde dochází k vážnému porušování lidských práv a kteří museli opustit svoji zemi původu nelegálně (v případě legálního přechodu by byli zadrženi), bez cestovního dokladu (legálně by se prostě ze země nedostali) a poté cestují přes území dalších států nelegálně v prostorách kamionu či jiného dopravního prostředku atp. K tomu srov. rovněž Směrnicí UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „**Guideline 2: General Principle .. As a general principle asylum-seekers should not be detained...**According to Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek and enjoy asylum is recognised as a basic human right. In exercising this right asylum-seekers are often forced to arrive at, or enter, a territory illegally. However the position of asylum-seekers differs fundamentally from that of ordinary immigrants in that they may not be in a position to comply with the legal formalities for entry...”

<sup>66</sup> Jsou např. občany „bezpečné země původu“ definované v § 2 odst. 1 zákona o azylu: „Bezpečnou zemí původu se rozumí stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, a) v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů, b) který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12, c) který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, d) který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.“

<sup>67</sup> Jsou např. občany státu, který má s ČR zaveden bezvízový styk atp.

<sup>68</sup> Srov. v této souvislosti i Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 9. Pokud má být čl. 31 efektivně implementován, zřetelné legislativní či správní jednání je potřebné k zajištění toho, že nebude zahájeno řízení (o udělení trestu za nelegální vstup na území, pozn. autora) a udělován žádný trest („If Article 31 is to be effectively implemented, clear legislative or administrative action is required to ensure that such proceedings are not begun and that no penalties are in fact imposed.”)

<sup>69</sup> Komparativní studie UNHCR 31 států (v níž byla zahrnuta řada západo- či středoevropských států, jako např. Belgie, Maďarsko, Francie, Německo, Řecko, Nizozemí, Norsko, Polsko, Španělsko, Švýcarsko, Velká Británie) z června 2001 zaměřená na záruky žadatelů o azyl v souvislosti s nelegální migrací (in Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 21 a násl.) shledala, že legislativa 61 procent států (19 z 31), které byly předmětem studie, obsahuje ustanovení vyjímající uprchlíky a žadatele o azyl z udělování trestů za nelegální vstup či přítomnost na území („57. For example, the UNHCR study found that some sixty-one per cent (nineteen of thirty-one) of the States examined made legislative provision for the exemption of refugees and asylum seekers from penalties for illegal entry or presence.”)

o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 ve výčtu situací, za kterých může členský stát aplikovat zrychlenou či přednostní azylovou proceduru.<sup>70</sup>

## 2.2. § 119 odst. 1, písm. b), bod 1. CZ zákona o pobytu cizinců

Z pohledu čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy se jeví rovněž problematickým paušální uplatňování ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 1. zákona o pobytu cizinců, které penalizuje udělením správního vyhoštění na 5 let všechny cizince, tedy bez rozlišování kategorie žadatelů o azyl definovanou čl. 31 odst. 1 Úmluvy, kteří se při hraniční kontrole prokáží padělaným dokladem.<sup>71</sup> Výraz „nezákonný vstup“ totiž pokrývá i situace, kdy žadatel o azyl ve smyslu čl. 31 odst. 1 použije ke vstupu do země falešné doklady.<sup>72</sup> Praxe paušálního trestání všech cizinců za použití padělaných cestovních dokladů bez přihlédnutí k individuálním okolnostem a bez zkoumání skutkových okolností případu představuje porušení čl. 31 Ženevské úmluvy a většinou nevyhnutelně vede k porušení mezinárodních závazků.<sup>73</sup> Považujeme za nezbytné upravit znění tohoto ustanovení tak, aby z jeho aplikace byli vyloučeni žadatelé o azyl splňující definiční kritéria čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Srov. čl. 23 odst. 4 písm. (l) Směrnice: „4. Moreover, Member States may lay down that an examination procedure in accordance with the basic principles and guarantees of Chapter II be prioritised or accelerated if: ... (l) the applicant entered the territory of the Member State unlawfully or prolonged his/her stay unlawfully and, without good reason, has either not presented himself/herself to the authorities and/or filed an application for asylum as soon as possible given the circumstances of his/her entry;”

<sup>71</sup> Srov. § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 CZ: „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti .... b) až na 5 let, 1. prokáže-li se cizinec při hraniční nebo pobytové kontrole dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním.“

<sup>72</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 11. Výklad výrazu „nezákonný vstup nebo přítomnost“ obecně nevyvolává obtíže. Zahnuje situace, kdy jsou při příjezdu nebo k zajištění vstupu na území použity žadatelem o azyl falešné doklady, použití jiné lži, nelegální vstup na území např. jako černý pasažér a vstup na území za pomoci pašeráků či převaděčů („The meaning of ‘illegal entry or presence’ has not generally raised any difficult issue of interpretation. The former would include arriving or securing entry through the use of false or falsified documents, the use of other deception, clandestine entry, for example, as a stowaway, and entry into State territory with the assistance of smugglers or traffickers.”); odkazujeme i na rozsudek senátu Nejvyššího soudu Velké Británie ve věci *Adimi* (srov. výše), v němž jeden ze soudců (Lord Justice) Simon Brown zkonstatoval, že kumulativní dopad vízové povinnosti a odpovědnosti dopravců (za dopravu černých pasažérů, pozn. SOZE) činí pro uprchlíky téměř nemožným cestovat bez falešných cestovních dokladů („Lord Justice Simon Brown observed that the need for Article 31 had by no means diminished since it was drafted. ‘The combined effect of visa requirements and carrier’s liability has made it well nigh impossible for refugees to travel to countries of refuge without false documents.’“)

<sup>73</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 32, 33: „97. A general policy and/or practice of prosecuting users of false travel documentation without regard to the circumstances of individual cases,...is a breach of Article 31 CSR51...99. The refusal of the authorities to consider the merits of claims or their inability so to do by reason of a general policy on prosecutions, will almost inevitably lead the State into a breach of its international obligations.”

<sup>74</sup> V této souvislosti odkazujeme na Výkonný výbor UNHCR, který ve svém Závěru č. 58 (XL) — 1989 (Executive Committee Conclusion No. 58 (XL) — 1989; The Problem of Refugees and Asylum Seekers who Move in an Irregular Manner from a Country in which They had already found Protection) připouští, že za

### 2.3. Výklad základních pojmů čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy

Pro vyloučení této kategorie cizinců je tedy zásadní výklad posledně uvedeného článku resp. pojmů, které obsahuje:

1. „přicházející přímo“ - UNHCR vykládá pojem „přicházející přímo“ jako pokrývající situace, kdy osoba žádající o azyl přichází přímo ze země původu nebo z jiné země, kde by její ochrana a bezpečí nemohly být zaručeny. Tento pojem však pokrývá i situace (a to je případ i České republiky obklopené tzv. bezpečnými zeměmi původu) osob, které pouze krátkou dobu tranzitují přiléhajícími zeměmi, aniž by v nich požádaly o azyl resp. azyl jim byl udělen. Při používání tohoto pojmu by neměly platit striktní lhůty a každý případ musí být rozhodnut podle konkrétní situace.<sup>75</sup> Podle Goodwin-Gilla není zapotřebí, aby uprchlík přicházel přímo ze země původu. Ze záměru použité formulace<sup>76</sup>, který se odrazil v praxi některých států, je zřejmé, že i jiné země, jejichž územím uprchlík tranzituje, mohou představovat reálnou či potenciální hrozbu pro jeho život či svobodu, nebo další útěk uprchlíka mohl být zapříčiněn odmítnutím jiného státu poskytnout mu ochranu nebo udělit azyl, nebo aplikací vylučujících ustanovení, jako např. institutů třetí bezpečné země, bezpečné země původu či časových omezení (k podání žádosti o azyl, pozn. autora);<sup>77</sup>

---

určitých okolností může být žadatel donucen uchýlit se k použití padělaných dokladů k opuštění země, v níž je ohrožena jeho osobní bezpečnost a svoboda. Pokud ovšem pro použití padělaných dokladů přesvědčivé důvody neexistují, jejich použití není ospravedlnitelné („(i) It is recognized that circumstances may compel a refugee or asylum seeker to have recourse to fraudulent documentation when leaving a country in which his physical safety or freedom are endangered. Where no such compelling circumstances exist, the use of fraudulent documentation is unjustified...“)

<sup>75</sup> Srov. Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, odst. 4: „4. The expression **“coming directly”** in Article 31(1), covers the situation of a person who enters the country in which asylum is sought directly from the country of origin, or from another country where his protection, safety and security could not be assured. It is understood that this term also covers a person who transits an intermediate country for a short period of time without having applied for, or received, asylum there. No strict time limit can be applied to the concept **“coming directly”** and each case must be judged on its merits.“

<sup>76</sup> Tzn. použití výrazu „území“, nikoli „země původu“ či „země státní příslušnosti“

<sup>77</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 9: „28. Refugees are not required to have come directly from their country of origin. The intention, reflected in the practice of some States, appears to be that other countries or territories passed through should also have constituted actual or potential threats to life or freedom, or that onward flight may have been dictated by the refusal of other countries to grant protection or asylum, or by the operation of exclusionary provisions, such as those on safe third country, safe country of origin or time limits.“ Na jiném místě (str. 33, 34, Summary and tentative conclusions regarding Article 31(1)) Goodwin-Gill konstatuje, že po uprchlících není požadováno, aby přišli přímo ze země původu. Záměrem článku 31 bylo, a rovněž jeho výkladem, bylo tento článek použít na osoby, které krátce projíždí, tranzitují třetími zeměmi, které nemohou nalézt ochranu před pronásledováním v první „třetí“ zemi nebo které mají dobrý důvod pro nepodání žádosti v této zemi. Tvůrci Ženevské úmluvy zamýšleli vyloučit z ochrany před penalizací pouze osoby, které ve třetí zemi, dočasně či trvale, pobývaly („Refugees are not required to have come directly from their country of origin.

2. „bez prodlení“ - zde opět UNHCR s ohledem na zvláštní situaci žadatelů o azyl, trauma, které zažili, jazykové problémy, nedostatek informací, dřívější zkušenosti, na jejichž základě jsou vůči úřadům často podezřívaví, pocity nejistoty a s ohledem na skutečnost, že tyto a další okolnosti se značně liší případ od případu, zastává názor, že by k výrazu „bez prodlení“ neměly být mechanicky vztahovány žádné časové lhůty;<sup>78</sup>
3. „dobrý důvod“ – výklad tohoto pojmu vyžaduje posouzení okolností, za nichž žadatel opustil zemi.<sup>79</sup>

#### 2.4. Některé pozitivní příklady nepenalizování uprchlíků za nelegální vstup či pobyt ze zahraničí

Dovolujeme ve shodě s Goodwin-Gillem připomenout, že princip nepenalizování uprchlíků za jejich nelegální vstup či pobyt potvrzuje legislativa a case law mnoha členských států Ženevské konvence, judikatura ESLP a praxe států obecně.<sup>80</sup>

---

*Article 31 was intended to apply, and has been interpreted to apply, to persons who have briefly transited other countries, who are unable to find protection from persecution in the first country or countries to which they flee, or who have 'good cause' for not applying in such country or countries. The drafters only intended that immunity from penalty should not apply to refugees who had settled, temporarily or permanently, in another country.”)*

<sup>78</sup> Srov. Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „Similarly, given the special situation of asylum-seekers, in particular the effects of trauma, language problems, lack of information, previous experiences which often result in a suspicion of those in authority, feelings of insecurity, and the fact that these and other circumstances may vary enormously from one asylum seeker to another, there is no time limit which can be mechanically applied or associated with the expression "without delay". V této souvislosti odkazujeme rovněž na rozsudek Vrchního zemského soudu v Münsteru (Landgericht, Münster, Ref: 20 Dec 1988, LG Münster Ns 39 Js 688/86 (108/88)), dle kterého pokud se žadatel o azyl, který vstoupil na území Německa nelegálně do jednoho týdne přihlásil úřadům poté, co se snažil získat informace o azylové proceduře, neměl být za nezákonný vstup potrestán. Soud konstatoval, že neexistuje žádná obecně platná lhůta pro stanovení toho co představuje „bez prodlení“ a že tento pojem musí být vykládán případ od případu (in Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 16: „An asylum seeker who entered illegally and who presented himself to the authorities one week after arrival after looking for advice on the asylum procedure, was not to be penalized for illegal entry. The court observed that there is no general time limit for determining what constitutes 'without delay', which should be considered on a case by case basis. An appeal by the Public Prosecutor was rejected on 3 May 1989 by the Appeals Court (Oberlandesgericht) in Hamm.“)

<sup>79</sup> „The expression "good cause", requires a consideration of the circumstances under which the asylum-seeker fled.“ Obdobně soudí i Goodwin-Gill (in Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 9). Měřítka, kterým se posuzuje „dobrý důvod“ pro nelegální vstup, je jednoznačně formulováno dosti pružně, aby bylo umožnilo vzít v úvahu prvky individuálního případu („The criterion of 'good cause' for illegal entry is clearly flexible enough to allow the elements of individual cases to be taken into account.”)

<sup>80</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 11 a násl. („36. The principle of immunity from penalties for refugees entering or present without authorization is confirmed in the national legislation and case law of many States party to the 1951 Convention/1967 Protocol, the jurisprudence of the European Court of Human Rights, and in the practice of States at large.”)

Ve **Švýcarsku** je situace taková, že kdokoli hledá v této zemi útočiště, není penalizován za nelegální překročení hranic, pokud způsob a vážnost pronásledování, kterému je vystaven, ospravedlňuje takový příchod do země a dokonce i kdokoli další, kdo by takové osobě pomáhal, pokud má čestné pohnutky pro takové jednání.<sup>81</sup>

Ve **Velké Británii** na základě § 31 Zákona o přistěhovalectví a azylu (Immigration and Asylum Act 1999) nebude uprchlík potrestán za nelegální příchod do země (resp. přítomnost na území)<sup>82</sup> pokud prokáže, že přichází přímo ze země, kde byl jeho život či svobody ohroženy a že a) se bez prodlení přihlásil úřadům Velké Británie, b) prokáže dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup či přítomnost a c) podal žádost o azyl co nejdříve to bylo dostatečně možné po jeho příjezdu do Velké Británie. Pokud se žadatel na své cestě do Velké Británie zdržel i v jiném státě musí prokázat, že nemohl v této zemi rozumně očekávat poskytnutí ochrany dle Ženevské konvence, pokud nemá být potrestán za svůj nelegální vstup či přítomnost na území Velké Británie. Žadatel se nemůže dovolávat dobrodiní beztrestnosti poskytnuté § 31 odst. 1 zákona o přistěhovalectví a azylu v souvislosti s porušením zákona, kterého se dopustil po podání žádosti o azyl.<sup>83</sup>

V **kyperském** zákoně o uprchlících najdeme přímou projekci ustanovení čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Dle § 7 odst. 1 tohoto zákona nebude potrestán žadatel, který přichází popř. již vstoupil na území Kypru nelegálně pouze z důvodu svého

---

<sup>81</sup> Srov. „Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, article 23(3): *Celui qui se réfugie en Suisse n'est pas punissable si le genre et la gravité des poursuites auxquelles il est exposé justifient le passage illégal de la frontière; celui qui lui prête assistance n'est également pas punissable si ses mobiles sont honorables.*” (in Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 11,12; cit. zákon dostupný na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b59f8>)

<sup>82</sup> Resp. i za další porušení zákona, srov. § 28 a násl. Zákona o přistěhovalectví a azylu

<sup>83</sup> Srov. § 31 Zákona o přistěhovalectví a azylu (Immigration and Asylum Act 1999) s příznačným názvem „Defences based on Article 31(1) of the Refugee Convention”: „(1) *It is a defence for a refugee charged with an offence to which this section applies to show that, having come to the United Kingdom directly from a country where his life or freedom was threatened (within the meaning of the Refugee Convention), he- (a) presented himself to the authorities in the United Kingdom without delay; (b) showed good cause for his illegal entry or presence; and (c) made a claim for asylum as soon as was reasonably practicable after his arrival in the United Kingdom. (2) If, in coming from the country where his life or freedom was threatened, the refugee stopped in another country outside the United Kingdom, subsection (1) applies only if he shows that he could not reasonably have expected to be given protection under the Refugee Convention in that other country.....(5) A refugee who has made a claim for asylum is not entitled to the defence provided by subsection (1) in relation to any offence committed by him after making that claim.*”; zákon je dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3bce94c44>; Srov. i Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 12.



nelegálního vstupu či přítomnosti za předpokladu, že se sám přihlásí bez prodlení úřadům a prokáže dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.<sup>84</sup>

Obdobné ustanovení obsahuje i legislativa některých dalších států.<sup>85</sup> Pravidlo netrestání uprchlíků a žadatelů o azyl a jejich ochranu potvrdila i řada rozsudků vnitrostátních soudů.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Srov. ustanovení § 7 odst. 1 kyperského zákona o uprchlících. „7.-(1) *An applicant who enters or has entered the Republic illegally shall not be subjected to punishment by reason only of his illegal entry or residence, provided that he appears without any undue delay before the authorities and gives reasons for his illegal entry or residence.*”), které lze považovat za přímou projekci čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy do národní legislativy

<sup>85</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 12 a násl.

<sup>86</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 15 a násl. Předmětem podrobného rozboru je zejména rozsudek senátu Nejvyššího soudu Velké Británie (United Kingdom Divisional Court) v případě *R v. Uxbridge Magistrates Court & Another ex parte Adimi* [1999]

### 3. Zajištění<sup>87</sup> žadatelů o azyl (kontradikce stávající praxe dle §§ 124 odst. 1 resp. 125 odst. 1 CZ s čl. 31 odst. 2 Ženevské úmluvy)

Z pohledu čl. 31 odst. 2 Ženevské úmluvy je problematické rovněž tak i ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které blíže specifikuje případy, za kterých je policie oprávněna cizince zajistit a které nerozlišuje mezi cizinci, pro které je nelegální překročení hranice jedinou možností, jak se na území ČR dostat, kteří prchají před vážným porušování lidských práv v zemi svého původu a kteří neprodleně po nelegálním překročení hranice<sup>88</sup> požádají o azyl v ČR a mezi ostatními cizinci.<sup>89</sup> Ustanovení § 124 odst. 1 cizineckého zákona

---

<sup>87</sup> V této souvislosti srov. definici „zajištění“ (detention) obsaženou ve Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999. Detencí UNHCR pro účely této Směrnice rozumí uvěznění žadatele na úzce vymezené a ohraničené území, včetně vězení, uzavřené tábory, detenční zařízení či tranzitní zóny na letištích, kde je svoboda pohybu podstatným způsobem omezena a kde jedinou možností jak opustit tento omezený prostor, je opustit území dotyčného státu („*For the purpose of these guidelines, UNHCR considers detention as: confinement within a narrowly bounded or restricted location, including prisons, closed camps, detention facilities or airport transit zones, where freedom of movement is substantially curtailed, and where the only opportunity to leave this limited area is to leave the territory...*“)

<sup>88</sup> Způsoby specifikovány v § 119 odst. 1, písm. b), bod 6 a 7 cizineckého zákona a kteří spadají pod ochranu čl. 31 odst. Ženevské úmluvy

<sup>89</sup> Srov. ustanovení § 124 odst. 1 CZ: „*Policie je oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154).*“ K tomu srov. Závěr Výkonného výboru UNHCR č. 44 k detenci uprchlíků a žadatelů o azyl z roku 1986 (Executive Committee – 37<sup>th</sup> Session, No. 44 (XXXVII) Detention of refugees and Asylum Seekers), který naopak zdůrazňuje důležitost rozlišování mezi situací uprchlíka a žadatele o azyl a jinými cizinci v národní legislativě či správní praxi („*The Executive Committee ... (d) stress the importance for national legislation and/or administrative practise to make the necessary distinction between the situation of refugees and asylum seekers, and that of other aliens;*“ K tomu srov. i Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, dle níž by detence neměla být používána jako represivní či disciplinární opatření za nelegální vstup nebo přítomnost na území („*It should not be used as a punitive or disciplinary measure for illegal entry or presence in the country.*“) Srov. i ECRE Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996. Důvody pro zajištění stanovené národní legislativou by měly mezi jiným zohledňovat skutečnost, že pouhý nelegální vstup na území evropského státu je sám o sobě nepřijatelný jako důvod k zajištění žadatele o udělení azylu. Žadatelé o azyl se mohou nevědomky či z důvodu nevyhnutelnosti dopustit porušení imigračních nařízení při své snaze po nalezení bezpečí a jejich zajištění není přiměřenou odpovědí za takové jednání. Žadatelé jsou navíc často přinuceni se uchýlit k nelegálním kanálům a falešným dokumentům, aby mohli uprchnout ze země a dostat se na území země, v níž hledají mezinárodní ochranu. Pro žadatele může být často nemožné kontaktovat domovské státní úřady za účelem obstarání si potřebného cestovního dokladu. Sankce uvalené na dopravce a vízová omezení ve zvýšené míře nutí opravdové uprchlíky k nelegálnímu vstupu na území. Oprávnění zajišťovat nelegální imigranty tak musí brát ohled na zvláštní postavení žadatelů o azyl (na což bylo již upozorněno, zákon o pobytu cizinců nerozlišuje mezi opravdovými uprchlíky a ostatními cizinci, srov. „*The grounds for detention prescribed by national law should, inter alia, reflect the fact that illegal entry to the territory of a European State is in itself unacceptable as grounds for the detention of an asylum seeker....*“<sup>14</sup> *Asylum seekers may have unwittingly or out of necessity infringed immigration laws in their effort to reach safety, but detention is not an appropriate response to such an infringement...*“<sup>15</sup> *Asylum seekers are often forced to resort to illegal channels and false documentation in order to flee and gain access to the territory in which they seek international protection. For reasons which ECRE has often highlighted, it may be impossible for an asylum seeker to approach the authorities in his or her country of origin in order to obtain the necessary travel documents. Measures such as*

tedy předpokládá i u uprchlíků splňujících požadavky čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy, že by mohli ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem mařit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a i tito uprchlíci tak mohou v ZZC strávit až 180 dnů.<sup>90</sup> Naproti tomu v souladu s čl. 31 odst. 2 Ženevské úmluvy, by k zajištění takových uprchlíků mělo dojít pouze v případě nezbytnosti, jinými slovy nikoli automaticky (k čemuž ,naopak na základě cizineckého zákona dochází)<sup>91</sup> a toto zadržení by nemělo být nadměrně prodlužováno.

### 3.1. Srovnání platné legislativy upravující zajišťování žadatelů o azyl s pozicí UNHCR a ECRE

Stávající praxe zajištění žadatelů o azyl není v souladu s pozicí UNHCR a ECRE k této problematice. Výkonný výbor UNHCR již v roce 1977 ve svém Závěru č. 7 (XXVIII), který se týká vyhoštění,<sup>92</sup> doporučuje, aby bylo vyhoštění spojeno s vazbou či zajištěním pouze v případech, kdy je to naprosto nezbytné z důvodů národní bezpečnosti či veřejného pořádku a aby vazba nebo zajištění nebyly nadměrně prodlužovány.<sup>93</sup> V Závěru č. 44 (XXXVII)

---

*carrier sanctions and visa restrictions increasingly force genuine asylum seekers to enter illegally. The powers to detain illegal immigrants therefore must take account of the special situation of asylum seekers.”)*

<sup>90</sup> Srov. ustanovení § 125 odst. 1 CZ. V této souvislosti odkazujeme i na čl. 9 odst. 1 MPOPP, dle něhož nesmí být nikdo svévolně zatčen nebo zadržen. Pokud jde o výklad „svévolnosti“ připomínáme názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci *A v Australia* (Communication No 560/1993 : Australia. 30/04/97. CCPR/C/59/D/560/1993. 3 April 1997), dle něhož by mělo být každé rozhodnutí o zajištění osoby „otevřeno“ pravidelnému přezkumu, vždy posuzujícímu důvody, kterými je detence odůvodňována. V žádném případě zajištění nesmí trvat déle než po dobu, kterou je stát schopen náležitě odůvodnit. Skutečnost nelegálního vstupu na území může např. ukazovat na potřebu případ prošetřit a mohou existovat v individuálním případě další faktory, jako pravděpodobnost, že se bude cizinec skrývat či nebude spolupracovat, které mohou ospravedlnit zajištění cizince po určitou dobu. Bez existence těchto faktorů může být zajištění považováno za „svévolné“ a to i přes nelegální vstup na území („9.4. *The Committee observes however, that every decision to keep a person in detention should be open to review periodically so that the grounds justifying the detention can be assessed. In any event, detention should not continue beyond the period for which the State can provide appropriate justification. For example, the fact of illegal entry may indicate a need for investigation and there may be other factors particular to the individual, such as the likelihood of absconding and lack of cooperation, which may justify detention for a period. Without such factors detention may be considered arbitrary, even if entry was illegal*”)

<sup>91</sup> K tomu srov. Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999 (viz výše), odst. 3: „*Consistent with this Article, detention should only be resorted to in cases of necessity. The detention of asylum-seekers who come "directly" in an irregular manner should, therefore, not be automatic, or unduly prolonged. This provision applies not only to recognised refugees but also to asylum-seekers pending determination of their status, as recognition of refugee status does not make an individual a refugee but declares him to be one...*”

<sup>92</sup> Executive Committee – 28<sup>th</sup> Session, 1977, No. 7 (XXVIII), Expulsion

<sup>93</sup> „*The Executive Committee, ...(e) Recommended that an expulsion order should only be combined with custody or detention if absolutely necessary for reasons of national security or public order and that such custody or detention should not be unduly prolonged.*“ Obdobně doporučuje i Goodwin-Gill in Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection. Zajištění žadatelů o azyl představuje výjimečné opatření a vstup na území za účelem hledání ochrany a azylu, by neměl být považován za nezákonný akt a uprchlíci by neměly být trestáni pouze z důvodu nelegálního vstupu na území

k detenci uprchlíků a žadatelů o azyl z roku 1986 Výkonný výbor UNHCR vyjádřil svůj názor, že by se zajištění žadatelů o azyl mělo předcházet a to s ohledem na útrapy, které sebou nese.<sup>94</sup> Pokud je to nezbytné, tak by k zajištění mělo dojít pouze z důvodů stanovených zákonem a to za

- a) účelem ověření totožnosti,<sup>95</sup>
- b) ke zjištění základních informací, na nichž je žádost o azyl založena,<sup>96</sup>
- c) v případě projednávání žádostí žadatelů, kteří zničili svoje cestovní doklady či průkazy totožnosti nebo použili padělaných dokumentů s úmyslem oklamat státní úřady v státě v němž zamýšleli požádat o azyl<sup>97</sup>, nebo
- d) z důvodů ochrany národní bezpečnosti či veřejného pořádku.<sup>98</sup>

---

(„154. The detention of refugees and asylum seekers is an exceptional measure; ... 155. Entry in search of refuge and protection should not be considered an unlawful act; refugees ought not to be penalised solely by reason of such entry ...“)

<sup>94</sup> „The Executive Committee,..(b) Expressed the opinion that in view of the hardship which it involves, detention should normally be avoided. If necessary, detention may be resorted to only on grounds prescribed by law to verify identity; to determine the elements on which the claim to refugee status or asylum is based; to deal with cases where refugees or asylum-seekers have destroyed their travel and/or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State in which they intend to claim asylum; or to protect national security or public order;.” Obdobný názor zastává i ECRE, srov. např. Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996 („ECRE believes that, as a general rule, asylum seekers should not be detained“). K zajištění žadatele o azyl by mělo dojít pouze v krajním výjimečném případě, kdy se opatření neuvazebního charakteru ukázala v individuálním případě jako nedostatečná k dosažení stanoveného, zákonného a legitimního cíle („10. Asylum seekers should only be detained, as a last resort, in exceptional cases and where non-custodial measures have been proven on individual grounds not to achieve the stated, lawful and legitimate purpose.“)

<sup>95</sup> Tzn. v případech, kdy totožnost žadatele nebyla ještě zjištěna nebo je sporná (srov. Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „This relates to those cases where identity may be undetermined or in dispute.“). Naproti tomu ECRE nepovažuje ověření totožnosti za dostatečný důvod k zajištění žadatele o azyl (srov. Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996: „Nor is verification of identity and/or travel route sufficient grounds for the detention of an asylum seeker.“)

<sup>96</sup> Na základě této výjimky může být žadatel zajištěn výlučně pro účely předběžného pohovoru ke zjištění podstaty žádosti o azyl, tzn. k získání základních faktů pokud jde důvody žádosti o azyl a zajištění by nemělo být protahováno na dobu o rozhodování o skutkové podstatě věci. Tato výjimka z obecného pravidla by neměla být používána k ospravedlnění zajištění žadatele po celou dobu azylové procedury nebo po neomezenou dobu (srov. opět Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „This statement means that the asylum-seeker may be detained exclusively for the purposes of a preliminary interview to identify the basis of the asylum claim. This would involve obtaining essential facts from the asylum-seeker as to why asylum is being sought and would not extend to a determination of the merits or otherwise of the claim. This exception to the general principle cannot be used to justify detention for the entire status determination procedure, or for an unlimited period of time.“)

<sup>97</sup> V tomto případě musí být na straně žadatele prokázáno, že byl ve „špatné víře“ při ověřování jeho totožnosti. Pokud jde o žadatele, který se prokázal padělaným cestovním dokladem či přicestoval bez jakýchkoli dokumentů, i v tomto případě je detence možná pouze v případě, že na straně žadatele existuje úmysl oklamat úřady nebo kdy žadatel s úřady nespolupracuje. Žadatelé o azyl, kteří přichází bez dokladů, protože nebyly ve své zemi původu schopni je od příslušných úřadů získat, by neměli být zadržováni je na základě tohoto důvodu. Srov. opět Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „What must be established is the absence of good faith on the part of the applicant to comply with the verification of identity process. As regards asylum seekers using fraudulent documents or travelling with no documents at all, detention is only permissible when there is **an intention** to mislead, or a refusal to co-operate with the authorities. Asylum-seekers who arrive without documentation because they are unable to obtain any in their country of origin should not be detained solely for that reason.“)

Obdobně stanoví výjimky pro detenci žadatelů o azyl i Směrnice UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999.<sup>99</sup> K detenci žadatelů o azyl by tak mělo docházet pouze výjimečně z důvodů výše specifikovaných, zřetelně formulovaných v národní legislativě, která musí být v souladu s obecnými normami a zásadami mezinárodního práva lidských práv. Měla by existovat jakási „presumpce nezajišťování“ žadatele o azyl. Pokud existují jiné kontrolní mechanismy, které mohou být použity jako uskutečnitelná alternativa k detenci, měly by být aplikovány jako první, ledaže by v konkrétním případě existoval důkaz, že tato alternativa nebude účinná. K detenci žadatele by tak mělo dojít až na základě důkladného zvažování všech možných alternativ nebo pokud kontrolní mechanismy nedosáhly zákonného a legitimního účelu.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Jde o případy, kdy existují důkazy o tom, že žadatel má za sebou kriminální minulost nebo má takové vazby, které by pravděpodobně vedly k ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, pokud by žadateli bylo umožněno pobývat na území. Srov. opět Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999: „*This relates to cases where there is evidence to show that the asylum-seeker has criminal antecedents and/or affiliations which are likely to pose a risk to public order or national security should he/she be allowed entry.*”

<sup>99</sup> Srov. i ECRE Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996. ECRE připouští zajištění žadatelů o azyl pouze v případech, kdy je žadatel stíhán za spáchání vážného nepolitického trestného činu odlišného od porušení norem cizineckého nebo přistěhovaleckého práva, jako krajní opatření v případě opakovaného a neoprávněného nedodržování oznamovací povinnosti uložené úřady, v případě kdy po ukončení spravedlivé a efektivní azylové procedury žadatel nesplnil povinnost opustit území azylové země a v případě, kdy žadatel prokazatelně představuje hrozbu pro bezpečnost státu či veřejný pořádek, jak tyto pojmy definuje judikatura ESLP („12. ECRE accepts that detention may be resorted to on the following grounds if the asylum seeker is liable for prosecution for a serious non-political offence, other than an offence under national aliens or immigration law; as a measure of last resort if there is a repeated and unjustified failure to comply with reporting requirements imposed by the authorities; if, following a fair and efficient refugee determination procedure, there is a failure by a rejected asylum seeker to comply with an order to leave the territory. This is also on condition that there has been a possibility to appeal against the order to leave the territory and that there are no humanitarian grounds to grant a permit to stay...13. A demonstrable threat to "national security" or "public order", as those terms have been defined by the jurisprudence of the European Court and Commission of Human Rights, may be grounds for detention of an asylum seeker. It is preferable if the provision for detention on such grounds is located within the general law applying to all nationals and aliens, rather than specifically within the asylum law.“)

<sup>100</sup> „Detention of asylum-seekers may exceptionally be resorted to for the reasons set out below as long as this is clearly prescribed by a national law which is in conformity with general norms and principles of international human rights law. These are contained in the main human rights instruments. There should be a presumption against detention. Where there are monitoring mechanisms which can be employed as viable alternatives to detention, (such as reporting obligations or guarantor requirements [see Guideline 4]), these should be applied first unless there is evidence to suggest that such an alternative will not be effective in the individual case. Detention should therefore only take place after a full consideration of all possible alternatives, or when monitoring mechanisms have been demonstrated not to have achieved the lawful and legitimate purpose. In assessing whether detention of asylum-seekers is necessary, account should be taken of whether it is reasonable to do so and whether it is proportional to the objectives to be achieved. If judged necessary it should only be imposed in a non discriminatory manner for a minimal period.“

### 3.2. Alternativy k detenci

Směrnice UNHCR, vhodná kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, uvádí hned několik alternativ k detenci<sup>101</sup>, které by měly být zvažovány s ohledem na individuální situaci žadatele. Jako první směrnice vyjmenovává:

- a) **ohlašovací povinnost**, kde lze pobyt žadatele mimo detenci po dobu azylového řízení podmínit jeho souhlasem s tím, že se bude pravidelně hlásit příslušným úřadům. Samotné propuštění může být podmíněno zárukou samotného žadatele a/nebo jeho rodinným příslušníkem, nevládní organizací nebo společenské skupiny, u nichž lze předpokládat, že zajistí, aby se žadatel pravidelně hlásil příslušným úřadům, dodržoval práva a povinnosti vyplývající z azylového řízení a dostavoval se k jednání a úředním schůzkám,
- b) **pobytová povinnost** znamená, že žadatel nebude zajištěn pod podmínkou, že se zdržuje po dobu azylového řízení na určité adrese nebo v rámci určité správní oblasti. V tomto případě si žadatel musí předem obstarat souhlas se změnou bydliště nebo k opuštění stanovené správní oblasti s tím, že udělení souhlasu nebude bezdůvodně odkládáno v případě, kdy hlavním důvodem přemístění je sloučení rodiny nebo skutečnost, že žadatel bude mít snadnější přístup ke svým příbuzným,<sup>102</sup>
- c) další možnost představuje ustanovení **ručitele**, kterého si musí žadatel opatřit a který je odpovědný za to, že se žadatel dostaví na oficiální schůzky či k jednání pod pokutou určité peněžité částky uloženou ručiteli,<sup>103</sup>
- d) **propuštění na kauci** umožňuje již zajištěnému cizinci, pokud složí písemnou záruku a najde si ručitele, požádat o propuštění na kauci (samotná výše kauce ovšem nesmí být tak vysoká, aby využití této alternativy nebylo fakticky znemožněno),<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Guideline 4: Alternatives to Detention.

<sup>102</sup> „(i) **Monitoring Requirements. Reporting Requirements:** Whether an asylum-seeker stays out of detention may be conditional on compliance with periodic reporting requirements during the status determination procedures. Release could be on the asylum-seeker's own recognisance, and/or that of a family member, NGO or community group who would be expected to ensure the asylum-seeker reports to the authorities periodically, complies with status determination procedures, and appears at hearings and official appointments.

**Residency Requirements:** Asylum-seekers would not be detained on condition they reside at a specific address or within a particular administrative region until their status has been determined. Asylum-seekers would have to obtain prior approval to change their address or move out of the administrative region. However this would not be unreasonably withheld where the main purpose of the relocation was to facilitate family reunification or closeness to relatives.”

<sup>103</sup> (ii) **Provision of a Guarantor/ Surety.** Asylum seekers would be required to provide a guarantor who would be responsible for ensuring their attendance at official appointments and hearings, failure of which a penalty most likely the forfeiture of a sum of money, levied against the guarantor. “

<sup>104</sup> „(iii) **Release on Bail.** This alternative allows for asylum-seekers already in detention to apply for release on bail, subject to the provision of recognisance and surety. For this to be genuinely available to asylum-seekers they must be informed of its availability and the amount set must not be so high as to be prohibitive. “

e) jako poslední z příkladmo uvedených alternativ k detenci UNHCR zmiňuje **pobyt v otevřených ubytovacích zařízeních hromadného typu**,<sup>105</sup> kde by žadatelé měli povoleno tato zařízení opouštět resp. se do nich vracet během určité stanovené doby.<sup>106</sup> Obdobné návrhy předkládá ve svých dokumentech i ECRE.<sup>107</sup>

### 3.3. Kanadský model a některé další příklady

Alternativy k detenci jsou hojně využívány v **Kanadě**, kde bývá zajištěno pouze malé procento všech žadatelů. Samotné zajištění cizince resp. omezení svobody pohybu obecně představuje až krajní, poslední opatření<sup>108</sup> s tím, že tento princip obsahuje už kanadská ústava<sup>109</sup> a poté i další oblasti kanadského práva.<sup>110</sup> Imigrační oddělení (Immigration Division), jeden ze čtyř nezávislých správních tribunálů v rámci kanadské Rady pro přistěhovalectví a uprchlíky (Immigration and Refugee Board), je zodpovědné mimo jiné za přezkoumávání důvodů pro zajištění cizince včetně žadatele o azyl.

Podrobný popis využití alternativ k detenci a postup rozhodce při jejich zvažování upravuje část C Směrnic k detenci. Jak úředník, který rozhodl o zajištění, tak imigrační oddělení resp. její člen, může s žadatelem o azyl uzavřít dohodu o propuštění. Tuto dohodu může podmínit jakýmkoli podmínkami, a to včetně složení kauce či záruky, o nichž se domnívá, že zaručí,

---

<sup>105</sup> V případě ČR jde o klasická pobytová střediska pro žadatele o azyl

<sup>106</sup> „(iv) **Open Centres**. *Asylum-seekers may be released on condition that they reside at specific collective accommodation centres where they would be allowed permission to leave and return during stipulated times.*“

<sup>107</sup> Srov. ECRE, Position paper on the detention of asylum seekers, April 1996. Kromě návrhů, které korespondují s doporučeními UNHCR, nabízí ECRE i systém dohledu nad žadateli a podporu dobrovolných návratů prostřednictvím intenzivních a osobně zaměřených pohovorů před a během zajištění a to pro všechny zamítnuté žadatele o azyl („*Alternative, non-custodial measures include .. supervision systems; a regime of reporting requirements; bail or guarantee systems (However, consideration must be given to the very limited financial assets of most asylum seekers. Such systems would only be reasonable if the amounts were regulated to not exceed a relatively low level and if there were organisations or community groups willing and able to help offer these securities on behalf of asylum seekers); the promotion of voluntary return through intensive and personalised counselling work prior to and during detention for all rejected asylum seekers*“)

<sup>108</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 19, 22

<sup>109</sup> Srov. kanadskou Ústavu resp. Listinu práv a svobod (Constitution Act, 1982, SCHEDULE B, CONSTITUTION ACT, 1982, PART I, CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS. dostupný např. na adrese [http://laws.justice.gc.ca/en/const/annex\\_e.html](http://laws.justice.gc.ca/en/const/annex_e.html)), zejména čl. 7 (Legal rights): „*Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.*“

<sup>110</sup> Srov. Směrnice týkající se detence, vydané předsedou kanadské Rady pro přistěhovalectví a uprchlíky na základě čl. 65 odst. 4 zákona Bill C-11, které nabýly účinnosti dne 12. března 1998 (Guidelines on Detention, Guidelines Issued by the Chairperson, Pursuant to Section 65(4) of the Immigration Act, Immigration and Refugee Board. Ottawa, Canada, Effective date: March 12, 1998, dále jen kanadské Směrnice k detenci), dostupné na adrese [http://www.irb.gc.ca/en/about/guidelines/detention\\_e.htm#2](http://www.irb.gc.ca/en/about/guidelines/detention_e.htm#2)

aby cizinec stanovené podmínky propuštění dodržoval.<sup>111</sup> Rozhodce by tak měl ve všech případech zvažovat, zda by nebylo žádoucí stanovit určité podmínky, které by omezily nebezpečí, že se dotyčná osoba nedostaví k výslechu, vyšetřování či pro účely vyhoštění z Kanady, či omezit nebezpečí, které dotyčná osoba představuje pro společnost.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Srov. čl. 58 odst. 3 kanadského Bill C-11: „*If the Immigration Division orders the release of a permanent resident or a foreign national, it may impose any conditions that it considers necessary, including the payment of a deposit or the posting of a guarantee for compliance with the conditions.*” Totéž oprávnění má i úředník, který rozhodl o zajištění cizince a to ještě předtím, než dojde k přezkumu zajištění Imigračním oddělením (srov. § 56 kanadského Bill C-11: „*An officer may order the release from detention of a permanent resident or a foreign national before the first detention review by the Immigration Division if the officer is of the opinion that the reasons for the detention no longer exist. The officer may impose any conditions, including the payment of a deposit or the posting of a guarantee for compliance with the conditions, that the officer considers necessary.*”

© 2011 by Lexipol, Inc.











intervalech.<sup>125</sup> **Finský** cizinecký zákona umožňuje místo zajištění zavázat cizince hlásit se ve stanovených termínech na policii, odevzdání pasu a jízdenky policii, složení záruky ve výši stanovené policií nebo informování policie o adrese, kde bude cizinec k dosažení.<sup>126</sup>

### **3.4. Zajišťování žadatelů o azyl a čl. 5 odst. 1, písm. f) Evropské Úmluvy o lidských právech**

**Stávající legislativa i praxe zajišťování žadatelů o udělení azylu není vyhovující, nezohledňuje zvláštní potřeby dětí, nezletilců bez doprovodu a dalších zranitelných skupin.** Navíc a to považujeme za zásadní, neplní v případě žadatelů o azyl svůj účel, který představuje realizace správního vyhoštění. Realizaci správního vyhoštění totiž brání probíhající azylové řízení<sup>127</sup>, a správní řízení v kumulaci se soudním přezkumem dlouhodobě v drtivé většině případů trvá déle než maximální možná doba zajištění 180 dnů.<sup>128</sup> Tito

---

<sup>125</sup> Srov. § 34 odst. 1 dánského cizineckého zákona: „(1) *Until a decision is made whether or not an alien is to be expelled, refused entry, transferred or retransferred or returned from Denmark on the grounds that under the rules of Parts I and III to V a he is not entitled to stay in Denmark, and until such a decision can be enforced, provided it is found necessary for ensuring the presence of the alien concerned, the police may order the alien to: - (i) deposit his passport, other travel documents, and ticket with the police; (ii) provide a bail in an amount determined by the police; (iii) stay at an address determined by the police; (iv) report to the police at specified times.*” Srov. i ECRE COUNTRY REPORT 2002: DENMARK (dostupný na adrese <http://www.drc.dk/publications/ecre2002.pdf>): „*Except for those detained for criminal reasons, asylum seekers can only be detained if the police consider that alternative measures (deposit of the passport or other travel document with the police, provision of bail, stay at an address determined by the police, to report to the police at specified times) are insufficient to ensure their presence.*“

<sup>126</sup> Srov. § 45 (resp. 46) finského cizineckého zákona: „*Section 45 Obligation to Report to the Police and Other Means of control .. When required by investigations into whether an alien should be allowed to enter Finland or if it has been decided that he will be refused entry or deported or if such a decision is under consideration, he may be required to report to the police at stipulated intervals until it has been decided whether he is to be allowed to enter the country, or until he has been refused entry, deported or the matter has been otherwise resolved .. An alien may, under the circumstances stipulated in paragraph 1 above be obliged to surrender his passport or ticket to the police, post a bond set by the police, or inform the police of the address at which he may be reached.*”

<sup>127</sup> Srov. § 119 odst. 3 CZ

<sup>128</sup> Srov. §125 odst. 1 CZ. V této souvislosti neobstojí argumentace Ministerstva vnitra ČR k ustanovení § 127 odst. 2 („*Podání žádosti o azyl v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění.*“) zákona o pobytu cizinců, které se do tohoto zákona dostalo novelou zák. č. 222/2003 S., (účinného od 1. 1. 2004), obsažená v důvodové zprávě k tomuto zákonu (Sněmovní tisk č. 214/0, 2003, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=214&CT1=0>): „*Předchozí novelou zákona (tj. zákonem č. 217/2002 Sb.) se od 1. 1. 2003 připouští souběh řízení podle azylového zákona a řízení o správním vyhoštění podle cizineckého zákona. Se zřetelem k zajištění realizace správního vyhoštění po pravomocném ukončení azylového řízení je nezbytné zajistit, aby cizinec po celou dobu řízení o azylu, nepřesáhne-li zákonnou lhůtu pro zajištění (§ 125 odst. 1), neopustil zařízení. Předčasné ukončení zajištění na základě podání žádosti o azyl by mohlo vytvářet podmínky pro maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění cizincem.*“ Tento závěr neodpovídá skutečnosti, protože azylové řízení trvá včetně soudního přezkumu (který opět využívá drtivá většina cizinců/žadatelů v ZZC) déle než maximální zákonná lhůta pro zajištění. Argumentovat tedy ve prospěch zajištění realizací správního vyhoštění po ukončení azylového řízení neodpovídá realitě. Rovněž tak argumentace případným mařením výkonu správního vyhoštění postrádá smyslu, pokud stejně u drtivé většiny zajištěných žadatelů neskončí azylové řízení do 180 dnů po zajištění, musí být po marném uplynutí této lhůty ze ZZC propuštěni a jsou jim tak vytvořeny (v souladu s argumentací MVČR) podmínky pro maření výkonu správního rozhodnutí navzdory předchozímu zajištění!

žadatelé tak musí (a v praxi i bývají) po uplynutí 180 dnů ze ZZC propuštění do některého z azylových zařízení.

V této souvislosti lze mít i důvodné pochybnosti o souladu stávající právní úpravy s čl. 5 (Právo na svobodu a osobní bezpečnost) odst. 1, písm. f) Evropské Úmluvy o lidských právech,<sup>129</sup> který stanoví: „Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“ Jestliže dlouhodobě a pravidelně délka správního řízení o žádosti o udělení azylu spolu se soudním přezkumem přesahuje maximální možnou 180ti denní dobu zajištění<sup>130</sup> a probíhající řízení o udělení azylu brání vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění,<sup>131</sup> lze polemizovat s tím, zda lze takové zajištění žadatele o azyl považovat za zbavení svobody osoby, proti níž „probíhá“ řízení o vyhoštění. Jestliže lze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění považovat za součást resp. finální část „řízení o vyhoštění“, tak podáním žádosti o azyl je toto řízení fakticky přerušeno, pozastaveno (tzn. řízení fakticky neprobíhá resp. z důvodu existence ustanovení § 119 odst. 3 cizineckého zákona ani probíhat nemůže) do doby odpadnutí překážky pro jeho dokončení, kterou představuje pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl resp. o zastavení azylového řízení.<sup>132</sup> Stávající praxe tak není v souladu s judikaturou Evropského soudu k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech.<sup>133</sup> Např. v rozsudku ve věci Chahal<sup>134</sup> ESLP znovu připomněl, že jakékoli

<sup>129</sup> Ve Sbírce zákonů ČR vyhlášené ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen EÚLP)

<sup>130</sup> Srov. § 125 odst. 1 CZ

<sup>131</sup> Srov. § 119 odst. 3 CZ

<sup>132</sup> Srov. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, Eva Hubálková, vydalo nakl. Linde Praha 2003, str. 126: „Jedině takové zbavení svobody, které probíhá v souvislosti s probíhajícím řízením o vyhoštění nebo vydání, je soudem považováno za opodstatněné ve smyslu článku 5 odst. 1f) Úmluvy....K podobnému závěru došla Komise ve zprávě k meritu věci v případě Ali v. Švýcarsko, kdy byl stěžovatel zajištěn na základě rozhodnutí federálního kanceláře pro uprchlíky dne 24. prosince 1993, přijatého podle ustanovení § 14 zákona o pobytu a usídlování cizinců, který dovozoval zajistit cizince na dobu šesti měsíců s možností prodloužení až na dva roky, pokud výkon rozhodnutí o vyhoštění nebyl možný, přípustný nebo nemohl být rozumně vyžadován. Aby stěžovatelova zajištění kancelář odůvodnila, konstatovala, že výkon rozhodnutí stěžovatele nebyl prozatím možný, neboť stěžovatel u sebe neměl cestovní doklady a jeho volný pohyb na území Švýcarska byl nebezpečný pro zachování veřejného pořádku. Komise nepochybovala o zákonnosti stěžovatelova zajištění: byl zajištěn 22. ledna 1994, tedy druhý den po svém propuštění na svobodu z vazby, která na něho byla předtím uvalena, a bylo ukončeno 23. června 1994, tedy v zákonem stanovené šestiměsíční lhůty. Ačkoli nebylo možno na jedné straně popřít zájem švýcarských orgánů ho vyhostit, na druhé straně jeho vyhoštění nařídily, přestože věděly, že podle zákona je jeho vyhoštění nerealizovatelné vzhledem k chybějícím cestovním dokumentům. Komise mínila, že za těchto okolností zajištění stěžovatele nemohlo být považováno za zbavení svobody osoby, proti níž „probíhá“ řízení o vyhoštění.“

<sup>133</sup> Ve Sbírce zákonů ČR vyhlášené ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen EÚLP).

zbavení svobody na základě čl. 5 odst. 1 písm. f) je odůvodněno pouze po dobu, kdy řízení o vyhoštění, probíhá („*are in progress*“).<sup>135</sup>

Z pohledu judikatury ESLP se jeví problematickým rovněž ustanovení § 3b odst. 1 zákona o azylu, které fakticky podmiňuje vstup do azylového řízení prekluzivní sedmidenní lhůtou, v níž musí zajištěný cizinec učinit prohlášení o azylu, jinak o právo požádat o azyl přichází.<sup>136</sup> ESLP v rozsudku ve věci Amuur v. Francie připouští, že přestože pod tíhou okolností musí nutně v určitých případech dojít k vydání rozhodnutí o zajištění cizince, tak jeho prodlužování vyžaduje promptní přezkum sudem, tradičním strážcem nad osobní svobodou jednotlivce. Omezení svobody nesmí především cizince zbavit práva na získání efektivního přístupu k azylové proceduře.<sup>137</sup> Domníváme se, že prekluzivní sedmidenní lhůta, a to i s ohledem na skutečnost, že zákon o pobytu cizinců nezná kategorii žadatelů definovanou čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy a trestá za nelegální vstup paušálně všechny cizince, s ohledem na čl. 3 téže úmluvy, který zakazuje diskriminaci uprchlíků a s ohledem na skutečnost, že volba dorozumívacího jazyka, v němž bude cizinec o právu požádat o azyl informován, je v rukou policie<sup>138</sup>, nezajišťuje zajištěným cizincům efektivní přístup k azylové proceduře. Tento nedostatek je patrný zejména ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu ve věku od 15 do 18 let a tedy ve smyslu zákona o pobytu cizinců plně způsobilých a informovaných o právu požádat

---

<sup>134</sup> Judgement of 15 November 1996, Reports 1996-V, p. 1831, paras. 112 and 113

<sup>135</sup> Srov. „*The Court recalls, however, that any deprivation of liberty under Article 5 para. 1 (f) will be justified only for as long as deportation proceedings are in progress. If such proceedings are not prosecuted with due diligence, the detention will cease to be permissible under article 5 para 1 )f) (see the Quinn v France judgement of 22 march 1995, Series A no. 311, p. 19, para 48, and also the Kolompar v. Belgium judgement of 24 September 1992, Series A no. 235-C, p. 55, para 36). It is thus necessary to determine whether the duration of the deportation proceedings was excessive.*” V této souvislosti srov. i názor renomovaného britského advokáta Nicholase Blakea (in 2nd colloquy on the European Convention on Human Rights and the protection of refugees, asylum seekers and displaced persons, Strasbourg, 19-20 May 2000, str. 78 a násl. dostupné na [http://www.coe.int/T/E/ Human\\_rights/asylumcolleng.pdf](http://www.coe.int/T/E/ Human_rights/asylumcolleng.pdf)) dle něhož přestože došlo k vydání rozhodnutí o vyhoštění či o odepření vstupu, další prodlužování zajištění po dobu posuzování žádosti o azyl je neslučitelné se zásadou přiměřenosti (proporcionality) bez existence konkrétního odůvodnění, které představuje např. nebezpečí pro bezpečnost státu či reálné nebezpečí skrývání se („*Even if an initial decision to deport or refuse admission has been taken, prolonged detention pending examination of an asylum claim would be incompatible with the principle of proportionality in the absence of specific justification such as a threat to national security, or a real risk of absconding.*”)

<sup>136</sup> Srov. znění § 3b odst. 1 AZ

<sup>137</sup> Srov. rozsudek ve věci Amuur v. France (dostupný na <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=0&Action=Html&X=409215630&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>): „*Although by the force of circumstances the decision to order holding must necessarily be taken by the administrative or police authorities, its prolongation requires speedy review by the courts, the traditional guardians of personal liberties. Above all, such confinement must not deprive the asylum-seeker of the right to gain effective access to the procedure for determining refugee status.*”

<sup>138</sup> Srov. § 3b odst. 2 AZ: „*Policie informuje cizince v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Policie o tomto úkonu pořídí záznam, který podepíše cizinec a ten, kdo záznam pořídil. Odmítne-li cizinec podpis nebo nemůže-li psát, uvede se tato skutečnost v záznamu.*“

v ČR o azyl bez přítomnosti opatrovníka a to zejména pokud spadají pod kategorii uprchlíků tímto článkem vymezené.

### **3.5. Zajišťování žadatelů o azyl a čl. 4 odst. 4 Listiny, srovnání zákonných podmínek omezení svobody cizince dle zákona o pobytu cizinců a osob obviněných nebo podezřelých ze spáchání trestného činu**

Jestliže právo na osobní svobodu představuje ve smyslu čl. 8 Listiny základní lidské právo, které se přiznává všem osobám, tedy i cizincům resp. žadatelům o udělení azylu<sup>139</sup> a lze se ho dovolávat přímo,<sup>140</sup> nikoli až v mezích zákonů toto ustanovení provádějící a jestliže ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny, při používání ustanovení o mezích základních a práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že tato omezení nesmějí být používána k jiným účelům, než pro které byla stanovena<sup>141</sup>, lze prizmatem této zásady považovat další omezení základního lidského práva na svobodu pohybu žadatelů o azyl,<sup>142</sup> s nimiž bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění na základě § 119 odst. 1 písm. b), bod 6. nebo 7. zákona o pobytu cizinců<sup>143</sup> (které bylo ukončeno vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění) a na základě této skutečnosti došlo následně k jejich zajištění v souladu s § 124 odst. 1 téhož zákona,<sup>144</sup> za rozporné s čl. 4 odst. 4 Listiny. Zákon o pobytu cizinců omezuje osobní svobodu zajištěného cizince rozhodnutím správního orgánu, v tomto případě policie, jak mu to umožňuje čl. 8 odst. 2 Listiny a účelem zbavení svobody cizince v tomto případě je obava, že by mohl mařit nebo spíše ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.<sup>145</sup> Účelem zajištění je tak pouze a výlučně efektivní

<sup>139</sup> Srov. čl. 8 Listiny

<sup>140</sup> Srov. čl. 41 odst. 1 Listiny

<sup>141</sup> Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny

<sup>142</sup> A kteří po svém zajištění požádali o azyl v zařízení pro zajištění cizinců v souladu s ustanovením § 3a písm. b) AZ

<sup>143</sup> „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti ....b) až na 5 let ...6. překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí, nebo 7. překročí-li cizinec státní hranice mimo hraniční přechod,..“

<sup>144</sup> „Policie je oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154).“

<sup>145</sup> Důvodová zpráva k § 124 zákona o azylu sice nedává jednoznačnou odpověď, ale pokud si § 124 resp. jednotlivé důvody, za kterých je policie oprávněna cizince zajistit, nemůžeme dojit k jinému závěru, přestože ani tento výklad není bez vnitřních rozporů. Ustanovení § 124 umožňuje cizince zajistit ve třech taxativně stanovených případech, je-li nebezpečí: a) že by mohl ohrozit bezpečnost státu, b) závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo c) mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. V další části jsou příkladmo vyjmenovány situace, které spadají pod některé z výše uvedených definic bez konkrétního podřazení a jde o případy, kdy cizinec překročil státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí a nebo překročil státní hranice mimo hraniční přechod, a nebo je evidován v evidenci nežádoucích osob. Těžko lze uprchlíky, kteří vstoupili nelegálně na území ČR a poté požádali o udělení azylu a kteří se tak nedopustili trestného činu,



zajištění výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění (který by mohl zajištěný cizinec mařit či ztěžovat), výlučně pro tento a ne jiný účel je základní lidské právo, právo na osobní svobodu, omezeno. Pokud ovšem v případě zajištěného žadatele o azyl nelze po dobu azylového řízení resp. do doby nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu či marného uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu<sup>146</sup> rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, logicky tak okamžikem zahájení azylového řízení odpadá důvod, pro které mohlo být právo na osobní svobodu cizince omezeno. „Nevykonatelné“ rozhodnutí o správním vyhoštění nelze ani mařit ani ztěžovat!<sup>147</sup> V této souvislosti se jasně ukazuje formálnost a nefunkčnost ustanovení § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dle něhož je policie povinna po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají. Pokud by tomu tak nemělo být, musela by policie v okamžiku, kdy zajištěný cizinec podal žádost o udělení azylu (a tímto okamžikem ho nelze vyhostit) a kdy by měla (srov. „*po celou dobu zajištění.*“), zkoumat důvody zajištění, kterými jsou v případě žadatelů o azyl zajištěných na základě § 119 odst. 1 písm. b), bod 6. nebo 7. resp. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, maření či ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnout okamžitě o ukončení zajištění<sup>148</sup> a propuštění žadatele o azyl ze ZZC, protože žadatel nemůže mařit či ztěžovat výkon něčeho, co nelze vykonat. V praxi ovšem podání žádosti o udělení

---

ale pouhého přestupku (viz § 157 CZ), považovat za osoby, které by jen na základě výše uvedeného skutku mohli ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tomu odpovídá i členění § 119, které ve dvou posledně uvedených případech (v případě ohrožení bezpečnosti státu navíc – což lze použít jako vodítko výkladu tohoto obecného pojmu – zákonodárce hovoří o užití síly při prosazování politických cílů, provádění činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem) stanoví vyšší možnou sazbu správního vyhoštění – 10 let, než je tomu v případech, kdy cizinec překročil státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusil a nebo překročil státní hranice mimo hraniční přechod, kdy je stanovena maximální sazba vyhoštění na 5 let. Obě kategorie jsou tak co do závažnosti a rizikovosti jasně rozlišeny.

<sup>146</sup> Srov. § 119 odst. 3 CZ: „*Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, je vykonatelné po nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu nebo po nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení o této žádosti, jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu.*“

<sup>147</sup> V této souvislosti připomínáme, že jak dle dostupných statistik Ministerstva vnitra ČR za rok 2002 (v tomto roce byla střední doba do vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné 16 dní, v případě neudělení azylu v řádném řízení to pak bylo 178 dní, tedy jen samotné správní řízení bez soudního přezkumu trvalo maximální možnou dobu zajištění 180 dnů; srov. Žadatelé o azyl v roce 2002, zpráva Odboru azylové a migrační politiky MV, dostupné na <http://www.mvcr.cz/uprchlici/stat02.html>), tak dle našich bohatých zkušeností (jen v roce 2002 prošlo rukama našich právníků 6.726 žadatelů o azyl), je již řadu let vysoce nepravděpodobné, aby správní řízení o udělení azylu spolu se soudním přezkumem trvalo kratší dobu maximální možnou dobu zajištění 180 dnů. V této souvislosti je dobré také připomenout, že drtivá většina žadatelů o azyl využívá (což je s ohledem na motivy podání žádosti o azyl a to jak v případě skutečných uprchlíků, tak i osob zneužívajících azylové procedury, pochopitelné) v praxi možnosti podání žaloby ke Krajskému soudu. V praxi jsme se od roku 2000 nesetkali s případem, kdy by azylové řízení spolu se soudním přezkumem trvalo kratší dobu než půl roku.

<sup>148</sup> Srov. § 127 odst. 1 písm. a) CZ: „*Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno a) po zániku důvodů pro zajištění.*“

azyly na postavení zajištěného cizince, pokud jde o jeho zajištění, nic nemění a i nadále je většina žadatelů propuštěna ze ZZC až po uplynutí maximální 180ti denní lhůty.<sup>149</sup>

Stávající legislativní úpravu zajišťování cizinců dle zákona o pobytu cizinců a nakládání s osobní svobodou, jedním z nejvýznamnějších základních práv člověka-cizince,<sup>150</sup> považujeme za výrazně disproporcionální s ochranou osobní svobody osob obviněných či podezřelých z **trestného činu** - tedy osob podezřelých z kvalitativně mnohem závažnějšího jednání, než které představuje **přestupek** žadatelů o azyl zajištěných na základě § 119 odst. 1 písm. b), bod 6. nebo 7. - které musí být do 48 hodin od zadržení propuštěny nebo odevzdány soudu a v posledně uvedeném případě má soud propadných 24 hodin na to, aby rozhodl o vazbě, jinak musí být zadržená osoba propuštěna na svobodu.<sup>151</sup> Osobní svoboda osob obviněných či podezřelých z trestného činu, tak může být bez rozhodnutí soudu omezena maximálně 72 hodin. O vazbě může rozhodnout výlučně soud,<sup>152</sup> rovněž tak v případě držení osoby proti jejímu souhlasu v ústavní zdravotnické péči, musí být toto opatření do 24 hod. oznámeno soudu, který o tomto umístění musí rozhodnout do 7 dnů.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Dle našich informací navíc o propuštění žadatele o azyl ze ZZC do některého z azylových zařízení nerozhoduje v praxi policie (což by odpovídalo dikci § 126 písm. a) v souvislosti s § 127 odst. 1 písm. a) CZ), ale SUZ! Rovněž tak ustanovení § 164 při vyjmenovávání pravomocí Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie resp. oddělení CP dislokovaných v okresech, referátech CPP a odboru pátrání a kontroly pobytu zmiňuje pouze kompetenci rozhodování o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (164 odst. 1, písm. x)), nikoli explicitně o rozhodování o ukončení zajištění cizince, což by bylo s ohledem na předcházení možných výkladových nejasností a komplikací vhodné

<sup>150</sup> V této souvislosti srov. např. IV. ÚS 289/2000 [Sb.n.u.US Svazek č.20 Nález č.177 str.249]: „Osobní svoboda představuje jedno ze základních lidských práv chráněných Listinou základních práv a svobod i mezinárodními smlouvami o lidských právech. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny je osobní svoboda zaručena. Nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon (čl. 8 odst. 2 Listiny). Jedním ze zákonných ustanovení, na základě kterého se omezení osobní svobody připouští je i ustanovení § 116 odst. 2 trestního řádu, umožňující nařízení pozorování duševního stavu obviněného ve zdravotnickém zařízení za účelem vyšetření jeho duševního stavu. Nařízení pozorování ve zdravotnickém zařízení však právě proto, že jím dochází k omezení jednoho z nejvýznamnějších základních práv člověka, je třeba považovat za opatření výjimečné. K použití tohoto ustanovení je proto třeba přistupovat pouze za přísného dodržení všech jeho podmínek a tyto vykládat restriktivně, ostatně v souladu s jednou ze zásad trestního řízení, která vychází z obecné zásady stanovené čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, totiž zásadou přiměřenosti (zdrženlivosti), promítající se do ustanovení § 2 odst. 4 trestního řádu, a spočívající v zásadě v takovém postupu orgánů činných v trestním řízení, který zasahuje do základních práv a svobod jen pokud je to nezbytně nutné.“

<sup>151</sup> Srov. čl. 8 odst. 3 Listiny: „Obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržovaná osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejdříve do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musí zadržanou osobu do 24 hodin od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu.“

<sup>152</sup> Srov. čl. 8 odst. 5 Listiny: „Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.“

<sup>153</sup> Srov. čl. 8 odst. 6 Listiny: „Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.“

Lze považovat za alarmující, že na řízení o zajištění cizince ve smyslu § 124 zákona o pobytu cizinců, tzn. na řízení, v němž může dojít k zásahu do jednoho z nejzákladnějších lidských práv, práva na svobodu pohybu, se nevztahuje správní řád<sup>154</sup> a nejde tedy o správní řízení, což jinými slovy pro cizince znamená, že nemá v tomto řízení práva, která přiznává správní řád účastníku řízení a může se dovolávat pouze práv přiznaných mu zákonem o pobytu cizinců, který mu ovšem v tomto řízení resp. po dobu řízení nepřiznává práva žádná! Jeho právem totiž je smyslu § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců pouze a to ještě „nepřímo“, že mu rozhodnutí o zajištění musí být předáno písemně a že toto rozhodnutí musí být opatřeno odůvodněním.<sup>155</sup>

S ohledem na závažnost zásahu rozhodnutí o zajištění do práva na svobodu pohybu a tedy omezení jednoho z nejzákladnějších lidských práv,<sup>156</sup> - a zákon o pobytu cizinců sám v souvislosti ze zajištěním kvalifikuje toto opatření **jako omezení osobní svobody**<sup>157</sup> - považujeme výše popsany nedostatek, tedy skutečnost, že se na řízení o zajištění nevztahuje správní řád a že tedy nejde svou povahou o správní řízení, za zásadní povahy. Na řízení, kterým dochází k podstatnému zásahu do jednoho z nejzákladnějších lidských práv, práva na svobodu pohybu, se tak nevztahují základní zásady správního řízení.<sup>158</sup> V této souvislosti si dovoluujeme vznést dle našeho názoru legitimní otázku, zda vůbec s ohledem na ustanovení § 1 odst. 1 resp. § 2 správního řádu,<sup>159</sup> lze na řízení o zajištění, resp. o závažném omezení základního lidského práva, aplikaci správního řádu vyloučit. V této souvislosti působí značně nepřesvědčivým až absurdním dojmem už samotná důvodová zpráva k § 168 zákona o pobytu

<sup>154</sup> Srov. § 168 CZ, který vylučuje na řízení podle § 124 správní řád!

<sup>155</sup> Srov. § 124 odst. 2 CZ: „Cizince lze z důvodů uvedených v odstavci 1 zajistit poté, co mu bylo doručeno písemné rozhodnutí o zajištění opatřené odůvodněním, nebo poté, co takové rozhodnutí odmítne převzít; o odmítnutí převzít rozhodnutí pořídí policie záznam. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít.“

<sup>156</sup> V této souvislosti opět odkazujeme na IV. ÚS 289/2000 [Sb.n.u.US Svazek č.20 Nález č.177 str.249 a řadu dalších rozhodnutí Ústavního soudu

<sup>157</sup> Srov. § 124 odst. 1 CZ: „Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody“

<sup>158</sup> Srov. Lexikon, Správní právo; Petr Průcha, Richard Pomahač, nakladatelství Jiří Motloch-Sagit, 2002, str. 480, heslo *Správní řízení*

<sup>159</sup> Srov. § 1 odst. 1 SŘ, který vymezuje tzv. pozitivní rozsah působnosti správního řádu: „*Tento zákon se vztahuje na řízení, v němž o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy.*“ § 2 SŘ naproti tomu stanoví tzv. negativní působnost správního řádu, jinými slovy vyjímá z působnosti správního řádu některé případy rozhodování správních orgánů. V této souvislosti lze rozhodování o zajištění, o omezení osobní svobody, považovat nepochybně za rozhodnutí o právu cizince (srov. čl. 42 odst. 3 Listiny) a policii za *jiný orgán státní správy*; blíže viz Lexikon, Správní právo; Petr Průcha, Richard Pomahač, nakladatelství Jiří Motloch-Sagit, 2002, str. 385 a násl., heslo *Rozsah působnosti správního řádu*

cizinců,<sup>160</sup> která vypočítává řízení, na něž se nevztahuje správní řád: „Část řízení podle návrhu zákona bude realizována mimo působnost zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Podle správního řádu se bude postupovat například při řízení o vydání povolení k pobytu, prodloužení doby platnosti průkazu o povolení k pobytu nebo zrušení platnosti povolení k pobytu, o vydání cizineckého pasu, cestovního průkazu totožnosti nebo cestovního dokladu podle § 108 odst. 1 písm. e), prodloužení doby platnosti cizineckého pasu anebo odnětí těchto dokladů, o správním vyhoštění, o poskytnutí finančního příspěvku. **Správní řád bude tedy užít tam, kde může dojít k zásahům do práv zásadnější povahy.**“ Samotné znění zákona navržené jeho předkladatelem tak vykazuje s důvodovou zprávou téhož subjektu nepřekonatelný logický rozpor, neboť zajištění cizince resp. omezení jednoho z nejzákladnějších lidských práv, práva na svobodu pohybu představuje rozhodně zásah do práva zásadnější povahy, vedle rozhodnutí o správním vyhoštění vůbec ten nejzásadnější, jaký zákon o pobytu cizinců umožňuje.

Navíc rozhodnout o zajištění cizince, jinými slovy rozhodnout o zbavení svobody pohybu cizince a zasáhnout tak citelně do jednoho z nejzákladnějších lidských práv, umožňuje § 124 odst. 1 CZ policii **už v okamžiku doručení sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, nikoli tedy až v okamžiku, kdy bylo alespoň nepravomocně o správním rozhodnutí policií rozhodnuto.** Jinými slovy k omezení základního lidského práva cizince může dojít ještě před tím, než je pravomocně resp. nepravomocně rozhodnuto o skutečnosti (správním vyhoštění), která pro toto omezení zakládá jediný, výlučný důvod. **A co je ještě závažnější, o správním vyhoštění, tedy o výlučném, nezbytném podkladu pro zajištění, pro podstatný zásah do práva na svobodu pohybu cizince, nemusí být rozhodnuto, a to ani nepravomocně, po celou maximální 180ti denní dobu zajištění!** A přestože zákon o pobytu cizinců ukládá policii rozhodnout o správním vyhoštění do 7 dnů od zahájení řízení, tato lhůta nemusí být konečná, definitivní, zákon umožňuje policii v případě, že nemůže v této sedmidenní lhůtě rozhodnout, tuto lhůtu **prodloužit (!)** a pouze o tom zajištěného cizince s uvedením důvodů uvědomit.<sup>161</sup> A jelikož se na řízení o správním vyhoštění vztahuje správní řád,<sup>162</sup> umožňuje ustanovení § 49 odst. 2 správního řádu vést policii řízení o správním vyhoštění 30 resp. 60 dnů, popř. i déle, vlastně po celou dobu možného maximálního 180 denního zajištění

<sup>160</sup> Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1999, III. volební období, Sněmovní tisk č. 204, Vládní návrh na vydání zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dostupné na adrese [http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+11+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+11+jus-1))

<sup>161</sup> Srov. § 169 odst. 7 CZ: „O správním vyhoštění rozhodne policie do 7 dnů od zahájení řízení; nemůže-li policie v této lhůtě rozhodnout, je povinna o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.“

cizince!<sup>163</sup> Zákon o pobytu cizinců tak umožňuje citelně zasáhnout do práva na svobodu pohybu, aniž by bylo rozhodnuto a to alespoň nepravomocně, zda vůbec došlo ze strany cizince k jednání zakládajícímu důvod pro udělení správního vyhoštění resp. zajištění!

Pokud výše popsané skutečnosti shrneme a poměříme je zárukami svobody pohybu u osoby obviněné či podezřelé z trestného činu, u níž musí být nejdéle do 72 hodin rozhodnout o omezení svobody pohybu nezávislý soud, dojdeme k velmi znepokojivému, alarmujícímu závěru. Stávající právní úprava umožňuje zasáhnout do jednoho z nejzákladnějších lidských práv, práva na svobodu pohybu, už v okamžiku zahájení řízení o udělení správního vyhoštění,<sup>164</sup> aniž by bylo o vyhoštění pravomocně resp. nepravomocně rozhodnuto, aniž by existoval podklad alespoň správního rozhodnutí (natožpak soudního) o správním vyhoštění pro zajištění cizince a tento podklad nemusí existovat po celou dobu zajištění! V řízení o zajištění má cizinec minimální záruky, které se vlastně vztahují až k finální fázi celého procesu, předání odůvodněného písemného rozhodnutí a v podstatě se v prvotní fázi nemůže zajištění efektivně bránit<sup>165</sup> a vlastně se o samotném řízení o zajištění dozví až v okamžiku, kdy už je toto řízení skončeno a je mu předáno rozhodnutí (!) Zákon o pobytu cizinců navíc neukládá policii povinnost rozhodnutí o zajištění přeložit či přetlumočit cizinci do jeho mateřského jazyka resp. alespoň jazyka, ve kterém je schopen se dorozumět,<sup>166</sup> což lze považovat za další nedostatek stávající právní úpravy.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Srov. § 168 CZ, který na řízení o správním vyhoštění nevylučuje použití správního řádu

<sup>163</sup> Srov. § 49 odst. 2 SR: „V ostatních případech, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, je správní orgán povinen rozhodnout ve věci do 30 dnů od zahájení řízení; ve zvlášť složitých případech rozhodne nejdéle do 60 dnů; nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě, může ji přiměřeně prodloužit odvolací orgán (orgán příslušný rozhodnout o rozkladu). Nemůže-li správní orgán rozhodnout do 30, popřípadě do 60 dnů, je povinen o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.“ Jak 30ti tak 60ti denní lhůty jsou lhůtami pořádkovými a prodloužení lhůty nad 60 dnů je na rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, na jehož uvážení je rovněž posoudit, zda se jedná o zvlášť složitý případ. Fakt, že o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí nad 60 dnů, rozhoduje odvolací orgán (zde ŘSCPP), nepředstavuje v námi rozebíraných souvislostech pro zajištěné cizince dostatečnou garanci a nevylučuje sám o sobě, že řízení o správním vyhoštění může být vedeno po mnoho měsíců a nemusí být ukončeno do 180 dnů ode dne omezení osobní svobody cizince.

<sup>164</sup> A sdělení o zahájení řízení o udělení správního vyhoštění **neobsahuje bližší odůvodnění na základě jakých skutečností resp. důkazů bylo samotné řízení zahájeno** (a přesto na jeho základě dochází k podstatnému zásahu do svobody pohybu cizince (!)), pouze odkaz na příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců, na jehož základě řízení probíhá a poučení o právech a povinnostech cizince

<sup>165</sup> Nemá právo vyjádřit se k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy a připomínky (srov. § 3 odst. 2 SR), nemůže nahlížet do spisu a pořizovat si z něho výpisy (srov. § 23 odst. 1 SR), nemůže navrhopvat důkazy a jejich doplnění (srov. § 33 odst. 1 SR), vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění a případně navrhnout jeho doplnění (srov. § 33 odst. 2 SR) atd.

<sup>166</sup> Srov. § 124 CZ

<sup>167</sup> V praxi se setkáváme s tím, že některá rozhodnutí o zajištění jsou opatřena sdělením o jeho přetlumočení do rodného jazyka s razítkem tlumočnicka, některá rozhodnutí ovšem nikoli a je na nich pouze podpis cizince aniž by existoval důkaz o přetlumočení rozhodnutí do rodného jazyka cizince. V těchto případech považujeme za alarmující, že v poučení těchto rozhodnutí je cizinec rovněž poučen ve smyslu § 126 písm. b) CZ, aniž by ovšem

Na základě našich poznatků z praxe není rychlost soudního přezkumu zajištění zdaleka dostačující a to ani v jednom z možných případů a alespoň z naší praxe je v drtivé většině případů o podané žalobě rozhodnuto až po uplynutí maximální povolené 180ti denní lhůtě pro zajištění. Naproti tomu např. UNHCR vyžaduje,<sup>168</sup> aby bylo rozhodnutí o zajištění podrobena automatickému přezkumu soudem nebo správním orgánem, nezávislým na správním orgánu, který vydal rozhodnutí o zajištění. Poté by měl následovat pravidelný a periodický přezkum nezbytnosti pokračování zajištění, kterého byl měl mít zajištěný žadatel nebo jeho právní zástupce právo se zúčastnit.<sup>169</sup> Naproti tomu řízení o zajištění v právním řádu ČR je jednoinstanční, bez automatického přezkumu nezávislou instancí a rovněž tak neexistuje pravidelný periodický soudní přezkum zajištění. Ustanovení § 126, písm. b) zákona o pobytu cizinců působí v praxi ryze formálně. Tento stav lze považovat za nacházející se v rozporu se zárukami, které pro každého zajištěného žadatele o azyl požaduje „Pracovní skupina pro svévolné zajištění“, zřízená Komisí OSN pro lidská práva.<sup>170</sup> Podle zásady č. 3, musí být každý zajištěný žadatel o azyl nebo imigrant okamžitě předveden před soudní či jiný úřad. Pod pojmem „jiný či soudní úřad“ se má na mysli soudní či jiný orgán, který je na základě zákona vybaven náležitou pravomocí a disponuje postavením a šíří mandátu, poskytujícího dostatečné záruky způsobilosti, nestrannosti a nezávislosti. Tyto předpoklady rozhodně prvoinstanční správní orgán, policie, ve vztahu k rozhodování o zajištění nespĺňuje.<sup>171</sup> Dle zásady č. 8, musí být oznámení o zajištění předáno žadateli o azyl písemně a

---

bylo z rozhodnutí patrné, že rozumí, o čemže to byl vlastně poučen; srov. § 126 písm. b) CZ: „Policie je povinna ... b) neprodleně po zajištění poučit zajištěného cizince v jazyce, ve kterém je cizinec schopen se dorozumět, o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění. Nelze-li tento jazyk zjistit a nelze-li toto seznámení provést ani jiným způsobem, policie cizince poučí předáním písemně vyhotoveného poučení v jazycích českém, anglickém, francouzském, německém, čínském, ruském, arabském a španělském o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění. O předání písemně vyhotoveného poučení policie sepíše záznam.“ Tento nedostatek je i v rozporu s procesními zárukami zajištěného žadatele o azyl, obsaženými v UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999 (Guideline 5: Procedural Safeguards.), dle nichž by měla být tato osoba okamžitě a v plném rozsahu informována o každém rozhodnutí o zajištění, které se jí dotýká, včetně důvodů pro jeho vydání a právech, kterými disponuje a to **v jazyce a způsobem, kterému rozumí!**

<sup>168</sup> Srov. UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999, Guideline 5: Procedural Safeguards

<sup>169</sup> „If detained, asylum-seekers should be entitled to the following minimum procedural guarantees: .... (iii) to have the decision subjected to an automatic review before a judicial or administrative body independent of the detaining authorities. This should be followed by regular periodic reviews of the necessity for the continuation of detention, which the asylum-seeker or his representative would have the right to attend;“

<sup>170</sup> Commission on Human Rights United Nations Working Group on Arbitrary Detention, Deliberation No. 5, I. Guarantees Concerning Persons Held in Custody

<sup>171</sup> „Principle 3: Any asylum seeker or immigrant placed in custody must be brought promptly before a judicial or other authority..... The term "a judicial or other authority" means a judicial or other authority which is duly empowered by law and has a status and length of mandate affording sufficient guarantees of competence, impartiality and independence.“

v jazyce, kterému rozumí, kteroužto podmínku § 124 odst. 2 CZ nezajišťuje. Vedle dalších záruk, musí soudní orgán v rámci přezkumu rozhodnout o zákonnosti zajištění a případném propuštění neprodleně. Ani tuto záruku stávající soudní praxe, a to přes existenci § 200u odst. 1 o.s.ř., zajištěnému cizinci neposkytuje.<sup>172</sup>

Dále, § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců<sup>173</sup> opravňuje zajištěného cizince podat dle § 200o a násl. o.s.ř. kdykoli po dobu trvání zajištění návrh, aby příslušný okresní soud nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání zajištění stanovené v zákoně o pobytu cizinců.<sup>174</sup> Bohužel, z naší poradenské praxe v ZZC Břeclav-Poštorná, přestože zákon ukládá soudu povinnost projednat tento návrh přednostně a s největším urychlením,<sup>175</sup> ve většině případů soud nestihne rozhodnout před uplynutím maximální 180ti denní lhůty pro zajištění a to i přesto, že je návrh podán k soudu ihned po zajištění. Ani druhá možnost, kterou nabízí cizinci § 172 odst. 1 cizineckého zákona,<sup>176</sup> nepředstavuje v praxi pro zajištěného cizince efektivní a rychlý právní nástroj přezkumu zákonnosti zajištění a rovněž v tomto případě ve většině námi zaznamenaných případů došlo k přezkumu zajištění až po uplynutí maximální doby trvání zajištění. V této souvislosti navíc nepůsobí zcela přesvědčivě, že dikce § 172 CZ hovoří o žalobě „*proti správnímu rozhodnutí*“, přitom rozhodnutí o zajištění není správním rozhodnutím, neboť na řízení o zajištění se nevztahuje správní řád. A „výraz „*správní rozhodnutí*“ v klasickém právním slova smyslu je výrazem či označením pro správní akt, který je výsledkem správního řízení a cílem celého postupu správních orgánů ve správním řízení.“<sup>177</sup> Pokud bychom tak vykládali toto ustanovení ve striktním slova smyslu, dojdeme k závěru, že na jeho základě nelze podat žalobu proti rozhodnutí o správním vyhoštění.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> „Principle 8: Notification of the custodial measure must be given in writing, in a language understood by the asylum seeker or immigrant, stating the grounds for the measure; it shall set out the conditions under which the asylum seeker or immigrant must be able to apply for a remedy to a judicial authority, which shall decide promptly on the lawfulness of the measure and, where appropriate, order the release of the person concerned.”

<sup>173</sup> Srov. § 124 odst. 3 CZ: „Zajištěný cizinec je oprávněn podat návrh podle zvláštního právního předpisu, v němž soud rozhodne o trvání zajištění a nařídí propuštění, jestliže zákonné důvody trvání zajištění pominuly.“

<sup>174</sup> Srov. § 200o a násl. o.s.ř.

<sup>175</sup> Srov. § 200u odst. 1 o.s.ř.: „Soud je povinen návrh projednat přednostně a s největším urychlením“

<sup>176</sup> „Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.“

<sup>177</sup> Lexikon, Správní právo; Petr Průcha, Richard Pomahač, nakladatelství Jiří Motloch-Sagit, 2002, str. 474 a násl., heslo *Správní rozhodnutí*; srov. např. i text na str. 475: „*Správní rozhodnutí není správním řádem definováno, z kontextu ustanovení tohoto předpisu je však možné dovodit, že za správní rozhodnutí je třeba považovat takový akt správního orgánu, který je vydán ve s právním řízení, a to s cílem autoritativně zasáhnout do právního postavení účastníků řízení*“

<sup>178</sup> Navíc odkaz na poznámku č. 26 v textu ustanovení § 172 odst. 1 CZ odkazuje na § 244 až 250k o.s.ř. (Část pátá, řízení ve věcech o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem), které ovšem pro přezkum rozhodnutí o správním

### 3.6. Náklady na pobyt cizinců v ZZC

Nelze přehlédnout, že pobyt cizinců v ZZC je navíc mimořádně nákladný a jestliže jeden den pobytu žadatele o udělení azylu v azylovém zařízení vyjde ČR na cca 350,- Kč,<sup>179</sup> tak v ZZC vyjde podle některých informací nevládních organizací jeden den pobytu zajištěného cizince/žadatele až na 600,- Kč.<sup>180</sup> V případě, že policie v praxi aplikuje ve vztahu k zajištěným cizincům ustanovení § 123 odst. 2 a 5,<sup>181</sup> k čemuž v poslední době dochází a policie tato ustanovení aplikuje velmi energicky a důsledně, vybírá od zajištěných cizinců, kromě částek na převoz do ZZC a realizaci samotného vyhoštění, za jeden den pobytu v ZZC částku 400,- Kč.<sup>182</sup> I podle Goodwin-Gilla, pokud dojde k potrestání cizince zajištěným za nelegální vstup na území bez přihlídnutí ke skutkové podstatě individuální žádosti o azyl, jedná se o případ plýtvání státních zdrojů a špatného řízení. Zajištění cizince sebou pro přijímací stát nese značné náklady a nevyhnutelně povede ke zpomalení národních systémů až na úrovni azylového řízení či kontroly nad přistěhovalectvím.<sup>183</sup>

### 3.7. Srovnání právní úpravy zajišťování žadatelů o azyl v ČR s některými evropskými resp. zámořskými zeměmi

Pokud jde o srovnání naší právní úpravy zajišťování žadatelů o azyl se situací ve státech EU resp. v některých dalších zemích, dovolujeme si tvrdit, že ve většině těchto zemí se přistupuje k opatření zajištění žadatele a omezení jeho svobody pohybu citlivěji. Omezení svobody

---

vyhoštění nelze použít, neboť tuto část o.s.ř. lze použít výlučně v případech vyplývajících z občansko-právních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (srov. § 244 odst. 1 o.s.ř.) pod něž nelze rozhodnutí o zajištění podřadit. V případě přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění tak lze využít soudního řádu správního a podat žalobu ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s.ř.s. V praxi jsou navíc v rozhodnutí o zajištění, v části nazvané „poučení“, cizinci poučováni o této možnosti (nikoli tedy o postupu dle § 244 a násl. o.s.ř.)

<sup>179</sup> Viz webové stránky Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR, [www.mvcr.cz/suz/uvod.html](http://www.mvcr.cz/suz/uvod.html). Podle informace poskytnuté I. náměstkem ministra vnitra Mgr. Miloslava Koudelného na tiskové konferenci k azylové politice v roce 2003 činily provozní náklady na jeden pobytový den žadatele v roce 2003 357,-Kč (<http://www.mvcr.cz/uprchlici/tisk2004/tisk.html>)

<sup>180</sup> Srov. Žádost OPU Ministru vnitra ČR ve věci zajištění nezletilých cizinců bez doprovodu, <http://www.azyl.cz/News/novinky.shtml>.

<sup>181</sup> Ustanovení § 123 CZ upravuje problematiku úhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním. Podle odst. 2: „Nelze-li uhradit náklady z jistoty, uhradí se, byť i částečně, z peněžních prostředků, jež má cizinec, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění, u sebe.“ A dle odst. 5: „Do nákladů spojených se správním vyhoštěním zahrne policie náklady na ubytování a stravování, přepravní náklady a ostatní nutné peněžní náklady.“

<sup>182</sup> Jde o informaci, kterou získali naši poradci v ZZC Břeclav-Poštorná

<sup>183</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 2: „To impose penalties without regard to the merits of an individual's claim to be a refugee will likely also violate the obligation of the State to ensure and to protect the human rights of everyone within its territory or subject to its jurisdiction. 6. Such a practice is also wasteful of national resources and an example of bad management. Where the penalty imposed is detention, it imposes significant costs on the



pohybu je vnímáno jako podstatný zásah do právního postavení cizince, o kterém musí rozhodnout v konečné instanci nezávislý, nestranný soud. Doba zajištění, o které může rozhodnout policie či jiný správní orgán, je většinou omezena na několik málo dnů, poté musí o dalším zajištění žadatele rozhodnout ex offio soud.<sup>184</sup> Krom toho většina právních úprav (a to i v zemích, kde neexistují formální limity pro délku zajištění cizince) uzákoňuje pravidelný soudní přezkum dalšího trvání zajištění a to v relativně krátkých intervalech. Podobné záruky a efektivní kontrolní mechanismy právní úprava v ČR postrádá.

### 3.7.1. Belgie

V **Belgii**<sup>185</sup> je situace taková, že ve fázi řízení o přípustnosti řízení o udělení azylu (admissibility stage), nikoli tedy ve standardním azylovém řízení,<sup>186</sup> může být žadatel, který přijíždí bez náležitých dokladů zajištěn na stanoveném místě na hranicích po dobu dvou měsíců; průměrná doba zajištění je 14 dnů. V době aplikace Dublinu I. mohl být žadatel zajištěn až na dva měsíce za účelem jeho transferu do státu odpovědného za projednání žádosti. Pokud žadatel nemohl být z nějakého důvodu přemístěn, mohl být zajištěn až na dva

---

*receiving State, and inevitably increases delay in national systems, whether at the level of refugee determination or immigration control.”*

<sup>184</sup> Tato skutečnost představuje podstatnou, závažnou disproporci s poměry v ČR, kde může být a v praxi i většinou bývá cizinec zajištěn na základě rozhodnutí policie a to často až na maximální možnou 180ti denní dobu zajištění, aniž by toto rozhodnutí bylo přezkoumáno soudem.

<sup>185</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 24, 25: „65. In Belgium, at the admissibility stage, an asylum seeker who arrives without necessary documentation may be detained at a specified location at the border for two months (Article 74/5 of the Aliens Act); the average length of detention is 14 days. There is a special detention centre at Zaventem airport for persons without the necessary documentation for entry into Belgium, or the country of destination, or funds for their intended stay in Belgium. Upon applying for asylum, however, persons are transferred to the detention centre. Detention may also be ordered in order to transfer an asylum seeker to the ‘responsible State’ under the Dublin Convention; such detention period must not exceed two months (Article 51/5, paragraph 3 of the Aliens Act). Where an asylum seeker cannot be transferred for any reason, he or she may be detained until deported (Article 7, alinea 3 of the Aliens Act). The initial two-month period can be prolonged by the Minister of the Interior or his/her delegate for additional two-month periods, up to five months, if: the necessary steps for removal are initiated within seven days of detention; these steps are pursued with due diligence; and timely removal is foreseen. If detention must be prolonged beyond five months due to public order or national security considerations, then detention can be extended on a month-to-month basis. The total detention period cannot exceed eight months. Thereafter, the detainee must be released. 66. An undocumented asylum seeker who has already entered Belgium, or who requested asylum after authorisation to remain expired, and whose asylum request is denied during the admissibility stage by the Aliens Office and is likely to be rejected on appeal may be detained. Under Article 74.6 of the Aliens Act, the asylum seeker may be detained in a determined place in order to assure his/her effective expulsion. The measure can be upheld until the asylum seeker’s application is determined to be admissible by the General Commission for Refugees and Stateless Persons, or for an initial two-month period. Approximately 40-50 such asylum-seekers are detained each month. 67. Several provisions of the Aliens Act also provide for detention of asylum-seekers for reasons of public order or national security (articles 63.5 alinea 3, article 52 bis, and article 54 paragraph 2)“; srov. i Human Rights First Review 2002, str. 14 a násl

<sup>186</sup> Naproti tomu v ČR může být ve vztahu k zajištěnému cizinci vedeno jak zrychlené řízení, tak řízení řádné ovšem se slabším procesním postavením oproti nezajištěnému žadateli, zejména pokud jde o kratší odvolací lhůtu

měsíce. Tato doba mohla být ministrem vnitra prodloužena o další dvouměsíční lhůtu na celkem pět měsíců za podmínky, že nezbytná opatření k deportaci byla podniknuta do 7 dnů od zajištění, tyto opatření jsou realizována s náležitou péčí a realizace samotné deportace je předpokládána v brzké době. Další zajištění nad 5ti měsíční lhůtu z důvodu veřejného pořádku či národní bezpečnosti může být prodloužována vždy o jeden měsíc s tím, že maximální doba zajištění je 8 měsíců, poté musí být zadržená osoba propuštěna. Zajištěn může být rovněž žadatel o azyl bez dokladů, který se již nachází na území Belgie, popř. který požádal o azyl, až po uplynutí doby povoleného pobytu na území Belgie a jehož žádost byla zamítnuta v řízení o přípustnosti a je pravděpodobné, že i odvolání bude zamítnuto.<sup>187</sup> V souladu s belgickým cizineckým zákonem<sup>188</sup> může být cizinec zajištěn na určitém místě, aby byla zajištěna rychlá realizace vyhoštění do doby, než bude o odvolání rozhodnuto resp. po dobu počáteční dvouměsíční lhůty.<sup>189</sup> Několik ustanovení cizineckého zákona stanoví možnost zajištění žadatele o azyl z důvodu veřejného pořádku či národní bezpečnosti.<sup>190</sup> Obecně je tedy maximální doba zajištění 2 měsíce<sup>191</sup> s tím, že v případě deportace je tento limit prodloužen na pět měsíců,<sup>192</sup> resp. v případě veřejného pořádku a národní bezpečnosti na 8 měsíců.<sup>193</sup>

---

<sup>187</sup> Při samotném rozhodování o zajištění je zvažována pravděpodobnost odmítnutí odvolání, zda žadatel pochází ze státu jehož občané mají nízké procento uznaných azylů a zda je volné místo v detenečním centru; srov. Human Rights First Review 2002, str. 14: „*In deciding whether to detain a given undocumented asylum seeker, the Aliens Office considers whether an appeal is likely to be rejected, whether the asylum seeker comes from a country from which few asylum applications are granted on the merits, and whether space is available in a detention center.*”

<sup>188</sup> The Law of 15 December 1980 on the access of aliens to the territory, their residence, establishment and removal (the Aliens Law); Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; ve francouzské znění je zákon dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3df8b5f44>

<sup>189</sup> V praxi však jsou jen zřídka kdy zajištěni na celé dva měsíce; srov. Human Rights First Review 2002, str. 14: „*Asylum seekers may be detained for up to two months, but are rarely detained for so long.*“; obdobně i ECRE COUNTRY REPORT 2002: Belgium, bod 12

<sup>190</sup> V této souvislosti se nebráníme zakotvení podobného ustanovení i do českého právního řádu, ovšem s efektivními procesními zárukami pro dotyčného cizince (možnost odvolání k vyšší instanci popř. periodický přezkum zajištění). Než paušálně aplikovat zajištění žadatelů o azyl, kteří vstoupili na území ČR nelegálně včetně použití falešných cestovních dokladů, bez rozlišování co do důvodů žádosti o azyl, důvodů nelegálního vstupu apod., jeví se nám smysluplnější zakotvit možnost zajištění žadatele o azyl v průběhu azylového řízení, pokud tento opakovaně a hrubým způsobem porušuje svoje povinnosti stanovené právním řádem, popř. ubytovacím řádem pobytového střediska, a mírnější opatření (ve formě napomenutí, pokuty) se ukázala jako neefektivní. Šlo by pak o případy svou závažností ještě nespádající pod trestně právní normy a nebylo by tedy možné použít prostředků, které tyto normy nabízí (např. vazba). Praxe ukazuje, že stávající systém správních trestů a opatření není ve vztahu k některým žadatelům o azyl dostatečně efektivní a nezaručuje vynucení dodržování stanovených povinností

<sup>191</sup> Pokud není rozhodnuto o přípustnosti žadatele, který žádá na hranicích, do dvou měsíců, musí být propuštěn a totéž se týká žadatelů na území, kteří byli zadrženi poněvadž neměli potřebné dokumenty ke vstupu do země (srov. Human Rights First Review 2002, str. 15: „*If decisions on admissibility are not made within two months, asylum seekers are released from detention. Asylum applicants who applied in-country and are detained because they lack entry documents must also be released if decisions are not made within two months.*”

<sup>192</sup> Žadatel o azyl se může odvolat proti rozhodnutí o zajištění, pokud přesahují dvouměsíční lhůtu, k okresnímu soudu, který jen zřídka mění původní správní rozhodnutí. Pokud ovšem nerozhodne do 5 dnů, žadatel o azyl

### 3.7.2. Francie

Ve **Francii**<sup>194</sup> nejsou obecně žadatelé o azyl zadržováni na základě podání žádosti o azyl. Z pravidla nezajišťování žadatelů existují pouze dvě výjimky, v obou případech je však doba zajištění krátká. První výjimku představuje zajištění žadatelů o azyl po dobu řízení o přípustnosti (tedy opět nikoli v případě meritorního projednávání věci) v tzv. „čekacích zónách“<sup>195</sup> na letištích, mořských přístavech a vlakových nádražích s mezinárodní dopravou,<sup>196</sup> do doby rozhodnutí o povolení vstupu na území. Pokud by však v tomto případě doba zajištění trvala více než 4 dny, vyžaduje schválení soudcem (které je navíc aplikováno automaticky)<sup>197</sup> a celková doba zajištění v tomto případě nesmí přesáhnout 20 dnů.<sup>198</sup> Pokud bylo jednou o přípustnosti rozhodnuto, zajištění není obecně během dalšího azylového řízení používáno, pouze (druhá výjimka z pravidla nezajišťování žadatelů o azyl) v případě tzv. „přednostního řízení“ (priority procedure) ve smyslu § 10 francouzského azylového zákona,<sup>199</sup> pokud a) žadatel představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo b) pokud místní

---

musí být propuštěn. Proti rozhodnutí okresního soudu se může žadatel nebo státní zástupce odvolat do 24 hod. k odvolacímu soudu, který pokud nerozhodne do 15 dnů, tak žadatel musí být opět propuštěn. Poslední instancí představuje Nejvyšší soud (*Cour de Cassation*) s tím, že odvolání až k této poslední instanci jsou velmi nákladná. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 15 „*Asylum seekers may appeal decisions by the Aliens Office extending detention by two months to the Council Chamber of the District Court, which rarely modifies initial administrative decisions to detain. If decisions are not made within five days, asylum seekers must be released. The Council Chamber.s decisions can be appealed by asylum seekers or by the public prosecutor within twenty-four hours to the Indictment Division of the Court of Appeal. If the Indictment Division fails to rule in fifteen days, asylum seekers must be released. Final appeals can be made to the Cour de Cassation.161 These appeals are very costly.*“

<sup>193</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 15: „*Generally two months. In addition, there is a limit of five months while awaiting deportation. Only for public order or national security reasons can detention be extended up to eight months.*“

<sup>194</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 25; Srov. i Human Rights First Review 2002, str. 33 a násl. a Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/france.shtml>)

<sup>195</sup> V angl. překladu „waiting zones or remand centers“

<sup>196</sup> Těchto čekacích zón je v současné době okolo 100 a jsou jako takové označeny buď místními správními orgány, prefekturami nebo na vlakových nádražích Ministerstvem vnitra. Legislativa čekací zónu definuje jako prostor od bodu vstupu na území do bodu provádění osobní prohlídky a může ji tvořit ubytovací zařízení poskytující hotelové služby a to buď v rámci čekací zóny nebo v její těsné blízkosti

<sup>197</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 34: „*After 4 days, the Civil Court will review the decision to detain. Extensions of detention periods thereafter are by judicial order only.*“

<sup>198</sup> Human Rights First Review 2002, str. 33 resp. 34: „*Holding a person in a .waiting zone. for more than four days requires the approval of a judge and can only last up to 20 days.*“ Proti rozhodnutí prvoinstančního soudu o prodloužení zajištění se lze dokonce odvolat k odvolacímu soudu („*The border police have the authority to detain asylum seekers in administrative detention for 4 days. Further detention must be ordered by the Tribunal de Grande Instance, a civil court, which may extend detention in eight day increments for a total of 20 days. The decisions of the Tribunal to extend detention can be appealed to the Court of Appeal.*“)

<sup>199</sup> The Act of 25 July 1952 regarding the establishment of the OFPRA ("Office français de protection des réfugiés et apatrides", the first instance asylum determination body), modified by the Act of 11 May 1998; ve francouzském znění dostupný na <http://www.unhcr.ch>; srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers

prefektura<sup>200</sup> považuje žádost o azyl za zneužívání azylové procedury popř. za podvodnou či podanou s úmyslem oddálit výkon rozhodnutí k opuštění země. Žadatel o azyl je v takovém případě zajištěn dokud OFPRA o jeho žádosti nerozhodne, ale ne déle než 12 dnů. Odmítnutý žadatel o azyl, který pobývá na území nelegálně, může být zadržen na dva dny a tato lhůta může být soudem prodloužena dvakrát o 5 dnů. Pokud se ani v této 12ti denní lhůtě nepodaří cizince vyhostit, bude, ovšem bez dokladů, propuštěn.<sup>201</sup> **Ve Francii jsou tak maximální lhůty pro zajištění žadatelů o azyl 20 resp. 12 dnů!**

### 3.7.3. Německo

V Německu,<sup>202</sup> kde jsou žadatelé o azyl po dobu azylového řízení typicky ubytováni v otevřených azylových zařízeních, je detence používána většinou až v případě žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta a kteří čekají na deportaci. Ovšem každé zajištění trvající déle než 24 hodin musí být nařízeno výlučně soudem, nikoli správním orgánem. Jde o případy, kdy odmítnutý žadatel o azyl ve stanovené lhůtě dobrovolně nevycestoval, nedostavil se za účelem opuštění země a změnil místo pobytu, aniž by informoval příslušné úřady či je shledáno pravděpodobným, že nebude poskytovat potřebnou součinnost při opuštění země.<sup>203</sup> Správní orgány musí o vydání zajišťovacího příkazu požádat příslušný soudní orgán.<sup>204</sup> Pokud

---

and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část s názvem "Detention"

<sup>200</sup> Místní prefektura uděluje žadateli o azyl dočasné povolení k pobytu, které je nezbytným předpokladem pro podání žádosti o azyl k Francouzskému úřadu na ochranu uprchlíků a bezdomovců (Office français pour la protection des réfugiés et apatrides, dále jen OFPRA)

<sup>201</sup> Srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část s názvem "Detention": „However, applicants processed under the "priority procedure" of Section 10 of the Asylum Act (...) may be detained in the following two cases: - the asylum seeker represents a threat to the public order; - the asylum application is considered by the Prefecture to be abusive, fraudulent or lodged in the intention of postponing the implementation of a removal order....Asylum seekers are detained until a decision on their application is made by the OFPRA, but no longer than 12 days. Rejected asylum seekers staying illegally on the territory may be detained for two days. This may be prolonged by a Civil Court for two consecutive periods of five days. If the expulsion cannot be carried out within this total period of 12 days, the person will be released but left without any document.”

<sup>202</sup> Srov. Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 25, 26; Srov. i Human Rights First Review 2002, str. 35 a násl.

<sup>203</sup> V těchto případech může soud nařídit zajištění od 6 do 18 měsíců s tím, že po uplynutí této doby již cizinec musí být propuštěn. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 37: „If the asylum seeker has failed to depart and changed his place of residence without informing the authorities, or if it is likely that the asylum seeker will fail to appear, then the competent judicial authority can order detention for six to eighteen months, after which time the alien must be released from detention.”

<sup>204</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 35, 36, 37: „Asylum seekers whose claims have been denied and who have stayed beyond the date of voluntary departure, failed to appear for removal, or are deemed likely to fail to appear for removal may also be detained. The authorities must apply for an order of detention from the competent judicial authority....Detention lasting more than 24 hours can be ordered only by the courts, not the aliens authority....The decision to detain is made by the civil section of an Amtsgericht (the lower district or local court). Appeal of this decision can be made within 2 weeks to the Landgericht (the district civil court) and then to the Oberlandesgericht (the regional civil court)....Review upon appeal is a substantive review of the merits of the case and new evidence may be presented.”

ještě nebyl vydán příkaz k deportaci a toto rozhodnutí nemůže být v brzké době přijato, může být nařízeno zajištění až na 6 týdnů. Pokud již byl příkaz k deportaci vydán, žadatel může být zajištěn na jeden týden, pokud je pravděpodobné, že se bude vyhýbat deportaci.<sup>205</sup> V praxi trvá detence zřídka kdy déle než 3 měsíce.<sup>206</sup>

Pak je možné detenci použít rovněž v případě, kdy osoba pobývá na území bez řádného oprávnění. Pokud osoba vstoupila na území Německa před podáním žádosti o azyl nelegálně, může být zajištěna maximálně na 4 týdny.<sup>207</sup>

Žadatelé o azyl, kteří přijíždí na letiště bez osobních dokladů nebo z bezpečné země původu vstupují do zrychleného řízení a jsou umístěni do uzavřeného přijímacího střediska v tranzitní zóně letiště. Pokud není o žádosti rozhodnuto do 2 dnů,<sup>208</sup> žadatel musí být propuštěn do standardního přijímacího zařízení<sup>209</sup> a i v těchto případech rozhoduje o zajištění soud.<sup>210</sup> Pokud je rozhodnuto o odepření vstupu, žadatel má 3 dny na podání odvolání k soudu, který pokud nerozhodne do 14 dnů, tak musí být žadatel automaticky propuštěn.<sup>211</sup>

---

<sup>205</sup> Pokud má zajištění v tomto případě pokračovat, musí správní orgán prokázat, že deportace zajištěného cizince je možná v průběhu následujících tří měsíců. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 37, 38: „*If a deportation order has not yet been adopted and no immediate decision on deportation can be made, detention of up to six weeks may be ordered. Once the deportation order has been adopted, asylum seekers can be detained for one week if the asylum seeker is likely to abscond to avoid deportation .... In order to continue to detain an alien with a removal order, the alien authority must establish that removal is possible within the next three months.*”

<sup>206</sup> Srov. Human Rights First Review 2002 (str. 37 resp. 38). U cizinců, kteří čekají na deportaci, navíc jejich zajištění podléhá pravidelnému soudnímu přezkumu vždy po uplynutí 3 měsíců („*In practice, detention rarely lasts longer than 3 months ... Is there periodic review of detention? .... But for those liable to be deported, three-month review....Rejected asylum seekers awaiting deportation have the right to review of their detention every three months.*“)

<sup>207</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 37: „*Those who have been arrested for illegal entry prior to applying for asylum may be detained for a maximum of four weeks.*“

<sup>208</sup> Srov. s ustanovením § 73 odst. 2 písm. a) AZ, které stanoví lhůtu 5 dnů (a tedy 2,5 x delší než v případě Německa) pro vydání prvoinstančního rozhodnutí s tím, že pokud nebude dodržena musí být žadatel dopraven do jiného azylového zařízení

<sup>209</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 35: „*Asylum seekers arriving at an airport without identity documents or from a .safe country of origin. are referred to an accelerated asylum procedure and kept at the airport .transit zone,. a closed airport reception center. If no decision has been made on the asylum application after two days, these asylum seekers are released and assigned to a reception center.*”

<sup>210</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 37: „*Detention of aliens in the accelerated procedure must also be ordered by the court....*”

<sup>211</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 37: „*If the asylum seeker appeals a decision to deny entry within three days and no decision is made within fourteen days, the asylum applicant is automatically released.*” V případech řízení probíhajícího na letišti, tak zadržené osoby mohou strávit ve speciálním uzavřeném zařízení v tranzitní zóně maximálně 19 dnů, než je jejich žádost s konečnou platností zamítnuta jako zjevně nedůvodná (Srov. Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 26: „*Those who arrive at a major airports may be subject to the airport procedure, during which they may be restricted in fact to the closed facility at the airport for up to a maximum of 19 days before final rejection of their claim as manifestly unfounded.*“)

### 3.7.4. Itálie

Přestože v **Itálii**<sup>212</sup> dochází k obligatornímu zajištění cizinců, kteří vstoupili na území Itálie nelegálně a jejichž totožnost nebyla zjištěna v dočasných zadržovacích centrech, v případě žadatelů o azyl zadržených na hranicích, jsou v těchto centrech zadržováni pouze několik hodin či dnů. Pokud bylo rozhodnuto o přípustnosti kladně, žadatel je propuštěn do standardní azylové procedury.<sup>213</sup> Maximální doba zajištění je ve vztahu k žadateli, jehož totožnost nebyla stanovena, 20 dní, u odmítnutých žadatelů, kteří nedisponují cestovním dokladem a očekávají deportaci, je maximální doba zajištění stanovena na 30 dní.<sup>214</sup>

### 3.7.5. Lucembursko

V **Lucembursku**<sup>215</sup> mohou být Ministerstvem spravedlnosti zajištěny osoby, které mají buď padělané doklady nebo nemají cestovní doklady vůbec,<sup>216</sup> pokud vstoupili na území nelegálně na letišti nebo pokud požádali o azyl poté, co byl jejich pokus o vstup na území odmítnut při pohraniční kontrole. Detence žadatelů ovšem není běžným jevem.<sup>217</sup> Za výjimečných okolností může být osoba rovněž zajištěna za účelem usnadnění transferu žadatele o azyl do státu odpovědného za projednání azylové žádosti podle Dublinského nařízení. Jak v případě zajištění z důvodu padělaných dokladů tak v případě zajištění před výkonem rozhodnutí o vyhoštění, je lhůta pro zajištění 1 měsíc. Počáteční jednoměsíční lhůta může být Ministerstvem spravedlnosti prodloužena o další měsíční lhůty, ovšem maximálně na tři měsíce, poté musí být zajištěná osoba propuštěna.<sup>218</sup> Do jednoho měsíce ode dne oznámení

<sup>212</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 55 a násl.

<sup>213</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 55: „Under the 1998 Aliens Act, any foreign national entering Italy illegally whose identity is not established may be detained at a temporary holding center. The 2001 Immigration and Asylum Bill provides for the mandatory detention of these immigrants. At these centers asylum seekers who are apprehended at border entry points are held for hours, or possibly days. Those who arrive by air are detained in the transit zone of the airport until the Border Police decides on their admissibility. Once admitted, asylum seekers are released, referred to the normal asylum procedure and issued three-month renewable residence cards.”

<sup>214</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 56: „There is a twenty-day maximum for the detention of asylum seekers whose identity cannot be established. In addition, there is a thirty-day maximum for detention of undocumented asylum seekers awaiting deportation.“

<sup>215</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 27; Srov. Human Rights First Review 2002, str. 65 a násl.

<sup>216</sup> Pokud nemůže být v tomto případě do 48 hodin kontaktováno Ministerstvo spravedlnosti, rozhodnutí o zajištění musí být potvrzeno oddělením státního zástupce. Human Rights First Review 2002, str. 66: „If the Ministry of Justice cannot be contacted, the decision to detain aliens with falsified travel documents for up to 48 hours must be confirmed by the public prosecutor's department.“

<sup>217</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 65, 66: „Asylum seekers are detained by the Ministry of Justice if their identification is false or non-existent, if they entered illegally at the airport, or if they apply for asylum after their attempt at illegal entry has been refused by border control. Generally, detention of asylum seekers is uncommon..... In practice, however, the authorities rarely, if ever, detain asylum seekers.“

<sup>218</sup> Což znamená, že každý měsíc jsou vlastně důvody zajištění Ministerstvem spravedlnosti nově přezkoumávány. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 66: „The limit for detention due to forged

rozhodnutí o zajištění může zadržaná osoba podat odvolání ke správnímu tribunálu a poté ke správnímu soudu.

### 3.7.6. Nizozemí

V Nizozemí<sup>219</sup> je možné zajistit žadatele o azyl na 48 hodin v jednom ze čtyř registračních center opět ve fázi, kdy holandská Imigrační a naturalizační služba (Immigration and Naturalization Service) rozhoduje o přípustnosti žádosti. Pokud se ukáže, že není možné o žádosti o azyl rozhodnout v tomto zrychleném řízení, žadatel je předán do tzv. Prověřovacího a přijímacího střediska (Screening and Reception Center (OC)) k dalšímu řízení. Žadatelé o azyl, jejichž žádost byla shledána jako přípustná, pobývají v některém z otevřených přijímacích středisek a později ve střediscích pro žadatele o azyl, které se nachází po celém zemi Holandska, popř. na soukromí. Odmítnutí žadatelé o azyl, kteří čekají na vyhoštění, mohou být zajištěni maximálně na 1 měsíc a to ještě za podmínky, že vyhoštění cizince ze země je možné a je zapotřebí obstarat potřebné cestovní dokumenty.<sup>220</sup> Do deseti dnů je zajištění automaticky přezkoumáváno okresním soudem. V případě posouzení žádosti jako nepřipustné, se žadatel může do 24 hodin proti tomuto rozhodnutí rovněž odvolat k okresnímu soudu, který rovněž přezkoumá zákonnost zajištění. Pokud byla žádost o azyl zamítnuta ve zrychleném řízení a žadatel je zajištěn 4 týdny, aniž by podal odvolání proti zamítavému rozhodnutí, musí být informován okresní soud. Pokud není ani po této době deportace možná a na vině není zajištěný cizinec, je pravděpodobné, že dotyčný cizinec bude propuštěn.<sup>221</sup>

---

*documents and for pre-deportation detention is one month. The detention period can be extended, month-by-month, to a maximum of three months.....Detention is reviewed by the Ministry of Justice on a monthly basis."*

<sup>219</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 27, 28 (zde je ovšem popisována legislativa a praxe do 31. 3. 2001 dle cizineckého zákona z 13. ledna 1965, který byl od 1. dubna 2001 nahrazen novým cizineckým zákonem (Aliens Act 2000); Srov. i Human Rights First Review 2002, str. 73 a násl.

<sup>220</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 74: *„Rejected asylum seekers awaiting deportation are also detained provided removal is possible and documentation has been required. Such detention, however, must not exceed a month."*

<sup>221</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 74, 75: *„There is an automatic review of detention within 10 days by the District Court. If an asylum seeker is deemed inadmissible, she may appeal the negative admissibility decision to the District Court which also reviews the lawfulness of detention. This appeal must be made within 24 hours ... In addition, the court is notified of any detention of a rejected asylum seeker for over four weeks that has not been appealed. If deportation is still impossible, through no fault of the alien, the asylum seeker will be released.....If an asylum seeker has been rejected for the accelerated procedure, and has been detained for four weeks pending removal without lodging an appeal against the rejection, the District Court is notified. If deportation is not possible, the detainee will likely be released."*

### 3.7.7. Španělsko

Španělská<sup>222</sup> legislativa neumožňuje detenci žadatelů o azyl s výjimkou krátkého řízení o přípustnosti na hranicích, během něhož se rozhoduje o připuštění žadatele do řádného azylového řízení.<sup>223</sup> V ostatních případech musí o zajištění rozhodnout soud.<sup>224</sup> V případě podání žádosti o azyl na území, nedochází k zajištění žadatelů. Pokud tito očekávají rozhodnutí o přípustnosti, musí si najít vlastní ubytování a v případě kladného rozhodnutí, smí pobývat v přijímacím středisku.<sup>225</sup>

Odmítnutí žadatelé o azyl, kteří čekají na vyhoštění, mohou být správním orgánem (policí) zajištěni pod podmínkou, že zajištění trvajícím déle než 72 hodin musí povolit soud. Správní orgán musí navíc předložit důkazy, které zajištění do doby výkonu příkazu k vyhoštění ospravedlňují. Pokud se správnímu orgánu nepodaří dokázat, že pro vyhoštění je zajištění nezbytné resp. že k deportaci skutečně dojde, soud zajištění nepovolí. Pokud soud zajištění povolí, tak jen na nezbytně nutnou dobu pro výkon příkazu k vyhoštění, maximálně na 40

---

<sup>222</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 28; dále Human Rights First Review 2002, str. 103 a násl. a Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Spain, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/spain%202003.doc>

<sup>223</sup> Při podání žádosti o azyl na hranicích, je se žadateli proveden pohovor pohraniční policií popř. Úřadem pro azyl a uprchlíky se sídlem v Madridu ("Oficina de Asilo y Refugio" – OAR) s tím, že prvoinstanční rozhodnutí musí být vydáno do 4 dnů od podání žádosti. Pokud byla žádost zamítnuta jako nepřipustná a bylo rozhodnuto o nevpouštění na území, žadatel má 24 hodin na podání odvolání k ministerstvu vnitra, které má dva dny na vydání rozhodnutí s tím, že v tomto stádiu je vyžádáno mínění UNHCR. Pokud ministerstvo vnitra nerozhodne do 4 dnů popř. pokud byla žádost shledána jako přípustná, žadatel je propuštěn z letištní zóny na území. Pokud ministerstvo vnitra odvolání zamítlo, žadatel se může s žádostí o přezkum ve lhůtě 2 měsíců obrátit na vrchní soud. Srov. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 105: „*Border applicants are initially interviewed by the border police or the Office for Asylum and Refuge in Madrid, and are given an initial decision on the admissibility of their asylum applications within four days following the date of their claim. Where admission of the application is refused and entry not permitted, the applicant may request, within one day, review by the Ministry of the Interior which has two days in which to respond. At this juncture, UNHCR's opinion is also sought. If the Ministry does not respond within four days, or the applicant is allowed to enter the full asylum procedure, the applicant is released from the airport area and allowed into the country. If the Ministry rejects the appeal, the applicant may request review by the National High Court within two months.*”

<sup>224</sup> Např. zajištění cizinců, kteří vstoupili na území Španělska nelegálně, musí být po uplynutí 72 hodin prodlouženo jen na příkaz soudu a to maximálně na 40 dnů. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 103 resp. 105: „*In Spain, there is no legal basis to detain asylum seekers, apart from the brief admissibility phase at the border, during which an initial determination is made on whether an application will be admitted to the full asylum process. In other circumstances, detention must be approved by a court.....Detention of arriving aliens who enter illegally can only be extended (after the initial 72- hour detention) by a court order.*” Srov. i Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 28 a Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Spain, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Detention

<sup>225</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 103: „*In-country applicants are not detained. If they are awaiting decision on the admissibility of their asylum application, they must find their own accommodations, and if they are admitted to the full determination procedure, they may stay at a reception center.*”



dnů. Pokud tato maximální lhůta není dodržena, policie musí zamítnutého žadatele o azyl propustit<sup>226</sup>

### 3.7.8. Švédsko

Ve Švédsku<sup>227</sup> může dojít k zajištění žadatele, pokud je zpochybněna jeho totožnost či státní občanství, pokud je pravděpodobné, že mu bude odepřen vstup na území,<sup>228</sup> pokud vyvstanou určité pochybnosti ve vztahu k výkonu rozhodnutí o odepření vstupu či příkazu k vyhoštění, pokud je pravděpodobné, že se bude žadatel skrývat či se dopustí trestného činu.<sup>229</sup> Rozhodnutí může vydat jeden ze čtyř následujících subjektů - policie, imigrační úřad, cizinecký odvolací úřad<sup>230</sup> nebo ministerstvo zahraničí,<sup>231</sup> a pokud je rozhodnutí vydáno policií, musí být potvrzeno jedním ze tří zbývajících orgánů. Obecně, rozhodnutí o zajištění musí být přezkoumáno do dvou týdnů, v případě rozhodnutí související s odepřením vstupu nebo příkazem k vyhoštění do dvou měsíců. Pokud není detence přezkoumána v uvedených termínech, příkaz k zajištění přestává být vykonatelný. Zajištění je navíc periodicky v 14ti denních resp. dvou měsíčních termínech dále přezkoumáváno a tento přezkum provádí správní soud.<sup>232</sup>

---

<sup>226</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 104, 105: „Asylum seekers whose claims have been rejected and are awaiting deportation may be detained.....The administrative authority (the police) wishing to detain rejected asylum seekers awaiting deportation must obtain judicial authorization of detention within 72 hours. The authority must provide justification for detention while awaiting execution of the deportation order; if the authority cannot prove that detention is necessary for deportation, or that deportation will actually occur, the judge will not authorize the detention. If the detention is authorized, the detainee is held only as long as necessary to execute the deportation order, up to a maximum of 40 days. If the deadline for deportation is not met, the police must release the rejected asylum seeker.” Obdobně i Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Spain, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Rejected asylum seekers

<sup>227</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection, str. 28 a Human Rights First Review 2002, str. a 106 a násl.

<sup>228</sup> V tomto případě je doba zajištění omezena na 48 hodin (srov. Hlava VI., § 4 švédského cizineckého zákona účinného do 1. července 1990, dostupný v angl. znění na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b50a1c&page=research>)

<sup>229</sup> V této souvislosti odkazujeme na Hlavu VI. (zejména § 2) resp. IV (§§ 1 – 3) švédského cizineckého zákona

<sup>230</sup> V těchto třech případech se odvolání podává ke správnímu soudu. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 107

<sup>231</sup> V tomto případě se odvolání podává k Nejvyššímu správnímu soudu. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 107

<sup>232</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, str. 107: „Detention orders generally are to be reviewed within two weeks and detention orders related to refusal-of-entry or expulsion orders are to be reviewed within two months. If such review does not take place within these periods, the detention order ceases to be applicable. If the orders are continued upon review, they are to be reviewed periodically at the same intervals indicated above by the County Administrative Courts.....There is regular review by County Administrative Courts1130, at two-week intervals for ordinary detention orders, and at two-month intervals for detention orders related to refusal-of-entry or expulsion orders, according to the Swedish Red Cross in late 2001.“

### 3.7.9. Kypr

Na **Kypru** může o zajištění žadatele o azyl rozhodnout pouze soud a to pouze v případech, a) kdy je zapotřebí zjistit totožnost či státní příslušnost žadatele popř. stát posledního trvalého pobytu v případě, kdy je bez státní příslušnosti a dále v případě, kdy žadatel zničil či se jinak zbavil svého cestovního dokladu či dokladu totožnosti nebo použil padělané dokumenty k příjezdu do země za účelem oklamat příslušné úřady za předpokladu, že žadatel neoznámí tyto skutečnosti a svojí pravou totožnost v době podání žádosti o azyl, b) z důvodu posouzení nových skutečností, které žadatel předkládá na podporu svojí žádosti v případě, kdy jeho žádost byla zamítnuta první resp. druhou instancí a byl vydán příkaz k vyhoštění.<sup>233</sup> Zajištění žadatele nesmí překročit 8 dnů s tím, že tato doba může být prodloužena rozhodnutím soudu o dalších 8 dnů. Celková doba zajištění však nesmí překročit 32 dnů.<sup>234</sup>

### 3.7.10. Dánsko

V **Dánsku** je rozhodnutí o zajištění vydané policií platné pouze na dobu tří dnů. Poté musí být žadatel předveden k soudu, který může prodloužit zajištění o maximálně 4 týdny nebo žadatele propustit. Pokud dojde k prodloužení zajištění, musí být soudem přezkoumáváno každé 4 týdny. Soud rovněž ustanoví žadateli právního zástupce, aby hájil jeho zájmy.<sup>235</sup>

<sup>233</sup> Srov. § 7 odst. 4 písm. b) kyperského zákona o uprchlících: „*The detention of an applicant is only allowed by a Court Order and only in the forthcoming cases: (i) For establishing his identity or nationality, and in case he has no nationality the country of his previous habitual residence, in case he destroyed or disposed of his travel or identity documents or used forged documents on his arrival in the Republic in order to mislead the competent authorities, provided that he did not reveal these actions and his real identity at the time of submission of the application; (ii) For the examination of new elements which the applicant wishes to submit in order to prove his claim relating to his asylum application, in case his application has been rejected on first as well as on second instance and a deportation order has been issued against him.*”

<sup>234</sup> Srov. § 7 odst. 6 kyperského zákona o uprchlících: „(6) *An applicant's detention under subsection (4) may not exceed eight days. The detention may be extended for further eight-day terms upon Order of the Court, but the total detention period under subsection (4) shall in no case exceed thirty-two days.*“

<sup>235</sup> Srov. ECRE COUNTRY REPORT 2002: DENMARK: „*The initial decision to detain an asylum seeker is taken by the police and is valid for three days. After this period, the case is reviewed by a court, which may prolong the detention for four weeks or order the release of the applicant. If prolonged, the detention measure has to be reviewed by the judge every four weeks.*” Srov. i ustanovení § 37 odst. 1 až 3 dánského cizineckého zákona: „37. (1) *An alien deprived of liberty under section 36 must, if he has not already been released, within 3 full days after the enforcement of deprivation of liberty be brought before a court of justice, and the court shall rule on the lawfulness of the deprivation of liberty and its continuance. If the deprivation of liberty under section 36 was enforced immediately after an arrest under Part LXIX of the Administration of Justice Act, the time-limit is reckoned from the time of the arrest. The alien must be brought before the competent court at the place where the alien was detained. (2) The court shall assign an attorney to act on behalf of the alien. The date and hour when deprivation of liberty was enforced and when the alien was brought before the court must be registered in the court records. (3) The decision of the court must be made by court order subject to interlocutory appeal under the rules of Part XXXVII of the Administration of Justice Act. If the alien is deprived of liberty at the time the decision is made and if his deprivation of liberty is found lawful, the court order must determine a time-limit for continued detention. The court may extend this time-limit at a later date, but by no more than 4 weeks at a time. If the deprivation of liberty has been effected pursuant to section 36(1), third sentence, the deprivation of liberty may be upheld under this provision for not more than 7 days after the enforcement of the deprivation of liberty pursuant to section 36(1), third sentence.*“

### 3.7.11. Finsko

Ve **Finsku** může příslušný policista (např. vyšší policejní úředník místní policie či ústřední kriminální policie) rozhodnout o zajištění žadatele maximálně na 4 dny. Osoba, která o zajištění rozhodla, musí nejpozději následující den po zajištění informovat místní nižší soud (alioikeus) s tím, že do 4 dnů po zajištění musí tento soud buď rozhodnout o propuštění žadatele nebo prodloužit zajištění maximálně o 14 dnů. Ve 14ti denních intervalech musí být zajištění soudem přezkoumáváno i následně. Přestože finská legislativa nestanoví maximální dobu zajištění, v praxi bývají žadatelé zajištěni od 3 do 8 týdnů (což je podstatně kratší doba než v ČR).<sup>236</sup>

### 3.7.12. Irsko

**Irský** zákon o uprchlících<sup>237</sup> sice umožňuje imigračnímu úředníkovi nebo příslušníkovi policie (Garda Síochána) rozhodnout o zajištění, pokud má důvodné podezření, že a) žadatel o azyl představuje nebezpečí pro národní bezpečnost či veřejný pořádek, b) spáchal vážný nepolitický trestný čin mimo Irsko, c) pokud nevyvinul patřičně úsilí k objasnění svojí pravé totožnosti, d) pokud se vyhýbá odjezdu ze země v případě, že bylo rozhodnuto o jeho přemístění na základě Dublinské úmluvy nebo pravidla třetí bezpečné země, e) zamýšlí opustit území Irska a vstoupit na území jiného státu nezákonně a f) nebo bez náležitého vysvětlení zničil svůj průkaz totožnosti či cestovní doklad nebo vlastní padělaný průkaz

---

<sup>236</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, Finland, str. 31, 32: „Asylum seekers whose identity and travel route cannot be established are frequently detained in police custody for up to four days..... The decision to detain an asylum seeker is made by a senior officer of the police or by a senior officer of the frontier guard (the latter only has the authority to detain for 48 hours).<sup>340</sup> This decision is based on whether the asylum seeker's identity is clear, whether she has entered with a valid visa, and whether there is a risk of flight or criminal activity.<sup>341</sup> The officer who has made the detention decision must inform the local District Court of the detention at the latest, the day after detention. The Court must hear the case within four days of detention, and may then extend detention for up to fourteen days.... As long as detention is reviewed every fourteen days, there are no limits on length of detention.<sup>344</sup> In practice, asylum seekers are typically detained for three to eight weeks... After the initial four days, the decision to continue detention is automatically reviewed by the court of first instance every fourteen days.”). V podrobnostech srov. §§ 48 – 51 finského cizineckého zákona

<sup>237</sup> Před přijetím irského zákona o azylu v roce 1996 (Refugee Act 1996), který byl do praxe plně zaveden až v roce 2000, nemělo UNHCR informace o žádných zajištěných žadatelích o azyl. Nicméně i nyní je zajišťování žadatelů o azyl v Irsku jen velmi výjimečným opatřením, AI mělo např. k dubnu 2001 informaci pouze o několika málo zajištěných žadatelích o azyl (srov. Human Rights First Review 2002, str. 49: „The Refugee Act 1996 (as amended) was fully implemented in November 2000. The Act provides for substantial changes to the asylum procedure, in particular detention practices. Prior to the Act, the UNHCR knew of no detained asylum seekers. ... However, in actual practice, the use of these detention provisions is exceedingly rare. Amnesty International (Irish Section) reports that as of April 2001, there have been very few reports of detained asylum seekers.“)

totožnosti,<sup>238</sup> zároveň však musí dotyčného žadatele, jakmile je to jen možné, předvést před soudce okresního soudu.<sup>239</sup> Soudce může, pokud je přesvědčen, že existují výše uvedené důvody, rozhodnout o dalším trvání zajištění, které však nesmí přesáhnout dobu 21 dnů od počátku zajištění.<sup>240</sup> Důvody pro další trvání zajištění jsou pak soudem pravidelně přezkoumávány a zajištění může být prodlouženo vždy maximálně na 21 dnů.<sup>241</sup> Jako velmi praktickým a představujícím alternativu k detenci, se jeví oprávnění soudu podmínit propuštění ze zajištění libovolným opatřením, které považuje soudce za vhodné,<sup>242</sup> jako např. podmínit pobyt dotčené osoby v určitém okrese či místě či povinností hlásit se na policii ve stanovených intervalech.<sup>243</sup> Podle zákona o přistěhovalectví může být rovněž rozhodnutím imigračního úředníka nebo policisty zajištěn neúspěšný žadatel o azyl, ve vztahu k němuž bylo rozhodnuto o vyhoštění a u něhož existuje podezření, že se nepodrobí podmínkám obsaženým v platném vyhošťovacím příkazu.<sup>244</sup> Přestože zajištění v tomto případě nepodléhá automatickému soudnímu přezkumu, může o něj zajištěný cizinec požádat a soud v tomto

<sup>238</sup> Srov. § 9 odst. 8 irského zákona o uprchlících: „(8) Where an immigration officer or a member of the Garda Síochána, with reasonable cause, suspects that an applicant—(a) poses a threat to national security or public order in the State, (b) has committed a serious non-political crime outside the State, (c) has not made reasonable efforts to establish his or her true identity, (d)20 intends to avoid removal from the State in the event of his or her application for asylum being transferred to a convention country pursuant to section 22 or a safe third country (within the meaning of that section), (e) intends to leave the State and enter another state without lawful authority, or (f) without reasonable cause has destroyed his or her identity or travel documents or is in possession of forged identity documents, he or she may detain the person in a prescribed place (referred to subsequently in this Act as “a place of detention”).“

<sup>239</sup> Srov. § 9 odst. 10(a) irského zákona o uprchlících: „A person detained pursuant to subsection (8) shall, as soon as practicable, be brought before a judge of the District Court assigned to the District Court district in which the person is being detained.“

<sup>240</sup> Srov. § 9 odst. 10(b): „Where a person is brought before a judge of the District Court pursuant to paragraph (a), the judge may—(i)21 subject to paragraph (c), and if satisfied that one or more of the paragraphs of subsection (8) applies in relation to the person, commit the person concerned to a place of detention for a period not exceeding 21 days from the time of his or her detention, ...“

<sup>241</sup> Srov. § 9 odst. 14 (a) irského zákona o uprchlících: „Where a judge of the District Court commits a person to a place of detention under subsection (10)(b) or (13)(b), a judge of the District Court assigned to the District Court district in which the person is being detained may, if satisfied that one or more of the paragraphs of subsection (8) applies in relation to the person, commit him or her for further periods (each period being a period not exceeding 21 days) pending the determination of the person's application under section 8.“ Před novelou zákona o uprchlících z roku 2003 (26/2003) byla maximální doba zajištění o níž mohl soud rozhodnout a před jejímž skončením musely být důvody pro trvání zajištění opět soudem prozkoumány, dokonce jen 10 dnů (srov. Human Rights First Review 2002, str. 50 nebo Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Ireland, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/ireland.shtml>)

<sup>242</sup> Obdobně jako je tomu v Kanadě, srov. výše kapitola 3.3. Kanadský model a některé další příklady

<sup>243</sup> Srov. § 9 odst. 10(b) irského zákona o uprchlících: „Where a person is brought before a judge of the District Court pursuant to paragraph (a), the judge may— ... (ii) without prejudice to paragraph (c), release the person and the judge may make such release subject to such conditions as he or she considers appropriate, including, but without prejudice to the generality of the foregoing, any one or more of the following conditions: (I) that the person resides or remains in a particular district or place in the State, (II) that he or she reports to a specified Garda Síochána station or immigration officer at specified intervals,“

<sup>244</sup> Srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Ireland, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Detention a Human Rights First Review 2002, str. 50

případě disponuje obdobným oprávněním jako ve výše uvedených případech podmínit propuštění libovolnými podmínkami, které považuje za vhodné.<sup>245</sup> Cizinec však v tomto případě může být zajištěn maximálně jen do okamžiku, kdy je možno provést vyhoštění, v žádném případě však ne déle než 8 měsíců.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Srov. § 5 odst. 4 irského zákona o přistěhovalectví

<sup>246</sup> Srov. § 5 odst. 3(a) irského zákona o přistěhovalectví: „*A person arrested and detained under this section may, subject to subsection (4), be detained only until such time (being as soon as practicable) as he or she is removed from the State in accordance with this section but, in any event, may not be detained for a period exceeding 8 weeks in aggregate.*”

#### **4. Analýza rozhodování NSS o přiznávání odkladného účinku podávaných kasačních stížností z pohledu § 56 odst. 1 s.ř.s.**

Řízení u Nejvyššího správního soudu je ve věcech azylových od samého počátku existence tohoto přezkumu značně zdlouhavé a dochází k masovému zneužívání podávání kasačních stížností za účelem prodloužení dalšího pobytu na území ČR. Cizinci, kteří si podávají k NSS kasační stížnost, musí dle stávající legislativy k tomu, aby jim bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu dle § 78b azylového zákona příslušné cizinecké policii pouze prokázat, že spolu s kasační stížností podali i návrh na přiznání odkladného účinku.<sup>247</sup>

Řízení o podané kasační stížnosti trvá dnes před Nejvyšším správním soudem řadu měsíců až let a stávající praxe je taková, že NSS spojuje rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku ve smyslu § 107 s.ř.s. až s meritorní rozhodnutím ve věci.<sup>248</sup> Nerozhoduje tedy o přiznání či nepřiznání odkladného účinku v co nejkratší době po podání kasační stížnosti. Dle ustanovení § 120 s.ř.s. se totiž na řízení před NSS, pokud neobsahuje hlava III. s.ř.s. speciální úpravu, vztahují přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I. s.ř.s. (Obecná ustanovení o řízení).<sup>249</sup> A jelikož právní úprava řízení před NSS nezakotvuje speciální ustanovení týkající se přednostního vyřizování věcí, i pro NSS je tak závazné ustanovení § 56 odst. 1 s.ř.s.<sup>250</sup> NSS by tak měl rozhodovat o návrhu na přiznání odkladného účinku podávané kasační stížnosti **přednostně mimo pořadí věcí v jakém soudu došly**. NSS však v praxi toto ustanovení nedodrжуje, o přiznání odkladného účinku kasačních stížností přednostně nerozhoduje, naopak vydává toto rozhodnutí až společně s vynesáním meritorního rozsudku.

Důvody, pro které může Nejvyšší správní soud nepřiznat odkladný účinek podané kasační stížnosti,<sup>251</sup> mu umožňují relativně velmi rychle rozlišit mezi kasačními stížnostmi, které jsou

---

<sup>247</sup> Srov. § 78b odst. 1 AZ: (Pobyt na vízum za účelem strpění pobytu): „Vízum za účelem strpění pobytu udělí odbor cizinecké a pohraniční policie příslušný podle místa, kde je cizinec hlášen k pobytu. Není-li hlášen k pobytu, je příslušný odbor podle místa, kde byl cizinec hlášen k pobytu naposledy. Vízum se udělí na žádost cizince, který předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku; to neplatí, pokud cizinec na území pobývá na základě povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu.“

<sup>248</sup> Srov. § 107 s.ř.s.: „Kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 se užíje přiměřeně.“

<sup>249</sup> Srov. § 120 s.ř.s.: „Není-li v ustanoveních dílů 1 a 2 stanoveno jinak, užití se přiměřeně ustanovení části třetí hlavy I.“

<sup>250</sup> Obsažené v části třetí hlavě I. s.ř.s.

<sup>251</sup> Srov. § 73 odst. 2 s.ř.s. Nejvyšší správní soud „na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce

podávány zjevně za účelem pouhého prodloužení dalšího pobytu cizince na území ČR (a ve své podstatě představují zneužívání azylového systému), nemají šanci na úspěch a představují zjevně bezúspěšné domáhání se práva a mezi těmi kasačními stížnostmi, které nasvědčují tomu, že mohlo dojít ke skutečnostem uvedeným v § 103 odst. 1 s.ř.s.<sup>252</sup> Svoji údernost tak ztrácí ustanovení § 78b odst. 2, poslední věta, zákona o azylu, dle něhož platnost víza za účelem strpění pobytu zaniká mimo jiné rozhodnutím NSS o nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti.<sup>253</sup> V praxi je mezi žadateli o azyl tato skutečnost, tedy rozhodování o odkladném účinku až společně s meritorním rozhodnutím po mnoha měsících od podání kasační stížnosti, mezi žadateli o azyl velmi rozšířena. Tyto závěry jednoznačně podporují dostupná statistická data. K 31. 3. 2004 bylo u NSS evidováno celkem 1.419 kasačních stížností, z čehož bylo plných 634 podáno občany Ukrajiny, 402 občany Vietnamu, 81 občany Moldavska, 30 občany Slovenska (!)<sup>254</sup>, 14 občany Bulharska atd.<sup>255</sup> Národnostní složení stěžovatelů, kteří ve většině případů nepocházejí ze zemí, kde dochází k pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu, svědčí jednoznačně pro závěr zneužívání podávání kasační stížnosti za účelem dalšího prodloužení pobytu na území ČR, ve většině případů za účelem nelegálního zaměstnávání. Stabilně se navíc zvyšuje počet osob s podanou kasační stížností, na začátku ledna 2004 byl počet těchto osob 870, na konci února už jich bylo 1.176 a na konci března 2004 výše zmíněných 1.419. Jen v březnu 2004 bylo podáno 208 nových kasačních stížností, naproti tomu NSS vydalo pouhých 58 rozhodnutí a podobná situace byla i v měsících lednu a únoru 2004.<sup>256</sup> Pokud bude tento trend pokračovat, může dojít v blízké

---

*nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.“*

<sup>252</sup> Srov. § 103 odst. 1 s.ř.s.: „(1) Kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, c) zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“ Popř. se může jednat o případy, které budou znamenat precedenční rozhodnutí v některé z otázek, popř. změnu dosavadní rozhodovací praxe NSS.

<sup>253</sup> A k udělení víza za účelem strpění pobytu dle § 78b zákona o azylu stačí cizinecké policii předložit spolu s dokladem o podání kasační stížnosti (v praxi cizinecká policie vyžaduje fotokopii kasační stížnosti s razítkem podatelny příslušného krajského soudu) pouze podaný **návrh na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, nikoli již rozhodnutí NSS o jeho přiznání**

<sup>254</sup> Připomínáme, že od 1.5.2004 je Slovensko členem EU!

<sup>255</sup> Srov. Ministerstvo vnitra České republiky, Statistická zpráva, Žadatelé o azyl a azylanti – březen 2004

<sup>256</sup> V lednu 2004 bylo podáno 103 nových kasačních stížností a naproti tomu NSS vydáno pouhých 25 rozhodnutí, v únoru bylo podáno 129 stížností a vydáno 47 rozhodnutí NSS.

budoucnosti k dramatickému zahlcení NSS a k dalšímu podstatnému zpomalení řízení. V praxi je tak NSS zahlčován i nyní stovkami kasačních stížností nevalné právní úrovně,<sup>257</sup> podávaných většinou s jediným cílem, prodloužit si dále pobyt na území České republiky za účelem nelegálního zaměstnání popř. čerpání dalších výhod plynoucích z tohoto postavení, ubytování<sup>258</sup> a finančního příspěvku až do výše životního minima.<sup>259</sup> Pokud nedojde ze strany NSS ke změně rozhodovací praxe a k rychlému odlišení stěžovatelů jednoznačně zneužívajících možnosti podání kasační stížnost, navrhuje novelizovat ustanovení § 78c resp. § 78d zákona o azylu a rozšířit okruh osob, kterým nebude ze zákona po dobu řízení před Nejvyšším správním soudem poskytováno ubytování Správou uprchlických zařízení<sup>260</sup> a finanční příspěvek až do výše životního minima. Do kategorie stěžovatelů, kterým by tyto služby neměly být poskytovány, navrhuje zařadit žadatele pocházející z bezpečných zemí původu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o azylu,<sup>261</sup> popř. žadatele, jejichž žádost o udělení azylu byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 16 odst. 1 písm. a), b), c), d), e)<sup>262</sup>, f), g), h) a j).

---

<sup>257</sup> Podávaných ovšem advokáty, neboť právníci nevládních organizací při podávání kasačních stížností důsledně zkoumají opodstatněnost jejího podání a asistují s jejím vyhotovením jen u minima cizinců

<sup>258</sup> Srov. § 78c zákona o azylu: „*Nemůže-li si cizinec, jemuž je uděleno vízum podle § 78b, zajistit ubytování, zajistí mu ubytování ministerstvo.*“

<sup>259</sup> § 78d odst. 2 zákona o azylu: „*Nemůže-li si cizinec, jemuž je uděleno vízum podle § 78b, zajistit ubytování, zajistí mu ubytování ministerstvo.*“

<sup>260</sup> V praxi SUZ MVČR toto ubytování poskytuje nikoli ve svých zařízeních, nýbrž prostřednictvím ubytovacích kapacit nevládních organizací, SOZE v Domašově nad Bystřicí a Charitou v Litoměřicích

<sup>261</sup> „*Bezpečnou zemí původu se rozumí stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, a) v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů, b) který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouští z důvodů uvedených v § 12, c) který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, d) který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.*“

<sup>262</sup> Ovšem v tomto případě pouze pokud žadatel přichází z bezpečné země původu, nikoli třetí bezpečné země, protože v tomto případě může jít o cizince, kterému by měla být poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu či překážky vycestování, více srov. [Stanovisko SOZE k aplikaci institutu bezpečné třetí země před vstupem ČR do EU](#)



## **5. Slučování rodinných příslušníků s azylantem**<sup>263</sup>

### **5.1. Analýza stávající legislativy a praxe slučování rodinných příslušníků azylanta**

Navrhujeme nově upravit problematiku slučování azylantů s rodinnými příslušníky (zejména manželem a nezletilým dítětem), kteří se nachází mimo území ČR. Tato oblast je dle našeho názoru upravena nedostatečně s ohledem na rychlost sloučení<sup>264</sup> a respektování práva na rodinný život azylanta.<sup>265</sup> Dle stávající právní úpravy<sup>266</sup> se azyl rodinnému příslušníkovi azylanta,<sup>267</sup> kterým se rozumí jeho/její manžel,<sup>268</sup> svobodné dítě mladší 18 let a rodič azylanta mladšího 18 let,<sup>269</sup> za účelem sloučení rodiny udělí „v případě hodném zvláštního zřetele ..i když v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12.“<sup>270</sup> V případě, že se rodinný příslušník azylanta nachází v zemi původu, stávající právní úprava mu neumožňuje, aby učinil prohlášení o úmyslu požádat o azyl,<sup>271</sup> resp. následně o azyl požádat,<sup>272</sup> mimo území České republiky, např. na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí. Dle

<sup>263</sup> K této problematice srov. rovněž Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů (Materiály z kulatého stolu, který se konal dne 26. února 2003 v Praze, dostupné na <http://www.p-p-i.cz/czech/aktual/brozuraci.pdf>, dále jen Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů - materiály z kulatého stolu) a dále publikaci Právo cizince na rodinný život, Martin Rozumek, Pavla Vrátná, OPU, Praha 2003, dostupné na [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/c16177daf2c782a8ab9b9d2c6a914ec7/Pr\\_vo\\_cizince\\_na\\_rodinn\\_ivot.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/c16177daf2c782a8ab9b9d2c6a914ec7/Pr_vo_cizince_na_rodinn_ivot.pdf)

<sup>264</sup> srov. i Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů - materiály z kulatého stolu, 4. Problematika sloučení rodin uznaných azylantů v ČR, Mgr. Marek Čechovský, Poradna pro integraci, str. 14: „Případy sloučení rodin uznaných azylantů se tak většinou stávají chronickým (kauzy se řeší i několik let) a pro žadatele velmi frustrujícím problémem, který může vyústit v rozpad rodiny, neboť dlouhodobé odloučení manželů, často spojené se ztrátou vzájemné důvěry (obě strany se vzhledem k omezené možnosti komunikace subjektivně domnívají, že jejich partner možná již nečiní vše potřebné k vyřízení žádosti), skutečně mnohdy vede k postupnému odcizení a následnému rozpadu v rodiny (často paradoxně v situaci, kdy se problém konečně vyřeší)..“

<sup>265</sup> V této souvislosti srovnej i čl. 8 Preambule Směrnice 2003/86/EC o právu na sloučení rodiny v EU (Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003, dále jen Směrnice o právu na sloučení rodiny) on the right to family reunification): „Special attention should be paid to the situation of refugees on account of the reasons which obliged them to flee their country and prevent them from leading a normal family life there. More favourable conditions should therefore be laid down for the exercise of their right to family reunification.“

<sup>266</sup> Srov. § 13 zákona o azylu

<sup>267</sup> Kterému byl azyl udělen dle § 12 nebo 14 (Humanitární azyl) zákona o azylu

<sup>268</sup> V tomto případě je dle § 13 odst. 3 AZ předpokladem pro udělení azylu manželovi azylanta trvání manželství před udělením azylu azylantovi. Tento požadavek koresponduje s čl. 9 odst. 2 Směrnice o právu na sloučení rodiny, které umožňuje členskému státu omezit použití hlavy V. Směrnice - upravující problematiku slučování rodinných příslušníků azylanta a v mnoha ohledech ve srovnání s úpravou slučování rodinných příslušníků ostatních cizinců příznivější a „měkčí“ - na azylanty, jejichž rodinné vztahy vznikly před jejich vstupem na území („Member States may confine the application of this Chapter to refugees whose family relationships predate their entry.“). Nicméně druhý pozměněný návrh této Směrnice z května 2002 (Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the right to family reunification, 2.5.2002 COM(2002) 225 final 1999/0258 (CNS), May 2002) obsahoval příznivější ustanovení, které umožňovalo podmiňovat použití této hlavy Směrnice upravující sloučení rodiny azylantů na azylanty, jejichž rodinné vztahy vznikly před udělením azylu, tzn. i po dobu azylového řízení (a nikoli tedy už před vstupem na území členského státu, srov.: „Member States may confine the application of this Chapter to refugees whose family relationships predate their refugee status.“)

<sup>269</sup> Srov. § 13 odst. 2 AZ

<sup>270</sup> Srov. § 13 odst. 1 AZ

<sup>271</sup> Srov. ustanovení § 3 AZ

<sup>272</sup> Srov. ustanovení § 10 odst. 1 AZ

stávající právní úpravy lze učinit prohlášení o azylu pouze přímo na území ČR nebo na hraničním přechodu.<sup>273</sup> Pro sloučení se svým rodinným příslušníkem, který se nachází v zemi původu, tak azylant může využít v podstatě dvou možností.<sup>274</sup> **V obou případech ovšem rodinný příslušník potřebuje k tomu, aby se do ČR dostal platný cestovní doklad,<sup>275</sup> s jehož získáním v zemi původu mohou být a bývají v praxi často spojeny závažné, někdy až nepřekonatelné, překážky.<sup>276</sup>**

### 5.1.1. Využití víza k pobytu do 90 dnů

První z možností tak představuje **vízum k pobytu do 90 dnů,<sup>277</sup> jehož získání,** kromě předložení platného cestovního dokladu, je však mnohdy finančně velmi náročné.<sup>278</sup> Poté má

<sup>273</sup> Srov. ustanovení § 3a AZ

<sup>274</sup> V této souvislosti připomínáme, že s ohledem na skladbu azylantů dle státní příslušnosti, jde v drtivé většině případů o státy, s nimiž má Česká republika zavedenu vízovou povinnost a v některých případech (např. Arménie) nemá přímo v dané zemi svůj zastupitelský úřad

<sup>275</sup> Srov. § 108 CZ. Ve vztahu k rodinným příslušníkům toto ustanovení znamená, že musí mít platný pas (u použití jiného druhu cestovního dokladu není pravděpodobné, že by jej policie jako cestovní doklad uznala a cizinecký pas a cestovní průkaz totožnosti nepřipadají pro tuto kategorii cizinců do úvahy)

<sup>276</sup> V této souvislosti je zapotřebí si uvědomit, že rodinní příslušníci se slučují s azylantem, který byl, což dokazuje i pozitivní rozhodnutí v jeho věci, v této zemi původu pronásledován ve smyslu § 12 zákona o azylu (pokud mu nebyl udělen azyl z humanitárních důvodů). Toto pronásledování může být dokonce i odvozováno právě od rodinného příslušníka azylanta a státní orgány v domovské zemi tak mohou (a v praxi to i dělají) odmítnout takové osobě cestovní doklad resp. pas vydat a tato osoba nemůže ze země legálně vycestovat

<sup>277</sup> Srov. § 26 odst. 2 zákona o pobytu cizinců: „*Vízum k pobytu do 90 dnů podle požadavku cizince uděluje zastupitelský úřad jako jednorázové nebo vícenásobné*“ a to ve lhůtě do 30 dnů od podání žádosti (srov. § 170 odst. 3 CZ). Na udělení víza ovšem není právní nárok, rozhodnutí o neudělení víza je vyloučeno ze soudního přezkumu (srov. § 171 písm a) CZ) a na řízení o udělení tohoto víza se nevztahuje správní řád (srov. § 168 CZ).

<sup>278</sup> Srov. ustanovení § 27 CZ. V praxi se dá využít v podstatě dvou možností. První z nich představuje využít tzv. „pozvání“ k návštěvě České republiky, ověřené policií (srov. § 180 CZ), které nahrazuje prostředky k pobytu na území České republiky, zajištěné ubytování a zdravotní pojištění. Ve smyslu § 15 CZ se zvoucí osoba zavazuje k tomu, že uhradí náklad: „*a) spojené s obživou cizince po dobu pobytu na území až do vycestování z území, b) spojené s ubytováním cizince po dobu pobytu na území až do vycestování z území, c) spojené s poskytnutím zdravotní péče po dobu pobytu na území až do vycestování z území, případně též s převozem nemocného nebo ostatků zemřelého, d) vzniklé policii v souvislosti s pobytem na území a vycestováním cizince z území při správním vyhoštění.*“ Druhou představuje tzv. turistické vízum resp. zakoupení zájezdu do ČR, kdy si dotyčný v ceně zájezdu kromě krátkodobého víza do 90 dnů kupuje i další povinné náležitosti ke vstupu do ČR. Obě varianty jsou v praxi velmi drahé. K této problematice srov. i Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů - materiály z kulatého stolu, 4. Problematika sloučení rodin uznaných azylantů v ČR, Mgr. Marek Čechovský, Poradna pro integraci, str. 12: „...*kupříkladu cizineckou policií ověřeného pozvání, které je spojeno s prokázáním značně vysoké finanční částky (řádově se pohybující v rozmezí několika desítek až set tisíc Kč v závislosti na počtu rodinných příslušníků), což pochopitelně není většinou pro azylanty reálné.*“ Srov. i Právo cizince na rodinný život, Martin Rozumek, Pavla Vrátná, OPU, Praha 2003, str. 83 a násl.: „...*legislativa nepamatuje na faktickou realizaci sloučení rodin azylantů, zejména v souvislosti se vstupem rodinných příslušníků na území ČR. V takových případech je proto třeba postupovat dle zákona o pobytu cizinců, což ovšem přináší řadu problémů. Standardní úprava cizineckého zákona totiž nepočítá s řadou omezení, kterým rodina azylanta v praxi často čelí, a kterou mohou vést k neschopnosti, resp. objektivní nemožnosti dostát všem podmínkám, které zákon o pobytu cizinců vyžaduje pro vstup do ČR (vysoké finanční nároky, možnost získání cestovních dokladů apod.). Rodinný příslušník azylanta je v praxi nucen, v případě, že usiluje o vstup a sloučení rodiny na území ČR, podat žádost o vízum opravňující ke vstupu do ČR na zastupitelském úřadu České republiky v zahraničí - ať už v zemi původu či jiné zemi. Jeho žádost je pak posuzována bez toho, aniž by zákon zohlednil specifickou jeho postavení, resp. specifickou postavení rodinného příslušníka v ČR – azylanta, o sloučení s nímž se jedná.*“

dotyčný slučující se cizinec možnost učinit prohlášení o azylu přímo v přijímacím středisku<sup>279</sup> a následně podat samotnou žádost o udělení azylu<sup>280</sup> s tím, že mu může OAMP, pokud neshledá důvody pro udělení azylu dle § 12 AZ, v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl za účelem sloučení rodiny.<sup>281</sup> Co považujeme za velmi problematické a nepraktické, tak pokud bude po dobu azylového řízení pobývat ve společné domácnosti s azylantem, tento azylant, kterým může být manžel spolu s nezletilými dětmi, ztrácí nárok pro výplatu dávek státní sociální podpory ve smyslu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře ve znění pozdějších změn a doplnění.<sup>282</sup> Dle § 3 odst. 1 tohoto zákona totiž musí nejen azylant, ale i společně s ním posuzované osoby,<sup>283</sup> být v ČR hlášeny k trvalému pobytu resp. být hlášeny na území ČR k pobytu dle zákona o pobytu cizinců déle než 365 dnů, což žadatel o azylu není a ani po dobu azylového řízení být nemůže.<sup>284</sup> Po novele ZSSP<sup>285</sup> od 1. 1. 2004 se totiž pobyt žadatele o udělení azylu na vízum za účelem řízení o udělení azylu nezapočítává do doby nejméně 365 dnů hlášeného pobytu na území ČR, nezbytných pro vznik nároku na výplatu dávek dle ZSSP.

### 5.1.2. Využití žádosti o povolení k pobytu dle § 65 odst. 1 písm. b) CZ

Druhou variantu pro slučujícího se cizince představuje podat si žádost o povolení k pobytu dle § 65 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení umožňuje, aby si cizinec podal

<sup>279</sup> Srov. § 3a, písm. a), bod 2. AZ

<sup>280</sup> Srov. § 10 odst. 1 AZ. I v tomto případě ovšem musí dotyčný cizinec strávit v uzavřeném přijímacím středisku dobu do provedení úkonů vyjmenovaných v § 46 zákona o azylu, v praxi většinou 2 až 3 týdny, první rok po dobu azylového řízení nesmí pracovat (srov. § 2e zákona o zaměstnanost) a pokud bude pobývat po dobu řízení na soukromí spolu s azylantem, může pobírat finanční příspěvek až do výše životního minima pouze po dobu max. tří měsíců (srov. § 43 AZ).

<sup>281</sup> Srov. § 13 odst. 1 AZ. Srov. i čl. 184 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva, leden 1992 (dále jen Příručka UNHCR): „*Jestliže hlava rodiny splňuje kritéria definice, jeho rodinným příslušníkům se za normálních okolností uděluje právní postavení uprchlíků v souladu se zásadou sjednocení rodiny.*“ Srov. i Doporučení Rady Evropy ke slučování rodin uprchlíků a dalších osob vyžadujících mezinárodní ochranu (Council of Europe, Committee of Minister, Recommendation No R(99) 23 to member States on family reunion for refugees and other persons in need of international protection, dostupné na <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r23.htm>). Výbor ministrů doporučuje členským státům, aby ve vztahu k uprchlíkům a dalším osobám vyžadujícím mezinárodní ochranu, které nemají žádnou jinou zemi, než zemi azylu či poskytující jim ochranu, v níž by mohly vést normální rodinný život, podporovali přijetím příslušných opatření sloučení rodiny se zřetelem na příslušné „case law“ Evropského soudu pro lidská práva („*Member states hosting refugees and other persons in need of international protection, who have no other country than the country of asylum or protection in order to lead a normal family life together, should promote through appropriate measures family reunion, taking into account the relevant case-law of the European Court of Human Rights.*“)

<sup>282</sup> Dále jen ZSSP

<sup>283</sup> V tomto případě slučující se žadatel o udělení azylu

<sup>284</sup> ZSSP sice umožňuje, aby v takových případech azylant resp. slučující se žadatel o udělení azylu požádal příslušný krajský úřad o prominutí podmínky trvalého pobytu (což může krajský úřad na základě správního uvážení učinit „v odůvodněných případech“). Toto řešení však nelze právě s ohledem na možnost správního uvážení považovat za vyhovující a poskytující azylantovi dostatečnou ochranu.

<sup>285</sup> Zák. č. 453/2003 Sb., srov. § 3 odst. 1 tohoto zákona

žádost o povolení k pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého 10letého pobytu na území<sup>286</sup> „z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zřetele, zejména je-li manželem či nezletilým dítětem azylanta či dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o přiznání azylu nebo byl v minulosti státním občanem České republiky.“ Ovšem i v tomto případě, přestože slučující se cizinec, je pokud jde o rozsah povinností vyžadovaných cizineckou policií k podání žádosti oproti ostatním cizincům zvýhodněn,<sup>287</sup> potřebuje platný cestovní doklad. Toto zjednodušení nicméně koresponduje s pozicí ECRE resp. UNHCR<sup>288</sup> a s čl. 12 odst. 1 Směrnice o právu na sloučení rodiny, dle něhož nebudou členské státy na základě výjimky z čl. 7 Směrnice,<sup>289</sup> požadovat při podání žádosti o sloučení po azylantovi a jeho rodinných příslušnících, zmíněných v článku 4 odst. 1 Směrnice,<sup>290</sup> předložení důkazů,

---

<sup>286</sup> Srov. § 67 CZ

<sup>287</sup> Srov. § 70 CZ. Oproti ostatním cizincům (srov. § 70 odst. 1, písm. c) CZ) musí cizinec, který je manželem či nezletilým dítětem azylanta či dítětem závislým na péči azylanta, předložit při podání žádosti pouze fotografie, cestovní doklad a listinný doklad potvrzující účel pobytu na území (rodný či oddací list spolu s rozhodnutím o udělení azylu rodinnému příslušníkovi-azylantovi).

<sup>288</sup> Srov. ECRE Position on refugee family reunification, July 2000 („2. *Convention refugees and people with a complementary protection status should be exempted from meeting any eligibility requirements for family reunification relating to the length of residence, employment status and access to appropriate housing and independent income of the principal applicant*“). Srov. i Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999, čl. 28: „V případě slučování rodin uprchlíků a lidí s jiným druhem statutu by evropské vlády neměly zavádět restriktivní opatření vztahující se na délku pobytu, zaměstnání, přístup k bydlení a výši příjmu nebo schopnosti zdokumentovat rodinný poměr. Mělo by být učiněno vše k zajištění, co nejrychlejšího sjednocení rodin uprchlíků a to maximálně během prvních šesti měsíců od přiznání azylu.“ Pokud jde o UNHCR, srov. např. UNHCR's Comments on the Amended Proposal of the European Commission for a Council Directive on the Right to Family Reunification (COM (2002) 225 final, 2 May 2002), 10 September 2002, [http://www.ecre.org/eu\\_developments/family/unhcrfu2.doc](http://www.ecre.org/eu_developments/family/unhcrfu2.doc)

<sup>289</sup> Tento článek pro členský stát zakotvuje možnost vyžadovat po podání žádosti o sloučení rodiny po žadateli, aby prokázal, že cizinec s nímž se slučuje má: a) ubytování, jež lze pokládat za běžné pro srovnatelnou rodinu ve stejné oblasti a které splňuje obecné hygienické a bezpečnostní standardy platné v dotyčném členském státě; b) zdravotní pojištění, které pokrývá veškerá rizika běžně zahrnutá do tohoto pojištění pro vlastní občany dotyčného státu a to jak pro sebe tak pro členy svojí rodiny; c) stálý a pravidelný příjem, dostatečný k vyživování sebe a svých rodinných příslušníků aniž by byli odkázáni na systém sociální péče dotyčného členského státu. Členský stát bude tento příjem hodnotit s ohledem na jeho povahu a pravidelnost a přihlédne k úrovni minimální mzdy a důchodů v tomto státě a počtu rodinných příslušníků („1. *When the application for family reunification is submitted, the Member State concerned may require the person who has submitted the application to provide evidence that the sponsor has: (a) accommodation regarded as normal for a comparable family in the same region and which meets the general health and safety standards in force in the Member State concerned; (b) sickness insurance in respect of all risks normally covered for its own nationals in the Member State concerned for himself/herself and the members of his/her family; (c) stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system of the Member State concerned. Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the level of minimum national wages and pensions as well as the number of family members.*“)

<sup>290</sup> Srov. čl. 4 Směrnice. S omezením čl. 10 odst. 1 jde ve vztahu k azylantovi o jeho manžela, nezletilé dítě azylanta či jeho manžela včetně dítěte adoptovaného a nezletilé dítě včetně dítěte adoptovaného manželem azylanta, které má azylant v opatrovnictví a které je závislé na jeho péči („*The Member States shall authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, as well as in Article 16, of the following family members: (a) the sponsor's spouse; (b) the minor children of the sponsor and of his/her spouse, including children adopted in accordance with a decision taken by the competent authority in the Member State concerned or a decision which is automatically enforceable due to international obligations of that Member State or must be recognised in accordance with international*

že rodinný příslušník splňuje požadavky na ubytování, zdravotní pojištění a finanční zdroje v souladu s výše zmíněným čl. 7.<sup>291</sup> Rovněž tak na základě výjimky z čl. 8 Směrnice, nebudou členské státy požadovat po azylantovi, aby měl na jejich území pobyt po určité časové období, než se spojí se členy své rodiny.<sup>292</sup>

## 5.2. Dopady přijetí Směrnice o právu na sloučení rodiny na problematiku slučování rodinných příslušníků azylanta v ČR

V souvislosti s přijetím Směrnice o právu na sloučení rodiny bude ovšem zapotřebí změnit celou filozofii slučování rodinných příslušníků azylanta upravenou v zákoně o azylu resp. o pobytu cizinců,<sup>293</sup> která se jeví z pohledu této Směrnice jako nevyhovující.<sup>294</sup> Co považujeme

---

*obligations;.....(d) the minor children including adopted children of the spouse where the spouse has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement.“*

<sup>291</sup> Srovnej čl. 12 Směrnice, první odstavce: „By way of derogation from Article 7, the Member States shall not require the refugee and/or family member(s) to provide, in respect of applications concerning those family members referred to in Article 4(1), the evidence that the refugee fulfils the requirements set out in Article 7.“ Odchytky od tohoto ustanovení (a tedy možnost požadovat po žadateli ubytování, zdravotní pojištění a finanční zdroje v souladu čl. 7 odst. 1 Směrnice) jsou dle druhého a třetího odstavce možné pouze v případech, kdy sloučení rodiny je možné v třetí zemi k níž má cizinec či rodinný příslušník zvláštní vazby (a to ještě aniž by to bylo na újmou mezinárodním závazkům) a v případě, že žádost o sloučení rodiny nebyla podána do 3 měsíců od udělení azylu („Without prejudice to international obligations, where family reunification is possible in a third country with which the sponsor and/or family member has special links, Member States may require provision of the evidence referred to in the first subparagraph...Member States may require the refugee to meet the conditions referred to in Article 7(1) if the application for family reunification is not submitted within a period of three months after the granting of the refugee status.“)

<sup>292</sup> Srov. čl. 12 odst. 2 Směrnice: „By way of derogation from Article 8, the Member States shall not require the refugee to have resided in their territory for a certain period of time, before having his/her family members join him/her.“ Na základě čl. 8 Směrnice mohou členské státy po cizinci požadovat, aby před tím, než se sloučí s příslušníky svojí rodiny, pobýval v souladu se zákonem na jejich území po dobu nepřekračující dva roky a dokonce, pokud v době přijetí této Směrnice platné vnitrostátní právní předpisy upravující oblast slučování rodiny zohledňovali i přijímací schopnosti, může členský stát stanovit čekací lhůtu nepřekračující tři roky mezi podáním žádosti o sloučení rodiny a vydáním povolení k pobytu pro rodinné příslušníky („Member States may require the sponsor to have stayed lawfully in their territory for a period not exceeding two years, before having his/her family members join him/her. ..By way of derogation, where the legislation of a Member State relating to family reunification in force on the date of adoption of this Directive takes into account its reception capacity, the Member State may provide for a waiting period of no more than three years between submission of the application for family reunification and the issue of a residence permit to the family members.“) Směrnice dokonce motivuje azylanta k podání žádosti o sloučení rodiny po udělení azylu co nejdříve (srov. čl. 12, třetí odstavce Směrnice)

<sup>293</sup> V této souvislosti odkazujeme např. na **kanadský** BILL C-11, který ve vztahu k uprchlíkům stanoví podporu soběstačnosti a sociální a ekonomické prosperity prostřednictvím asistence při slučování s jejich rodinnými příslušníky v Kanadě jako jeden ze svých cílů („The objectives of this Act with respect to refugees are .... (f) to support the self-sufficiency and the social and economic well-being of refugees by facilitating reunification with their family members in Canada;“

<sup>294</sup> V souladu s čl. 20 Směrnice jsou členské státy zavázány zajistit, aby vstoupily v platnost zákony, nařízení a správní ustanovení nezbytné pro plnění této Směrnice nejpozději do 3. října 2005, o čemž budou neprodleně informovat Komisi. Ustanovení přijatá členskými státy budou obsahovat odkaz na tuto Směrnici nebo budou tímto odkazem opatřeny při jejich oficiálním zveřejnění („Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by not later than 3 October 2005. They shall forthwith inform the Commission thereof. When Member States adopt these measures, they

za stěžejní, je formulace čl. 4 odst. 1 Směrnice, který zavazuje členský, za dále stanovených podmínek, povolení ke vstupu na svoje území a pobyt na něm, rodinnému příslušníkovi cizince a tedy i azylanta, **udělit** (srov. formulaci první věty čl. 4 odst. 1: „*Member States shall authorize the entry and residence, ....., of the following family members:..*“). Na této formulaci nic nemění ani skutečnost, že k udělení povolení ke vstupu a pobytu musí dojít v souladu s touto Směrnicí a že podléhá splnění podmínek stanovených v hlavě IV. a čl. 16 Směrnice. Formulace čl. 4 odst. 1 Směrnice poskytuje rodinnému příslušníkovi resp. azylantovi **právní nárok na sloučení rodiny v okruhu rodinných příslušníků vymezených čl. 4 odst. 1, písm. a), b), c) a d) Směrnice.**<sup>295</sup> **Naproti tomu stávající právní úprava v zákoně o pobytu cizinců nezakotvuje jako samostatný účel pobytu pobyt za účelem sloučení rodiny s azylantem.**<sup>296</sup> Cizinec, který se chce sloučit s azylantem, tak může využít pouze ustanovení § 65 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které jako účel pobytu ovšem stanoví důvody humanitární či jiné důvody hodné zvláštního zřetele a pouze příkladmo uvádí cizince, který je manželem či nezletilým dítětem azylanta, či dítětem závislým na péči azylanta.<sup>297</sup> Přitom udělení povolení k pobytu dle § 65 odst. 1 písm. b) představuje diskreční právo cizinecké policie resp. je čistě na uvážení policie, zda v daném konkrétním případě shledá humanitární důvody či jiné důvody hodné zvláštního zřetele. Na udělení povolení k pobytu dle § 65 odst. 1 písm. b), kterého jako jediného ustanovení ke sloučení rodiny může

---

*shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication....“*

<sup>295</sup> Kromě gramatického výkladu („*shall authorise*“) dojdeme k tomuto závěru i výkladem systematickým při srovnání s čl. 4 odst. 2 a 3 Směrnice, které naopak vyjmenovávají kategorie osob, jejichž vstup a pobyt na území dotyčný stát **povolit může** (srov. použitou formulaci: „*The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence,.....*“

<sup>296</sup> Tento nedostatek je citelný i ve srovnání s úpravou obsaženou v zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Lze považovat za nevyvážené, že v případě cizince požívajícího dočasné ochrany, který disponuje časově omezeným a slabším právním postavením než azylant (u které je předpoklad jeho trvalého pobytu na území), zákon o dočasné ochraně zakotvuje pro okruh osob specifikovaných § 51 odst. 2 právní nárok na udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany (srov. znění § 51 odst. 1 „*...se udělí..*“). Navíc dalším blízkým osobám (což může v praxi být relativně široký okruh osob) umožňuje § 52 v rámci diskrečního oprávnění ministerstva vnitra udělit tentýž status.

<sup>297</sup> Srov. ustanovení § 65 odst. 1 písm. b) CZ: „*O povolení k pobytu je bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území oprávněn požádat cizinec, ... který o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zřetele, zejména je-li manželem či nezletilým dítětem azylanta či dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o přiznání azylu nebo byl v minulosti státním občanem České republiky,...*“ V této souvislosti působí poněkud nedůsledně § 64a zákona o pobytu cizinců, dle něhož je cizinec oprávněn pobývat na území v rámci trvalého pobytu na základě „*a) povolení k pobytu, nebo b) rozhodnutí příslušného orgánu o svěření tohoto cizince do náhradní výchovy, je-li splněna podmínka podle § 87 odst. 1.*“ Zákon o pobytu cizinců tedy nepředpokládá, že by na území ČR mohl pobývat „*v rámci trvalého pobytu*“ cizinec i na základě nějakého dalšího právního titulu (kromě případů občanů EU a jejich rodinných příslušníků dle dílu 2 Hlavy IVA CZ), přitom zákon o azylu zařazuje do této kategorie cizinců s trvalým pobytem i azylanty. Podle § 76 zákona o azylu má azylant trvalý pobyt na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.“ A důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí následující: „*V zájmu vytvoření nejlepšího možného postavení pro azylanta je tento ze zákona po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu oprávněn pobývat na území České republiky v rámci trvalého pobytu.*“



v režimu stávajícího zákona o pobytu cizinců azylant využít, neexistuje právní nárok. K dosažení souladu se Směrnicí o právu na sloučení rodiny bude zapotřebí tento přístup diametrálně změnit.

Tento nedostatek bohužel, alespoň prozatím,<sup>298</sup> neodstraňuje ani novela azylového zákona (bod. 6 návrhu ministerstva vnitra), která pouze rozšiřuje v § 13 odst. 2 okruh rodinných příslušníků o zodpovídající osobu.<sup>299</sup> Na filozofii slučování azylantů však tato změna nic nemění, udělení azylu za tímto účelem zůstává i nadále nenárokové.

### **5.3. Alternativní návrhy na změny stávající legislativy, které by zefektivnily a zejména usnadnily proces slučování rodin azylantů**

#### **5.3.1. Rozšíření ustanovení § 65 odst. 1 CZ o nový účel vydání povolení k pobytu za účelem společného soužití s azylantem**

Z důvodu zajištění souladu se Směrnicí o právu na sloučení rodiny, zejména s hlavou V., která upravuje problematiku sloučení rodiny azylantů, navrhujeme novelizovat ustanovení § 65 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a rozšířit kategorii osob, které budou oprávněny požádat o povolení k pobytu bez předchozího nepřetržitého pobytu na území, v rámci nově zřízeného účelu vydání povolení k pobytu – povolení k pobytu za účelem společného soužití s azylantem.<sup>300</sup>

##### **5.3.1.1. Osoby s právním nárokem na sloučení s azylantem dle Směrnice o právu na sloučení rodiny a specifika slučování z nezletilým azylantem bez doprovodu**

O tento druh povolení k pobytu budou oprávněni požádat rodinní příslušníci azylanta v rozsahu čl. 4 odst. 1, písm. a), b) c) a d) Směrnice, tzn.

- a) manžel/manželka,

<sup>298</sup> Tzn. pokud nepřinese změnu filozofie slučování azylantů novela zákona o pobytu cizinců

<sup>299</sup> Nové písm. d). Důvodová zpráva uvádí: „Cílem navrhované úpravy je v souladu s čl. 10 Směrnice č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny připustit udělení azylu za účelem sloučení rodiny širšímu okruhu rodinných příslušníků nezletilého azylanta bez doprovodu zákonného zástupce, a to i jiné osobě, než jeho rodiči, např. prarodiči, strýci i případě zletilému sourozenci.“

<sup>300</sup> S tím souvisí i nezbytná novelizace § 65 odst. 1 písm. b) CZ z něhož, z důvodu zavedení samostatného účelu pobytu za účelem sloučení rodiny pro rodinné příslušníky azylanta, navrhujeme vypustit příkladný výčet tímto ustanovením vyjmenovaných rodinných příslušníků azylanta („...manželem či nezletilým dítětem azylanta či dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o přiznání azylu nebo byl v minulosti státním občanem České republiky, ..“)

- b) nezletilé dítě azylanta či jeho manžela/manželky včetně dítěte adoptovaného,<sup>301</sup>
- c) nezletilé dítě azylanta včetně dítěte adoptovaného, které má azylant v opatrovnictví a které je závislé na péči azylanta,
- d) nezletilé dítě včetně dítěte adoptovaného manželem/manželkou azylanta, které má manžel/manželka azylanta v opatrovnictví a které je závislé na péči manžela/manželky azylanta,<sup>302</sup>

V případě, že je **azyntem nezletilec bez doprovodu**, navrhuje z důvodu zajištění souladu s čl. 10 odst. 3, písm. a) Směrnice rozšířit kategorii osob, které jsou oprávněny požádat o povolení k pobytu bez předchozího nepřetržitého pobytu na území,

- e) o jeho příbuzné prvního stupně v přímé vzestupné linii, aniž by byly uplatňovány podmínky stanovené v článku 4, odstavec 2, písmeno a) Směrnice.<sup>303</sup>

V těchto případech by měl zákon o pobytu cizinců jednoznačně stanovit povinnost státu resp. cizinecké policie trvalý pobyt udělit, čemuž by korespondoval právní nárok na udělení trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny s azyntem.

### 5.3.1.2. Výjimky z práva na sloučení rodiny s azyntem

Výjimky z práva na sloučení rodiny s azyntem pro výše specifikovaný okruh rodinných příslušníků musí korespondovat s hlavou IV. a čl. 16 Směrnice.<sup>304</sup> Hlava IV. Směrnice tvoří

<sup>301</sup> Na základě rozhodnutí přijatého příslušným orgánem členského státu popř. rozhodnutí, které je automaticky na území dotyčného členského státu v souladu s mezinárodně-právními závazky vykonatelné či z důvodu zachování těchto závazků musí být vykonatelné

<sup>302</sup> Srov. čl. 4 odst. 1, písm. a), b), c) a d) Směrnice. V případech písmen c) a d) navíc v souladu s pozicí ECRE (srov. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, November 2003, Komentář k čl. 9, str. 7; Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Proposal for a Council Directive on the right to family reunification, Chapter V, Family reunification of refugees (Brussels, 02.05.2002, COM (2002) 225 final), September 2002, dostupné na ) a s možností danou formulací těchto ustanovení, která zakotvení tohoto požadavku světuje legislativě členských států (srov. „*may authorise*“), navrhuje nevázat povolení sloučení rodiny v případech, kdy dítě je v opatrovnictví více osob, na jejich souhlas. S ohledem na specifickou situaci uprchlíků, může dojít k situaci, že souhlas druhé osoby bude moci být získán jen velmi obtížně popř. vůbec (např. nebudou existovat informace o tom, kde se nachází)

V souladu s čl. 10 odst. 1 navíc členské státy nebudou ověřovat u dětí staších 12ti let v případech sloučení rodiny s azyntem před udělením povolení ke vstupu a k pobytu splnění podmínek pro integrování, které stanoví stávající právní předpisy členského státu ke dni přijetí této směrnice, srov. čl. 10 odst. 1 („*Article 4 shall apply to the definition of family members except that the third subparagraph of paragraph 1 thereof shall not apply to the children of refugees.*“) resp. čl. 4 odst. 1 („*By way of derogation, where a child is aged over 12 years and arrives independently from the rest of his/her family, the Member State may, before authorising entry and residence under this Directive, verify whether he or she meets a condition for integration provided for by its existing legislation on the date of implementation of this Directive.*“).

<sup>303</sup> Srov. čl. 10 odst. 3, písm. a) Směrnice: „*If the refugee is an unaccompanied minor, the Member States: (a) shall authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his/her first-degree relatives in the direct ascending line without applying the conditions laid down in Article 4(2)(a).*“ V tomto případě tedy nebude uplatňován požadavek závislosti na azyntovi a nedostatečné podpory rodiny v zemi původu (srov. čl. 4 odst. 2, písm. a) Směrnice)



články 6 až 8. Azylanté jsou oproti ostatním cizincům při sloučení rodiny Směrnicí poměrně podstatně zvýhodněni, protože členské státy nebudou při sloučení rodinných příslušníků azylanta uplatňovat požadavky stanovené v čl. 7 odst. 1 (pokud je žádost o sloučení podána do tří měsíců po udělení azylu) a čl. 8. Dle čl. 6 odst. 1 může členský stát ve vztahu k azylantovi a jeho rodinným příslušníkům žádost o povolení ke vstupu a pobytu zamítnout pouze z důvodu veřejné politiky, bezpečnosti státu či veřejného zdraví.<sup>305</sup> V souladu s čl. 7 odst. 2 mohou členské státy po udělení povolení ke sloučení rodiny požadovat po rodinném příslušníkovi azylanta, aby se podřídil integračním opatřením.<sup>306</sup> Na základě čl. 16 Směrnice může členský stát odmítnout povolení ke vstupu a pobytu za účelem sloučení rodiny rodinného příslušníka azylanta, pokud nebyly splněny podmínky stanovené touto Směrnicí, pokud azylant a jeho rodinní příslušníci nežijí v opravdovém manželském či rodinném svazku či pokud azylant či jeho nesezdaný partner žijí v manželském svazku či stálém dlouhodobém svazku s jinou osobou. Členský stát může žádost rovněž odmítnout v případě, kdy vyjde najevo, že byly použity falešné či zavádějící informace, falešné či padělané dokumenty popř. došlo k podvodu či užití jiných nezákonných prostředků. Rovněž tak v případě, kdy bylo manželství, partnerství či adopce uzavřeny pouze za účelem umožnit dotyčné osobě pobyt na zemi členského státu.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> Srov. první větu čl. 4 Směrnice („*The Member States shall authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, as well as in Article 16, of the following family members:..*“)

<sup>305</sup> „*The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy, public security or public health...*“. V souladu s pozicí ECRE (srov. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, November 2003, Komentář k čl. 6, str. 6, <http://www.ecre.org/statements/frdirective.shtml>); Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Proposal for a Council Directive on the right to family reunification Chapter IV, Requirements for the exercise of the right to family reunification (Brussels, 02.05.2002, COM (2002) 225 final), September 2002, <http://www.ecre.org/statements/frusep02.shtml>) se však domníváme, že zdravotní důvody by neměly představovat překážku sloučení rodiny azylanta a nevyužití této možnosti umožňuje členskému státu jak samotná formulace čl. 6 (srov.: „*The Member States may reject...*“), tak i čl. 3 odst. 5 Směrnice („*This Directive shall not affect the possibility for the Member States to adopt or maintain more favourable provisions.*“). Obdobně se vyjadřuje i UNHCR, srov. např. UNHCR'S Comments to the Commission Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification (COM (1999) 638)), 9 March 2000; UNHCR's Comments on the Amended Proposal of the European Commission for a Council Directive on the Right to Family Reunification 10 September 2002 („*UNHCR considers that reasons of health should not be invoked to deny refugees the right to family reunification.*“) a evropské křesťanské církve (srov. Comments Paper on the amended proposal for a Council Directive on Family Reunification (CCME, ICMC, COMECE, JRS, Caritas Europa), Brussels, 22 November 2000, 5.6., dostupné na [http://www.ecre.org/eu\\_developments/family/frucomms.doc](http://www.ecre.org/eu_developments/family/frucomms.doc))

<sup>306</sup> „*Member States may require third country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law. With regard to the refugees and/or family members of refugees referred to in Article 12 the integration measures referred to in the first subparagraph may only be applied once the person concerned have been granted family reunification.*“

<sup>307</sup> „*1. Member States may reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, ..., in the following circumstances: (a) where the conditions laid down by this Directive are not or are no longer satisfied..(b) where the sponsor and his/her family member(s) do not or no longer live in a real marital or family relationship; (c) where it is found that the sponsor or the unmarried partner is married or is in a stable long*

### 5.3.1.3. Umožnění sloučení rodiny i pro další kategorie rodinných příslušníků azylanta

Zároveň navrhuje umožnit kategorii cizinců vyjmenovaných čl. 4 odst. 2 a 3 a čl. 10 odst. 3 písm. b) Směrnice, tzn.

- a) příbuzným prvního stupně v přímé vzestupné příbuzenské linii azylanta či jeho manžela/manželky, jestliže jsou tito na nich závislí a nemají ve své zemi původu řádnou podporu rodiny,<sup>308</sup>
- b) zletilému svobodnému dítěti azylanta nebo jeho manžela/manželky, jestliže jsou tito objektivně neschopny zabezpečit své vlastní potřeby vzhledem ke svému zdravotnímu stavu,<sup>309</sup>
- c) nesezdanému partnerovi, který je občanem třetího státu, s nímž azylant udržuje řádně doložitelný pevný dlouhodobý vztah, či občanu třetího státu, kterého s žadatelem spojuje registrované partnerství v souladu s článkem 5, odstavec 2<sup>310</sup> a svobodným nezletilým dítětem, včetně adoptovaných dětí a dospělých svobodných dětí, jestliže jsou tito objektivně neschopny zabezpečit své vlastní potřeby vzhledem ke svému zdravotnímu stavu, takových osob,<sup>311</sup>

---

*term relationship with another person. 2. Member States may also reject an application ..., where it is shown that: (a) false or misleading information, false or falsified document were used, fraud was otherwise committed or other unlawful means were used; (b) the marriage, a partnership or adoption was contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State.....”*

<sup>308</sup> Srov. čl. 4 odst. 2, písm. a): „*first-degree relatives in the direct ascending line of the sponsor or his or her spouse, where they are dependent on them and do not enjoy proper family support in the country of origin;*“

<sup>309</sup> Srov. čl. 4 odst. 2, písm. b): „*the adult unmarried children of the sponsor or his or her spouse, where they are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health.*“ V souladu s pozicí ECRE (srov. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, November 2003, Komentář k čl. 10, str. 7; Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Proposal for a Council Directive on the right to family reunification, Chapter V, Family reunification of refugees (Brussels, 02.05.2002, COM (2002) 225 final), September 2002) a evropskými křesťanskými církvemi (srov. Comments Paper on the amended proposal for a Council Directive on Family Reunification (CCME, ICMC, COMECE, JRS, Caritas Europa), Brussels, 22 November 2000, 2. Family, 2.1.,2.2.) navrhuje v tomto případě zvážit vypuštění vázání udělení pobytu zletilému svobodnému dítěti pouze na objektivní neschopnost zabezpečit své vlastní potřeby vzhledem ke zdravotnímu stavu. Považujeme za vhodnější v tomto případě zvažovat spíše finanční závislost a kulturní a psychologická hlediska a zařadit **do této kategorie (jak to např. činí § 65 odst. 1 písm. d) CZ) zletilé nezaopatřené děti azylanta** (tedy např. děti studující vysokou školu atp.). Upozorňujeme např. na právní úpravu v **Kanadě**, která umožňuje sloučení dětí až do 22 let věku (srov. Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries, The Think Tank on Integration in Denmark, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, February 2004, dále jen Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries 2004)

<sup>310</sup> Tzn. doložitelné písemným materiálním důkazem

<sup>311</sup> Srov. čl. 4 odst. 3: „*The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the unmarried partner, being a third country national, with whom the sponsor is in a duly attested stable long-term relationship, or of a third country national who is bound to the sponsor by a registered partnership in accordance with Article 5(2), and of the unmarried minor children, including adopted children, as well as the adult unmarried children who are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health, of such persons.*“

d) a v případě, že azylantem bude nezletilá osoba bez doprovodu, zákonnému poručníkovi či jakémukoli jinému rodinnému příslušníkovi, jestliže nezletilý azylant nemá příbuzné v přímé vzestupné linii nebo jestliže není možné tyto příbuzné nalézt,<sup>312</sup>

buď požádat o udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem<sup>313</sup> nebo tuto kategorii osob příkladmo zmínit v ustanovení § 65 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (tzn. účel podání žádosti o povolení k pobytu nikoli sloučení rodiny, ale jiný důvod hodný zřetele) s tím rozdílem, že v tomto případě nebude na udělení povolení k pobytu právní nárok,<sup>314</sup> ale bude na zvážení cizinecké policie zda povolení k pobytu z tohoto důvodu udělí či nikoli, ovšem ze zřetelem na čl. 5 odst. 4 a 5 Směrnice.<sup>315</sup>

#### **5.3.1.4. Rozsah nezbytných náležitostí v případě podání žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem**

Pokud jde o **rozsah nezbytných náležitostí** vyžadovaných po cizinci v případě podání žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny<sup>316</sup> s azylantem navrhuje,<sup>317</sup> aby byl

<sup>312</sup> Srov. čl. 10 odst. 3 písm. b): „*may authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his/her legal guardian or any other member of the family, where the refugee has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced.*”

<sup>313</sup> Stejně jako je tomu u výše uvedené kategorie rodinných příslušníků azylanta, tzn. osob vyjmenovaných v čl. 4 odst. 1 písm. a), b), c) a d) Směrnice

<sup>314</sup> Angl. text Směrnice v této souvislosti používá slovesa „*may*“, srov. angl. znění výše uvedených článků: „*Member States may, ..., authorise the entry and residence ..*”

<sup>315</sup> Dle článku 5 odst. 4 Směrnice musí být rozhodnutí žadatelé oznámeno co nejdříve, v žádném případě ne později než do 9 měsíců od podání žádosti (až na skutečně výjimečné případy) a zamítavé rozhodnutí musí být odůvodněno („*4. The competent authorities of the Member State shall give the person, who has submitted the application, written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than nine months from the date on which the application was lodged. In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended. Reasons shall be given for the decision rejecting the application. Any consequences of no decision being taken by the end of the period provided for in the first subparagraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.*”). ECRE (ECRE Position on refugee family reunification, July 2000) jde ještě dále a požaduje, aby negativní rozhodnutí obsahovalo jasné a podrobné důvody pro odmítnutí žádosti a důkazy, na kterých je založené, dále by mělo obsahovat základní informaci o právu na odvolání, lhůtách pro odvolání a o ustanoveních týkajících se odvolacího řízení. S tím souvisí požadavek na existenci práva na odvolání a přístupu k opravným prostředkům v případě zamítavého rozhodnutí, odvolací instancí by měl být soudní orgán („*28. A negative decision should clearly and fully state the specific reasons for the rejection of the application and the evidence which was relied on. It should also provide information on the principal applicant's right of appeal, any time-limits and the provisions of the appeal procedure... 30. In the case of a decision not to allow family reunification, the principal applicant should have the right and means to appeal and be heard by a judicial body.*”). Dle odst. 5 musí členský stát při projednávání žádosti brát patřičný zřetel na nejlepší zájem dítěte („*5. When examining an application, the Member States shall have due regard to the best interests of minor children.*”). Pozice ECRE je taková, že ke sloučení rodiny by nemělo dojít ne později než do 6 měsíců od podání žádosti s tím, že projednání žádostí podaných nezletilými bez doprovodu by mělo být maximálně upřednostněno s ohledem na možné škodlivé následky dlouhodobého odloučení od rodičů (srov. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, November 2003, Komentář k čl. 11, str. 8; ECRE Position on refugee family reunification, July 2000)

<sup>316</sup> Resp. jiného důvodu hodného zřetele

cizinec povinen předložit kromě platného cestovního dokladu<sup>318</sup> pouze doklad potvrzující účel pobytu na území, kterým v jeho případě bude pozitivní rozhodnutí o udělení azylu jeho rodinnému příslušníkovi a matriční doklad, prokazující jeho příbuzenský vztah (rodný popř. oddací list). S ohledem na možné komplikace při předložení posledně uvedeného dokladu<sup>319</sup> navrhuje, aby minimálně v případě, že se cizinec slučuje s azylantem, kterému byl udělen azyl dle § 12 AZ,<sup>320</sup> existovala v případě, že jeho obstarání je spojeno s těžko překonatelnou překážkou, možnost předložení tohoto dokladu prominout a nahradit ho čestným prohlášením.<sup>321</sup> V této souvislosti připomínáme čl. 11 odst. 2 Směrnice o právu na sloučení rodiny, dle něhož v případě, že dochází ke sloučení rodinných příslušníků azylanta, tak pokud slučující se rodinný příslušník nemůže doložit materiální důkazy o svých rodinných vztazích, měly by členské státy přihlídnout k jiným důkazům (posuzovaným v souladu s vnitrostátní právní úpravou) existence takového vztahu. Rozhodnutí zamítající žádost nemůže být založeno pouze na skutečnosti, že neexistují materiální důkazy.<sup>322</sup>

---

<sup>317</sup> V této souvislosti se nabízí rozšířit § 70 CZ, který upravuje povinnosti cizince při podání žádosti o povolení k pobytu o nový odstavec, který by stanovil v souladu s níže specifikovanými návrhy rozsah náležitostí požadovaných po cizinci, žádajícím o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem.

<sup>318</sup> Pokud jde o alternativy k předložení cestovního dokladu srov. návrhy dále.

<sup>319</sup> V praxi může jít o cizince pocházejícího ze státu, který příslušný doklad nevydává popř. jeho obstarání může být spojeno s těžko překonatelnou překážkou a někdy může dokonce i samotného cizince ohrozit. Srov. např. i Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů - materiály z kulatého stolu, 4. Problematika sloučení rodin uznaných azylantů v ČR, Mgr. Marek Čechovský, Poradna pro integraci, str. 13: „*Sloučení rodiny může být navíc ještě výrazně komplikováno absencí relevantních cestovních dokladů u rodinných příslušníků azylanta bez možnosti si je legitimně obstarat (např., jak již bylo uvedeno výše, manželka azylanta původem z Íránu si nemůže nechat zapsat své děti do svého cestovního dokladu ani jim vystavit samostatný pas). Za této situace v podstatě nezůstává jiná alternativa než využít jednorázové dokumenty Mezinárodního výboru Červeného kříže, které však nemusí být zastupitelským úřadem uznány za dostačující ekvivalent cestovních dokladů a celá záležitost je tak minimálně z časového hlediska opět problematizována.*“

<sup>320</sup> Tedy osobou, u níž OAMP shledalo, že byla ve své zemi původu pronásledována za uplatňování politických práv a svobod nebo že má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů

<sup>321</sup> Ve **Finsku** může např. přistěhovalecký úřad nabídnout azylantovi a jeho rodinnému příslušníkovi pokud nemůže být biologické příbuzenství prokázáno žádným jiným způsobem, provést tento důkaz testem DNA s tím, že náklady na provedení testu uhradí tento úřad (v podrobnostech srov. §§ 18e a 18f finského cizineckého zákona).

<sup>322</sup> „*Where a refugee cannot provide official documentary evidence of the family relationship, the Member States shall take into account other evidence, to be assessed in accordance with national law, of the existence of such relationship. A decision rejecting an application may not be based solely on the fact that documentary evidence is lacking.*“ Srovnej i bod 6. **Závěru Výkonného výboru UNHCR č. 24 (XXXII) z roku 1981** ke sloučení rodiny (Family Reunification), dle něhož by při rozhodování o sloučení rodiny neměla neexistence materiálního důkazu formální platnosti manželství nebo pokrevního příbuzenství dítěte v přímé linii představovat sama o sobě překážku („*6. When deciding on family reunification, the absence of documentary proof of the formal validity of a marriage or of the filiation of children should not per se be considered as an impediment*“). Srov. i **ECRE Position on refugee family reunification (July 2000**, v podrobnostech odkazujeme na čl. 39 – 48, documentary evidence of family ties), absence materiálních důkazů prokazujících příbuzenství by neměla negativně ovlivnit důvěryhodnost žádosti o sloučení rodiny ani vyústit k posouzení žádosti jako podvodné. Azylanté by měly být vyjmuti z požadavku na předložení materiálních důkazů příbuzenství, pokud mohou být tyto důkazy získány pouze prostřednictvím úřadů země původu („*The absence of documentary proof of relationships should not affect the credibility of the application for family reunification nor result in the application being considered fraudulent. Refugees and persons with complementary protection should be*

Dále navrhuje, aby v případě podání žádosti o povolení k pobytu z výše uvedeného důvodu a s ohledem na specifika tohoto účelu pobytu, existovala možnost prominout předložení platného cestovního dokladu v případě, že jeho obstarání bude spojeno s těžko překonatelnou překážkou.<sup>323</sup> V této souvislosti vidíme jako jednu z možností, která by v těchto případech umožnila slučujícímu se cizinci přicestovat do ČR, využít stávajícího znění § 108 odst. 1, písm. e) zákona o pobytu cizinců,<sup>324</sup> které pro účely tohoto zákona považuje za cestovní doklad i cestovní průkaz totožnosti. Přestože je cestovní průkaz totožnost dle zákona o pobytu cizinců koncipován zejména pro účely vycestování z území ČR,<sup>325</sup> může být vydán i cizinci s poskytnutou subsidiární ochranou na základě § 179 zákona o pobytu cizinců.<sup>326</sup> Navrhujeme tak novelizaci § 114 cizineckého zákona s tím, aby existovala možnost vydání cestovního průkazu totožnosti cizinci, který žádá o povolení k pobytu za účelem společného soužití s azylantem v případě, že cizinec nemá platný cestovní doklad a jeho obstarání je spojeno s těžko překonatelnou překážkou.<sup>327</sup>

---

*exempted from requirements to provide documentary evidence if such evidence can only be obtained through contact with the authorities of the country of origin.”). Obdobně se vyslovil i Výbor Ministrů Rady Evropy (srov. Recommendation No R(99) 23 to member States on family reunion for refugees and other persons in need of international protection). Členské státy by měly žádosti o sloučení rodiny s azylantem vyřizovat pozitivním, lidským a urychleným způsobem. K ověření rodinných vazeb by se měly státy primárně spolehnout na dostupné doklady poskytnuté žadatelem, příslušnými humanitárními organizacemi či jiným způsobem. Absence těchto dokumentů by neměla sama o sobě představovat překážku projednání žádosti a státy mají možnost požadovat po žadateli prokázání existujících rodinných vazeb jinými způsoby („4. Member states should deal with applications for family reunion from refugees and other persons in need of international protection in a positive, humane and expeditious manner. In order to verify family links, member states should primarily rely on available documents provided by the applicant, by competent humanitarian agencies or in any other way. The absence of such documents should not per se be considered as an impediment to the application and member states may request the applicants to provide evidence of existing family links in other ways...”)*

<sup>323</sup> Jak uvedeno již výše, může jít o případy, kdy s ohledem na příbuzného-azylanta mohou domovské orgány odmítnout vydat dotyčnému cizinci cestovní doklad, popř. dokonce tento cizinec mohl být sám předmětem pronásledování ze strany státních orgánů a na tomto základě byl jeho rodinnému příslušníkovi udělen azyl v ČR. Srov. i publikaci Právo cizince na rodinný život, Martin Rozumek, Pavla Vrátná, OPU, Praha 2003, str. 18: „Uprchlík je totiž osobou, která byla nucena za často dramatických okolností uprchnout ze země původu, kde byl jeho život či osobní svoboda v bezprostředním ohrožení takové povahy, že útěk byl jediným východiskem pro uprchlíka. Rodinný příslušník této např. z politických důvodů pronásledované osoby bude jen výjimečně schopen obdržet cestovní doklad případně povolení k opuštění pronásledující země a současně schopen splnit formální požadavky cizineckého zákona země azylu.“

<sup>324</sup> Srov. § 108 odst. 1, písm. e) CZ: „Za cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje ... cestovní průkaz totožnosti,“

<sup>325</sup> Srov. ustanovení § 114 odst. 1 CZ: „Cestovní průkaz totožnosti k vycestování vydá policie na žádost cizince,“

<sup>326</sup> Srov. ustanovení § 114 odst. 3 písm. e) CZ: „Policie vydá cestovní průkaz totožnosti cizinci, který pobývá na území bez platného cestovního dokladu, po ... e) udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 32 odst. 2 písm. b) nebo po udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území podle § 43 ze stejného důvodu; doba platnosti tohoto průkazu se stanoví podle doby platnosti uděleného víza.“

<sup>327</sup> Toto ustanovení by v praxi nemělo být vykládáno příliš restriktivně a mělo by být využito např. v případech, kdy cizinec čestným prohlášením potvrdí, že o vydání cestovního dokladu požádal, ale nebyl mu příslušnými orgány vydán, popř. kdy čestně prohlásí, že cestovním dokladem nedisponuje a v případě, kdy by podáním žádosti mohl ohrozit bezpečnost svoji osoby či svých blízkých (domovské úřady mohou vědět, že jeho

### 5.3.1.5. Zařazení sloučených rodinných příslušníků azylanta do státního integračního programu

S ohledem na specifika rodinných příslušníků azylanta, kteří jsou dle Směrnice oprávněni k udělení víza za účelem sloučení rodiny<sup>328</sup> a jejichž statut je vázán a podmíněný statutem azylanta<sup>329</sup> a s ohledem na čl. 7 odst. 2 Směrnice, který umožňuje členskému státu dokonce **požadovat** po rodinném příslušníkovi azylanta, aby se podřídil integračním opatřením aplikovaným dotyčným státem po udělení povolení ke vstupu a pobytu za účelem sloučení rodiny<sup>330</sup> a čl. 14 Směrnice<sup>331</sup>, navrhuje nevyřazovat tyto osoby ze státního integračního programu pro azylanty dle hlavy IX. zákona o azylu. Zařazení těchto rodinných příslušníků do státního integračního programu si vyžádá novelizaci ustanovení § 68, 69 a 70 zákona o azylu a navrhuje tedy v této souvislosti rozšířit státní integrační program kromě azylantů i na jejich rodinné příslušníky, kterým bylo uděleno povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem dle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců.<sup>332</sup>

---

rodinnému příslušníkovi byl v zahraničí udělen azyl, popř. on sám mohl již dříve být obětí perzekuce, která mohla hrát roli při udělení azylu jeho rodinnému příslušníkovi). V praxi je navíc tohoto ustanovení již využíváno a to zejména v případech podání žádosti o povolení k pobytu cizincem ve zvláštních případech po ukončení azylového řízení ve smyslu § 69a zákona o pobytu cizinců, kdy OAMP pro tyto účely akceptuje předložení cestovního průkazu totožnosti namísto platného cestovního dokladu, který předtím cizinci vystavila cizinecká policie v souladu s ustanovením § 114 odst. 1 písm. a) CZ, tzn., že cizinec musel prokázat, že nemá vlastní platný cestovní doklad a že si z důvodů nezávislých na své vůli nemohl opatřit cestovní doklad jiným způsobem (k posledně uvedenému však srovnej kapitolu 9.20. Zpřesnění resp. zjednodušení právní úpravy v případě předkládání cestovního průkazu totožnosti pro účely podání žádosti o povolení k pobytu dle § 69a CZ)

<sup>328</sup> Tzn. azylantův manžel/manželka, nezletilé dítě azylanta či jeho manžela/manželky včetně dítěte adoptovaného, nezletilé dítě azylanta včetně dítěte adoptovaného, které má azylant v opatrovnictví a které je závislé na péči azylanta, nezletilé dítě manžela/manželky azylanta včetně dítěte adoptovaného, které má manžel/manželka azylanta v opatrovnictví a které je závislé na péči manžela/manželky azylanta,

<sup>329</sup> Tzn. že existuje vysoká pravděpodobnost, že rodinný příslušník bude na území ČR pobývat spolu s azylantem trvale resp. bude usilovat o trvalou integraci do společnosti (kterou mu může znalost ČJ podstatně usnadnit) a bude pobývat ve společné domácnosti s azylantem v jemu přiděleném integračním bytě (dle § 69 AZ), s čímž logicky souvisí i potřeba velikost bytu přizpůsobit počtu rodinných příslušníků azylanta

<sup>330</sup> Srov. čl. 7 odst. 2 Směrnice: „Member States may require third country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law. With regard to the refugees and/or family members of refugees referred to in Article 12 the integration measures referred to in the first subparagraph may only be applied once the persons concerned have been granted family reunification.”

<sup>331</sup> Dle tohoto ustanovení mají rodinní příslušníci azylanta ve stejném rozsahu jako azylant právo na přístup ke vzdělání; k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti a k odbornému vzdělávání, základnímu a dalšímu školení a přeškolení („The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (a) access to education; (b) access to employment and self-employed activity; (c) access to vocational guidance, initial and further training and retraining.“)

<sup>332</sup> To znamená rozšířit ustanovení §68, §69 a §70 zákona o azylu tam, kde zmiňují azylanta, i o jeho rodinné příslušníky, kterým bylo uděleno povolení k pobytu dle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Jako další alternativa, v případě zvolení ještě více otevřenějšího, příznivějšího a humánnějšího přístupu, se nabízí odkázat v těchto ustanoveních i na „vzdálenější“ rodinné příslušníky azylanta, kteří v souladu se Směrnicí resp. zákonem o pobytu cizinců nebudou mít na udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem nárok (srov. výše), kterým bude nicméně toto povolení uděleno

Zařazení rodinných příslušníků azylanta do státního integračního programu zakotvuje např. **finský zákon o integraci přistěhovalců a přijetí žadatelů o azyl.**<sup>333</sup>

### **5.3.2. Rozšíření krátkodobých víz o vízum za účelem podání žádosti o udělení azylu a vydání povolení ke vstupu pro rodinného příslušníka nacházejícího se mimo azylovou zemi (pozitivní vzory ze zahraničí)**

Alternativně navrhuje nově zakotvit do zákona o pobytu cizinců jako jeden z účelů pro udělení víza ke vstupu na území ČR **podání žádosti o udělení azylu** s tím, že k podání žádosti bude v tomto případě oprávněn cizinec, jehož manžel, svobodné dítě mladší 18 let nebo rodič (v případě, že cizinec je mladší 18 let)<sup>334</sup> pobývají na území ČR v postavení azylantů. Jako nejvhodnější se nám jeví zařadit tento druh víza mezi víza krátkodobá a rozšířit tak ustanovení § 17a zákona o pobytu cizinců. V případě zvolení této varianty navrhuje následně novelizovat § 27 CZ tak, aby v tomto případě byl cizinec povinen předložit tytéž náležitosti jako v případě podání žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem<sup>335</sup>

Zároveň navrhuje, stejně jako je tomu v celé řadě evropských i dalších zemích a s ohledem na humanitární a lidský rozměr problematiky slučování rodin azylantů, zakotvit do zákona o pobytu cizinců pro rodinného příslušníka azylanta v rozsahu minimálně tzv. nukleární rodiny resp. vymezeném čl. 4 odst. 1, písm. a), b) c) a d) Směrnice o právu na sloučení rodiny, právní nárok na udělení tohoto víza v případě, že bude příbuzenský svazek náležitě prokázán. Při prokazování tohoto příbuzenského poměru, s ohledem na specifickou situaci uprchlíků, navrhuje umožnit, pokud bude předloženo matričního dokladu (rodného popř. oddacího listu) spojeno s těžko překonatelnou překážkou, předloženo tohoto dokladu prominout a nahradit ho čestným prohlášením. Obdobně pružnou by měla být právní úprava i pokud jde o předložení cestovního dokladu a měla by dle našeho názoru dokonce umožnit v případě, kdy

---

<sup>333</sup> Srov. § 3 tohoto zákona

<sup>334</sup> Vymezení těchto rodinných příslušníků by mělo korespondovat s ustanovením § 13 odst. 2 zákona o azylu, který vymezuje okruh rodinných příslušníků pro účely udělení azylu za účelem sloučení rodiny

<sup>335</sup> Tzn. pouze doklad potvrzující účel pobytu na území (podání žádosti o udělení azylu), kterým v tomto případě bude pozitivní rozhodnutí o udělení azylu rodinnému příslušníkovi a matriční doklad, prokazující jeho příbuzenský vztah (rodný popř. oddací list). S ohledem na možné komplikace při předložení posledně uvedeného dokladu opětovně navrhuje, aby minimálně v případě, že se cizinec slučuje s azylantem, kterému byl udělen azyl dle § 12 AZ, existovala v případě, že jeho obstarání je spojeno s těžko překonatelnou překážkou, možnost předložení tohoto dokladu prominout a nahradit ho čestným prohlášením. Rovněž tak s ohledem na specifika tohoto účelu pobytu navrhuje, obdobně jako v případě podání žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s azylantem, zakotvit možnost prominout předložení platného cestovního dokladu v případě, že jeho

jeho obstarání bude spojeno s těžko překonatelnou překážkou, jeho předložení prominout a zaopatřit rodinného příslušníka cestovním dokladem vydaným ČR (zde odkazujeme na návrhy obsažené v kapitole 5.3.1.4.).

V této souvislosti poukazujeme např. na právní úpravu ve **slovenském** zákoně č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dle § 14 odst. 4 tohoto zákona: „Zastupiteľský úrad udelí vízum rodinnému príslušníkovi azylanta, ak ten splňa podmienky podľa osobitného predpisu. 5a)“.<sup>336</sup> Zásadní rozdíl oproti stávající právní úpravě v zákoně o pobytu cizinců představuje skutečnost, že § 10 odst. 1 slovenského zákona o azylu vymezený okruh rodinných příslušníků, má na udělení víza v tomto případě právní nárok.<sup>337</sup> S ohledem na komplikace při slučování rodinných příslušníků azylanta nacházejících se v zahraničí a neochotě některých zastupitelských úřadů udělovat těmto osobám vízum ke vstupu do České republiky, považujeme úpravu ve slovenském zákone o pobytu cizinců jako vhodný a reaktivně snadno přenositelný vzor ke změně úpravy ve stávajícím zákoně o pobytu cizinců.

Obdobný princip obsahuje i **bulharský zákon o azylu a uprchlících** z 16. května 2002. Poté co bylo předsedou státního úřadu pro uprchlíky rozhodnuto o povolení ke sloučení rodiny, vydá bulharské diplomatické či konsulární zastoupení slučujícímu se rodinnému příslušníkovi vízum.<sup>338</sup> Rovněž tak **kyperský zákon o uprchlících** stanoví, že ve vztahu k rodinnému příslušníkovi azylanta, nacházejícímu se mimo území Kypru, který prokáže svůj příbuzenský svazek s azylantem a na jeho žádost, se udělí povolení ke vstupu a jakýkoli další doklad nebytný k cestování a vstupu na území Kypru.<sup>339</sup>

---

obstarání bude spojeno s těžko překonatelnou překážkou s výše navrženým využitím cestovního průkazu totožnosti.

<sup>336</sup> A odkaz 5a) se vztahuje k § 10 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, který upravuje problematiku udělení azylu za účelem sloučení rodiny resp. definuje v odst. 1 okruh oprávněných rodinných příslušníků: „Ministerstvo na účel zlúčenia rodiny udelí azyl a) manželovi azylanta, ak manželstvo trvá v štáte, ktorý azylant opustil z dôvodov podľa § 8, a azylant s tým vopred písomne súhlasí, b) slobodným deťom azylanta do 18 rokov ich veku alebo c) rodičom slobodného azylanta mladšieho ako 18 rokov, ak s tým azylant vopred písomne súhlasí; za azylanta robí právne úkony opatrovník, ktorého mu ustanoví ministerstvo;7) ustanovenia § 16 ods. 2 sa nepoužijú.“

<sup>337</sup> Srov. § 14 odst. 8 slovenského zákona o pobyte cizinců: „Na udelenie víza nie je právny nárok; to neplatí, ak ide o vízum podľa odseku 4.“

<sup>338</sup> Srov. čl. 34 tohoto zákona

<sup>339</sup> Srov. § 25 odst. 2 kyperského zákona o uprchlících: „Any members of a refugee's family who do not accompany him upon his entry in the Republic and are not with him because of the circumstances which led to the submission of his asylum application, shall be entitled to be re-united with him in the Republic, provided that the refugee so requests. To this end, and provided that their relation to the refugee is proved, they shall be provided with permission to enter or any other document necessary for them to travel and enter the Republic.“



### 5.3.3. Umožnění požádat o azyl v zahraničí na zastupitelském úřadu ČR

Jako další alternativu, která by usnadnila a zrychlila proces slučování rodin azylantů, navrhujeme zakotvit do zákona o azylu oprávnění požádat o azyl v zahraničí na zastupitelském úřadě ČR a to opět pouze pro okruh cizinců, jejichž manžel, svobodné dítě mladší 18 let nebo rodič (v případě, že cizinec je mladší 18 let) pobývají na území ČR v postavení azylantů. Zakotvení této možnosti by si tak vyžádalo zejména novelizace § 3a zákona o azylu.<sup>340</sup> Navrhujeme neomezovat volbu zastupitelského úřadu tak, aby bylo slučujícím se rodinnému příslušníkovi umožněno podat žádost o azyl na kterémkoli zastupitelském úřadě ČR v zahraničí, nikoli vázat toto právo pouze na zemi jeho státní příslušnosti nebo naopak pouze na třetí zemi, nikoli zemi státní příslušnosti.<sup>341</sup> V těchto případech by měla být právní úprava s ohledem na humanitární a lidský aspekt celé problematiky ve vztahu k rodinnému příslušníkovi co nejpříznivější a co nejméně ho omezovat a limitovat.<sup>342</sup>

Pokud jde o další postup poté, co cizinec na zastupitelském úřadě učiní prohlášení o azylu, nabízí se s cílem umožnit slučujícím se cizinci co nejrychleji a bezproblémověji přicestovat do ČR, několik alternativ.

#### 5.3.3.1. Využití standardní azylové procedury

První možnost představuje využít ustanovení § 3d resp. 3e zákona o azylu a novelizovat ho v tom směru, aby bylo cizinci poté, co učiní na zastupitelském úřadě prohlášení o azylu, uděleno vstupní vízum ke vstupu do ČR.<sup>343</sup> I s ohledem na ustanovení § 3d odst. 1 zákona o azylu,<sup>344</sup> navrhujeme opět zakotvení možnosti prominutí předložením cestovního dokladu a

<sup>340</sup> Toto ustanovení vyjmenovává okruh míst resp. subjektů, jimž je oprávněn cizinec učinit prohlášení o azylu. Nově by bylo zapotřebí toto ustanovení rozšířit o oprávnění (nové písm. c)) učinit prohlášení o azylu na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí v případě, že žádá o udělení azylu cizinec, jehož manžel, svobodné dítě mladší 18 let nebo rodič (v případě, že cizinec je mladší 18 let) pobývají na území ČR v postavení azylantů

<sup>341</sup> Jako je tomu např. v případě Španělska

<sup>342</sup> Život sám přináší nejrůznější situace a v praxi se tak vyskytnou případy, kdy nebude vůbec možné pro slučujícího se cizince podat žádost ve svém domovském státě, protože uprchnul ze země spolu a azylantem, ale poté došlo na území třetí země k rozdělení rodiny. Nebo naopak, podání žádosti v domovském státě bude pro rodinného příslušníka jedinou příležitostí k legálnímu vycestování ze země (může mu být odebrán z důvodu jeho příbuzenství s pronásledovaným azylantem cestovní doklad apod.)

<sup>343</sup> Nově tedy rozšířit ustanovení § 3d odst. 1 zákona o azylu o vydání vstupního víza i v případě, kdy cizinec učiní prohlášení o azylu na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí. V tomto případě by bylo zřejmě praktičtější, aby toto vízum uděloval zastupitelský úřad a nikoli policie (tzn. novelizovat v tomto směru ustanovení § 3d odst. 2 AZ)

<sup>344</sup> Které umožňuje udělit cizinci poté, co učiní prohlášení o azylu na hraničním přechodu a nemůže svoji totožnost prokázat cestovním dokladem, vstupní vízum, pokud osvědčí svoji totožnost čestným prohlášením,

vydání cestovního průkazu totožnosti<sup>345</sup> k příjezdu do ČR. Poté by takový cizinec prošel standardní azylovou procedurou.

### 5.3.3.2. Vedení azylového řízení se slučujícím se příbuzným azylanta v zahraničí

Druhou možnost představuje vedení samotného azylového řízení se slučujícím se cizincem pobývajícím po tuto dobu v zahraničí. Zvolení této alternativy by si však s ohledem na její specifika vyžádalo novelizaci příslušných ustanovení zákona o azylu s tím, že by se z důvodu pobytu žadatele po dobu řízení v zahraničí na něho celá řada ustanovení vůbec nevztahovala,<sup>346</sup> řadu ustanovení by bylo nutné modifikovat na poměry řízení probíhajícího v zahraničí s aktivnější rolí zastupitelských úřadů.<sup>347</sup>

Pokud dojde k udělení azylu dle § 13 odst. 1 AZ a bude se doručovat rozhodnutí o udělení azylu cizinci v jeho zemi původu, navrhuje novelizovat ustanovení § 65 zákona o azylu tak,<sup>348</sup> aby v těchto případech bylo možné vystavit cizinci-azylantovi cestovní průkaz totožnosti za účelem přicestování do ČR.<sup>349</sup> Vydat hned azylantovi v tomto případě cestovní doklad ve smyslu § 61 azylového zákona, se s ohledem na omezení územní platnosti dokladu právě na zemi původu azylanta<sup>350</sup> nejeví jako vhodné. Jak cestovní doklad tak i průkaz povolení k pobytu azylanta<sup>351</sup> by si azylant mohl vyřídit až po svém příjezdu do ČR.

<sup>345</sup> V tomto případě je nezbytné novelizovat ustanovení § 114 zákona o pobytu cizinců a zakotvit možnost vydání tohoto dokladu i v případě, že o jeho vydání žádá cizinec, který učinil prohlášení o azylu na zastupitelském úřadě ČR v zahraničí a jehož příbuzný v rozsahu stanoveném v § 13 odst. 2 AZ pobývá v ČR v postavení azylanta

<sup>346</sup> Např. §§ 3d, 3e, celý díl 1 (Práva a povinnosti žadatel o udělení azylu) hlavy VII. (kromě § 49a), 54a (Dobrovolná repatriace), 55-56b, 57, 58, 72, 73, 77, 81, 82, 88

<sup>347</sup> Navrhujeme upravit zejména následující ustanovení: § 23 (Pohovor) - v tomto případě by bylo vhodné, aby pohovor provedl pracovník zastupitelského úřadu; §§ 24, 24a – s ohledem na co nejvyšší ochranu žadatele zakotvit, aby si žadatel sám určil adresu, na kterou se mu má doručovat; § 32 odst. 4 - v případě, že nedojde z jakéhokoli důvodu k udělení azylu dle § 13 odst.1, pokud jde o místní příslušnost krajského soudu, navrhuje v tomto případě stanovit místní příslušnost podle pobytu rodinného příslušníka-azylanta, s kterým se žadatel slučuje popř. ji stanovit podle sídla žalovaného orgánu OAMP tzn. Městský soud v Praze;

<sup>348</sup> Srov. stávající znění odst. 1 tohoto ustanovení: „*Cestovní průkaz totožnosti vydá na žádost azylanta, který pobude v zahraničí cestovní doklad, diplomatická mise nebo konzulární úřad (dále jen "zastupitelský úřad") za účelem návratu azylanta do České republiky.*“

<sup>349</sup> Alternativně se zde nabízí, obdobně jako je tomu v případě § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců („*Vízum k pobytu nad 90 dnů se dále uděluje cizinci za účelem převzetí povolení k pobytu.....*“), zakotvit do zákona o pobytu cizinců ustanovení, dle něhož by v tomto případě, tedy pokud bude cizinci udělen azyl za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 13 odst. 1 AZ, zastupitelský úřad uděloval cizinci vízum za účelem převzetí rozhodnutí o udělení azylu resp. vízum k pobytu nad 90 dnů.

<sup>350</sup> Srov. § 61 odst. 2 zákona o azylu: „*Územní platnost cestovního dokladu zahrnuje všechny státy světa s výjimkou státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství státu jejího posledního trvalého bydliště.*“

<sup>351</sup> Srov. ustanovení §§ 59 a 60 zákona o azylu

### **5.3.4. Novelizace § 13 zákona o azylu (Azyl za účelem sloučení rodiny)<sup>352</sup> a zakotvení právního nároku na sloučení s azylantem pro kategorii rodinných příslušníků vymezenou čl. 4 odst. 1 Směrnice o právu na sloučení rodiny**

Navrhujeme novelizovat problematiku udělování azylu za účelem sloučení rodiny a posílit v této souvislosti postavení slučujícího se rodinného příslušníka a vtělit do zákona o azylu princip právního nároku na sloučení pro určité kategorie rodinných příslušníků, obsažený v čl. 4 odst. 1 Směrnice o právu na sloučení rodiny.<sup>353</sup> Dle stávající právní úpravy je udělení azylu za účelem sloučení rodiny s azylantem na správním uvážení OAMP s tím, že se kromě prokázání existence příslušného příbuzenského svazku vyžaduje existence případu hodného zvláštního zřetele. Navrhujeme tedy vrátit se k původní formulaci § 13 odst. 1 zákona o azylu před novelizací provedenou zákonem 2/2002 Sb.<sup>354</sup> a z diskrečního práva správního orgánu zpět navrátit rodinným příslušníkům azylanta uvedeným v § 13 odst. 2 zákona o azylu právní nárok na udělení azylu za účelem sloučení rodiny.

#### **5.3.4.1. Právní nárok na sloučení rodinných příslušníků s azylantem v zahraničních právních úpravách**

Právní úprava problematiky slučování rodinných příslušníků s azylantem v celé řadě zemí zakotvuje pro vymezený okruh rodinných příslušníků (většinou tzv. nukleární rodiny v rozsahu manžel/manželka a nezletilé dítě) právní nárok na sloučení s azylantem.

Poukazujeme např. na právní úpravu v již výše citovaném § 10 **slovenského** zákona o azylu,<sup>355</sup> který zakotvuje právní nárok vymezených rodinných příslušníků na udělení azylu za

---

<sup>352</sup> Srov. § 13 AZ: „Rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení azylu nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12. (2) Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí a) manžel azylanta, b) svobodné dítě azylanta mladší 18 let, nebo c) rodič azylanta mladšího 18 let. (3) Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny manželů azylanta je trvání manželství před udělením azylu azylantovi.“

<sup>353</sup> Srov. výše. Jde o manžela/manželku azylanta, nezletilé dítě azylanta či jeho manžela/manželky včetně dítěte adoptovaného, nezletilé dítě azylanta včetně dítěte adoptovaného, které má azylant v opatrovnictví a které je závislé na péči azylanta a nezletilé dítě včetně dítěte adoptovaného manželem/manželkou azylanta, které má manžel/manželka azylanta v opatrovnictví a které je závislé na péči manžela/manželky azylanta.

<sup>354</sup> Původní znění § 13 odst. 1 resp. 2 poskytovalo rodinným příslušníkům azylanta specifikovaným v těchto ustanovení právní nárok na udělení azylu z tzv. zvláštních důvodů, srov. § 13 odst. 1: „Manželů azylanty nebo jeho svobodným dětem mladším 18 let ministerstvo udělí na jejich žádost nebo na žádost azylanta azyl, i když v řízení o udělení azylu nebudou zjištěny důvody podle § 12....“ , resp. odst. 2: „Rodičům azylanta mladšího 18 let ministerstvo udělí na jejich žádost azyl, i když v řízení o udělení azylu u nich nebudou zjištěny důvody podle § 12.“

<sup>355</sup> Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov

účelem sloučení rodiny.<sup>356</sup> Obdobný princip obsahuje i **bulharský** zákon o azylu a uprchlících z 16. května 2002,<sup>357</sup> **kyperský** zákon o uprchlících,<sup>358</sup> **irský** zákon o uprchlících<sup>359</sup> a **německý** azylový zákon.<sup>360</sup>

Ve **Francii** jsou rovněž osoby, kterým byl udělen azyl na základě Ženevské úmluvy nebo tzv. „ústavní azyl“ **oprávněni** ke sloučení s rodinnými příslušníky v rozsahu manžel/manželka a nezletilé dítě mladší 18 let, aniž by sloučení bylo podmíněno jako u ostatních cizinců jednoročním pobytem, finančním krytím a prokázáním zajištění ubytování. Právo na sloučení rodiny ve vymezeném rozsahu je považováno za právo absolutní a při prokázání příbuzenského svazku je uděleno v každém případě. K tomu, aby rodinný příslušník dostal povolení k pobytu, nemusí žádat o azyl. Po legislativních změnách v roce 1989 je mu uděleno obnovitelné povolení k pobytu na 10 let (tedy ve stejném rozsahu jako u azylanta) uděleno automaticky. Jen v roce 2001 se podařilo sloučit 523 osob (jinými slovy 177 rodin).<sup>361</sup>

---

<sup>356</sup> Srov. § 10 odst. 1 **slovenského** zákona o azylu: „(1) Ministerstvo **na účel zlúčenia rodiny udelí azyl** a) manželovi azylanta, ak manželstvo trvá v štáte, ktorý azylant opustil z dôvodov podľa § 8, a azylant s tým vopred písomne súhlasí, b) slobodným deťom azylanta do 18 rokov ich veku alebo c) rodičom slobodného azylanta mladšieho ako 18 rokov, ak s tým azylant vopred písomne súhlasí; za azylanta robí právne úkony opatrovník, ktorého mu ustanoví ministerstvo; ustanovenia § 16 ods. 2 sa nepoužijú.“

<sup>357</sup> Srov. čl. 34 tohoto zákona

<sup>358</sup> Srov. § 25 odst. 1 a 2 tohoto zákona: „25. (1) Subject to the provisions of this section, asylum shall be granted to members of the family of a refugee who enter the Republic either at the same time as the refugee or thereafter. (2) Any members of a refugee's family who do not accompany him upon his entry in the Republic and are not with him because of the circumstances which led to the submission of his asylum application, shall be entitled to be re-united with him in the Republic, provided that the refugee so requests. To this end, and provided that their relation to the refugee is proved, they shall be provided with permission to enter or any other document necessary for them to travel and enter the Republic.“

<sup>359</sup> Srov. § 18 irského zákona o uprchlících

<sup>360</sup> Srov. § 26 německého zákona o azylu (Asylum Procedure Act as amended of 29 October 1997, budeme citovat z oficiálního překladu ministerstva vnitra do anglického jazyka, dostupného na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b60e4>): „(1) The spouse of a person entitled to asylum shall be recognised as a person entitled to asylum if 1. the recognition of the alien as a person entitled to asylum is incontestable, 2. the marriage already existed in the state where the person entitled to asylum is politically persecuted, 3. the spouse filed an asylum application before or at the same time as the person entitled to asylum or immediately after entry and 4. there is no reason to repeal or withdraw the recognition of the person entitled to asylum. (2) Paragraph 1, nos. 3 and 4 shall apply mutatis mutandis for any children of the person entitled to asylum who, at the time of filing their asylum application, are under age and unmarried. For any children born on the Federal Territory after the recognition of the person entitled to asylum, the asylum application shall be filed within a period of one year after birth. (3) Paragraph 2 shall not apply for children of an alien who was recognised as a person entitled to asylum pursuant to the preceding paragraph.“

<sup>361</sup> Srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, Family reunification, Convention (and Constitutional) refugees: „Convention (and Constitutional) refugees are entitled to family reunification with their spouse and minor children under 18 years, without being submitted to the restrictions applied to other foreigners in terms of length of residence (one year of residence), financial resources and housing capacity. On a case-to-case basis, other family relatives can benefit from family reunification. ... Family members do not have to apply for asylum in order to obtain residence permits. According to a legislative change in 1989, a residence permit, valid for ten years on a renewable basis, is automatically issued to a spouse and minor children. ... Since family reunification with spouse and minor children is an absolute right for recognised refugees, it is granted in every case provided the family links can be established. ... In 2001, 523 persons including 402 children, representing 177 families,

### 5.3.5. Pozitivní vzory praxe slučování rodinných příslušníků s azylantem ze zahraničí (zejména s ohledem na umožnění podání žádosti o azyl ze zahraničí)

Podat žádost o udělení azylu na zastupitelském úřadě v zahraničí umožňuje legislativa hned několika zemí. Např. v případě **Španělska**, může kterýkoli cizinec podat žádost o azyl na španělském zastupitelském úřadě v zahraničí pod podmínkou, že se nejedná o zemi jeho státní příslušnosti, ale o třetí zemi.<sup>362</sup> V praxi této možnosti využívají ve většině případů právě rodinní příslušníci osob, kterým byl již ve Španělsku azyl udělen a kteří žádají o sloučení rodiny.<sup>363</sup> Žádost spolu s doprovodnou zprávou je odeslána na španělské ministerstvo zahraničních věcí, které potom žádost postupuje ministerstvu vnitra. Tyto žádosti nejsou posuzovány v řízení o přípustnosti, ale hned v řádném řízení s tím, že po dobu řízení do udělení azylu není až na výjimečné případy žadateli umožněno pobývat ve Španělsku.<sup>364</sup>

Jako velmi praktická při slučování rodinných příslušníků azylanta v případě, že tyto osoby nepřišly společně s azylantem a v době udělení azylu se nachází mimo území azylové země, se jeví právní úprava obsažená v **rakouském zákoně o azylu**.<sup>365</sup> Dle tohoto zákona je totiž umožněno rodinným příslušníkům azylanta v rozsahu rodič, nezletilého dítěte, manžel/manželka a nesezdané a v době podání žádosti o azyl nezletilé dítě,<sup>366</sup> podat si žádost

---

*were admitted under the refugee family reunification procedure. The main nationalities were Sri-Lankan, Congolese, Mauritanian, Bangladeshi, Ghanaian and Afghan.*"

<sup>362</sup> V případě ČR se toto omezení pro rodinné příslušníky azylanta nejvíce jako nevhodnější varianta, volba zastupitelského úřadu by neměla být pro rodinného příslušníka azylanta omezena, srov. výše

<sup>363</sup> V období od ledna do srpna 2002 bylo na španělských zastupitelských úřadech podáno 54 žádostí o azyl, v roce 2001 139 žádostí. 80% z nich bylo podáno za účele sloučení s osobou, které byl ve Španělsku udělen azyl (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Spain, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Application from abroad: „Between January 2002 and August 2002, 54 asylum applications were lodged at Spanish Embassies. In 2001 there were 139 asylum applications. However, 80% of the latter were for family reunification with people who have already been granted refugee status.”)

<sup>364</sup> Srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Spain, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Application from abroad: „It is possible to apply for asylum at a Spanish embassy abroad, provided the applicant is in a third country. Applications lodged with an embassy are sent to the Spanish Ministry of Foreign Affairs together with a report from the embassy concerned, which then forwards the cases to the Ministry of Interior. These applications are not processed under the admissibility procedure but directly under the ordinary determination procedure. As a rule, applicants from abroad are not allowed to come to Spain until they are granted asylum, however exceptions can be made under particularly compelling circumstances requiring an urgent transfer to Spain.”

<sup>365</sup> Srov. Federal Law concerning the Granting of Asylum (1997 Asylum Act) Issued on 14 July 1997 Federal Law Gazette of the Republic of Austria, FLG I No. 76/1997, amended by FLG I No. 4/1999, FLG I No. 41/1999, FLG I No. 196/1999, FLG I No. 82/2001, FLG I No. 126/2002 and FLG I No. 101/2003; v anglické verzi je zákon dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b50c0> (dále jen rakouský azylový zákon)

<sup>366</sup> Srov. čl. 1 odst. 6: „Family member means a person who is the parent of a child under full age, the spouse or, at the time of filing the application, the unmarried child under full age (nuclear family) of an asylum seeker or of a person having entitlement to asylum;”

o azyl (v rámci tzv. family procedure) na diplomatickém či konzulárním zastoupení Rakouska v zahraničí, do jehož správní působnosti dotyčná osoba spadá a tato žádost je považována rovněž za žádost o udělení povolení ke vstupu na rakouské území.<sup>367</sup> V případě podání výše uvedené žádosti, příslušné diplomatické či konzulární úřady zajistí vyplnění žádosti a dotazníku a to v jazyce, kterému je rodinný příslušník schopen porozumět. Obsah žádosti a dotazníku musí být koncipován tak, aby obsahoval podstatné okolnosti týkající se skutkového stavu daného případu. Tyto dokumenty jsou následně bezodkladně postoupeny rakouskému federálnímu azylovému úřadu.<sup>368</sup> Za velmi praktické a vhodné i pro poměry v ČR považujeme zakotvení povinnosti konzulárního či diplomatického úřadu vydat vstupní víza rodinnému příslušníkovi bez dalších formalit, pokud je azylovým úřadem informován, že azyl bude pravděpodobně udělen.<sup>369</sup>

Dále poukazujeme např. na právní úpravu ve **Švýcarsku**. Ustanovení § 19 resp. § 20 švýcarského azylového zákona<sup>370</sup> umožňuje podat žádost o azyl kromě hraničního přechodu a přijímacího střediska i na švýcarském diplomatickém zastoupení, které poté předá žádost spolu se zprávou federálnímu úřadu. Za účelem zjištění skutkového stavu věci udělí federální úřad žadateli o azyl povolení ke vstupu, pokud po něm nemůže být rozumně očekáváno, aby

---

<sup>367</sup> Srov. část III. rak AZ (Section 3, Entry and residence of aliens seeking protection, Applications filed with diplomatic or consular authorities in family procedures), čl. 16 odst. 1: „Applications in family procedures pursuant to subparagraph 1 of paragraph (1) of article 10 may be filed by family members (article 1, subparagraph 6) of a person having entitlement to asylum with an Austrian diplomatic or consular authority in whose sphere of administration the applicants are resident. Such applications shall be additionally valid as applications for the granting of entry authorization. The foregoing shall apply to applications pursuant to paragraph (4) of article 10.“ Navrhujeme (srov. výše) s ohledem na flexibilitu právní úpravy, její efektivitu a velmi rozmanité životní situace a osudy uprchlíků, neomezovat konzulární či diplomatické zastoupení pouze na územní působnost do níž slučující se rodinný příslušník spadá, ale ponechat mu možnost podat si žádost na kterémkoli diplomatickém či konzulárním zastoupení.

<sup>368</sup> Srov. čl. 16 odst. 2 rak. AZ: „In cases where such applications are filed, the diplomatic or consular authority shall ensure that the aliens complete an application form and questionnaire drawn up in a language understandable to them; the structure and text of the application form and questionnaire shall be determined by the Federal Minister of the Interior, in agreement with the Federal Minister for Foreign Affairs and after consultation with the United Nations High Commissioner for Refugees, in such a way that the completion thereof serves to establish the material facts of the case. Moreover, the diplomatic or consular authority shall make a written record of the content of the documents submitted to it. Applications in family procedures shall be forwarded to the Federal Asylum Agency without delay.“

<sup>369</sup> Srov. čl. 16 odst. 3 rak AZ: „The diplomatic or consular authority shall issue an entry visa to the applicant without further formality if the Federal Asylum Agency has notified it that asylum is likely to be granted.“ V případě ČR uděluje dle § 26 odst. 1 CZ vízum k pobytu do 90 dnů (což je zřejmě dlouhodobě nejvyužívanější institut využívaný rodinnými příslušníky azylantů k tomu, aby se dostali na území ČR) zastupitelský úřad. V praxi dochází k situacím, kdy přes příznivé stanovisko OAMP resp. ŘSCPP odmítají zastupitelské úřady udělit rodinnému příslušníkovi azylanta tento druh víza (srov. např. Slučování rodin cizinců a uznaných azylantů - materiály z kulatého stolu, 4. Problematika sloučení rodin uznaných azylantů v ČR, Mgr. Marek Čechovský, Poradna pro integraci, str. 8 a násl.) a proto považujeme z ohledem na efektivitu a rychlost procesu slučování zakotvit obdobnou povinnost zastupitelského či konzulárního úřadu i v případě ČR

<sup>370</sup> Asylum Act (AsylA) of 26th June 1998, 142.31; dostupný na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=403346947>

zůstal v zemi pobytu či bydliště či vycestoval do jiné země. Federální oddělení spravedlnosti a policie může zmocnit švýcarské zastupitelství k tomu, aby udělilo povolení ke vstupu žadateli o azyl, který důvěryhodně tvrdí, že se nachází v bezprostředním ohrožení života, fyzické integrity či svobody z jednoho z důvodů stanovených § 3 odst. 1 zákona o azylu.<sup>371</sup>

I čl. 58 odst. 5, 6, 7 **bulharského** zákona o azylu a uprchlících umožňuje podání žádosti o azyl na diplomatickém či konzulárním zastoupení Bulharska, který o této skutečnosti informuje státní úřad pro uprchlíky. Žadatel musí být poučen v jazyce, kterému rozumí o podmínkách stanovených pro podání žádosti, o azylové proceduře a svých právech a povinnostech. Konzulární a diplomatická zastoupení obdrží příslušné pokyny vydané společně předsedou státního úřadu pro uprchlíky, ministrem vnitra a ministrem zahraničních věcí. Poté co diplomatické či konzulární zastoupení obdrží souhlas od tohoto úřadu, vydá žadateli bezplatně vízum platné 15 dnů. Žadatel je povinen se do 3 dnů po vstupu na území Bulharska hlásit na nejbližším územním pracovišti státního úřadu pro uprchlíky.<sup>372</sup>

I **kanadský** BILL C-11 umožňuje podání žádosti o azyl v zahraničí ve formě žádosti o vízum pro uprchlíka splňujícího podmínky Ženevské konvence či nacházejícího se v obdobné situaci.<sup>373</sup>

Podat žádost o azyl v zahraničí na diplomatickém či konzulárním úřadě a to jak v zemi původu cizince tak ve třetí zemi, umožňuje i legislativa ve **Francii**.<sup>374</sup> Pro toto řízení

---

<sup>371</sup> Srov. § 19 resp. § 20 švýcarského azylového zákona: „**Art. 19** Filing an application ... 1 The asylum application is to be filed at a Swiss representation, on entry at an open border crossing or at a reception centre...**Art. 20** Asylum applications from abroad and permission to enter Switzerland 1 The Swiss representation transmits the asylum application together with a report to the Federal Office. 2 In order to establish the facts of the case, the Federal Office authorizes the entry of asylum seekers if they cannot reasonably be expected to remain in the country of residence or abode or to travel to another country. 3 The Federal Department of Justice and Police (Department) may authorize Swiss representations to permit the entry of asylum seekers who credibly claim that there is an immediate threat to their life, physical integrity or freedom for one of the reasons as stipulated in Article 3 para 1.”

<sup>372</sup> Srov. čl. 58 odst. 5, 6, 7 bulharského zákona o azylu a uprchlících: „... (5) Where the application is filed with a diplomatic or consular authority of the Republic of Bulgaria, that office shall notify the State Agency for Refugees. Upon receipt of the Agency's consent, the diplomatic or consular representation shall issue free of charge a visa of 15-day term of validity or, where appropriate, an alien's certificate of return to the Republic of Bulgaria. The applicant must appear at the nearest territorial unit of the State Agency for Refugees within three days after having entered the country. (6) The applicant must be guided in a language he understands, through the established requirements for filing the application, the procedure to be followed and his rights and obligations. (7) The authorities referred to in paragraphs (4) and (5) shall receive instructions issued jointly by the Chairman of the State Agency for Refugees and the Minister of Interior or the Minister of Foreign Affairs”

<sup>373</sup> Srov. čl. 99 odst. 1 a 2 tohoto zákona: „99. (1) A claim for refugee protection may be made in or outside Canada. (2) A claim for refugee protection made by a person outside Canada must be made by making an application for a visa as a Convention refugee or a person in similar circumstances, and is governed by Part 1.“



neexistuje zvláštní právní úprava, pohovor provádí úředník úřadu, který může sloužit i jako tlumočnick (lze ovšem použít i místního tlumočnicka) a který může rovněž využít seznam nezávazných otázek vydaných MZV. Odpovědnost za vydání víza (*visa au titre de l'asile*) leží na vedoucím zastupitelského úřadu, který disponuje v této věci širokou mírou uvážení a může žádost o vízum odmítnout, aniž by musel konzultovat MZV. Může se však rozhodnout postoupit žádost o vydání víza MZV do Paříže k vydání formálního rozhodnutí. MZV, které může rovněž v tomto případě konzultovat UNHCR či OFPRA, zkoumá (nikoli v rámci řádně vedeného azylového řízení), zda žádost splňuje obecné kritéria pro udělení azylu dle Ženevské úmluvy či do konce roku 2003 pro udělení tzv. územního azylu (territorial asylum).<sup>374</sup> Pokud je rozhodnuto o udělení víza, žadateli je umožněno přicestovat do Francie, kde poté začíná samotné azylové řízení.<sup>376</sup> V případě, že cizinec nemá platný pas a nemůže si ho obstarat, může mu zastupitelský úřad umožnit vstup do země vydáním propustky (*laissez-passer*), ve výjimečných případech může asistovat i při uhrazení cestovních nákladů. V případě, kdy se žadatelův život nachází v bezprostředním ohrožení, může být přemístěn do Francie ještě před vydáním víza.<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> V podrobnostech odkazujeme na Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure, Dr. Gregor Noll, Jessica Fagerlund, Fabrice Liebaut, Danish Centre for Human Rights/European Commission, str. 107 a násl. dostupné na adrese [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/common/asylumstudy\\_dchr\\_2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

<sup>375</sup> Územní azyl lze považovat za určitou formu subsidiární ochrany, kterou uděluje ministerstvo vnitra cizinci, který prokáže, že mu v zemi původu hrozí újma na životě či svobodě nebo že by byl vystaven jednání definovanému čl. 3 EÚLP. Žadatelé, kterým je tato forma ochrany poskytnuta, je vydáváno povolení k pobytu na jeden rok. Od ledna 2004 byl tento statut nahrazen klasickou subsidiární ochranou, jejíž udělení je v klasickém azylovém řízení zvažováno OFPRA a které do značné míry koresponduje s ochranou poskytovanou § 91 českého azylového zákona (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 22)

<sup>376</sup> V případě, že konzulární či diplomatické zastoupení odmítne vízum vydat, žadatel se může do dvou měsíců podat odvolání k Odvolací vízové komisi (*Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France*), poté ke správnímu tribunálu a v poslední instanci až k nejvyšší instanci správního soudnictví ve Francii, ke Státní radě (srov. s ustanovením § 51 odst. 2 CZ: „*Na udělení víza není právní nárok.*“). Rovněž tak může požádat o opětovné projednání jeho žádosti (*recours gracieux*) či napsat přímo MZV (*recours hiérarchique*).

<sup>377</sup> Srov. Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure, Dr. Gregor Noll, Jessica Fagerlund, Fabrice Liebaut, Danish Centre for Human Rights/European Commission, 6.1.2.12 Transfer to France, 6.1.2.13 Applicants' Physical Safety during the Procedure



## **6. Efektivita azylového řízení a jeho zneužívání**

### **6.1. Zneužívání azylového řízení osobami nehledajícími mezinárodní ochranu před pronásledováním za účelem nelegálního zaměstnávání a slabiny azylového systému**

Stávající praxe jednoznačně ukázala, že opatření většiny nevládních organizací neposkytovat asistenci v souvislosti s podáním žaloby proti zamítavým rozhodnutí OAMP v prvoinstančním správním řízení o udělení azylu žadatelům, kteří nevyžadují udělení mezinárodní ochrany,<sup>378</sup> ani se v jejich případě nejedná o člena zranitelné skupiny či osobu vyžadující pozornost z jiných závažných důvodů,<sup>379</sup> se v praxi mívá svým cílem, kterým má být zrychlení poskytování ochrany osobám splňujícím podmínky pro udělení azylu či překážky vycestování, zrychlení řízení před krajskými soudy a snížení počtu osob, které zneužívají azylový systém k legalizaci pobytu a nelegálnímu zaměstnávání.<sup>380</sup> Praxe bohužel ukazuje, že drtivá většina těchto žadatelů si buď napíše žalobu ke krajskému soudu sama, často i ve vlastním jazyce, využije služeb placeného advokáta nebo služeb jakýchsi „kvaziadvokátů“ z řad samotných žadatelů či cizinců. Tyto osoby parazitují na práci nevládních organizací a používají pro svoje „poradenství“ žalob již dříve vyhotovených nevládními organizacemi, které neodborně a diletantsky přizpůsobují, často nikoli nezištně, žadatelům o azyl, kteří se na ně obrátí se žádostí o vyhotovení žaloby.<sup>381</sup> V drtivé většině případů se mívá jakýmkoli účinkem pracné a zdlouhavé vysvětlování alternativ k azylovému řízení, které nabízí režim zákona o pobytu cizinců. Bohužel, mezi žadateli o azyl zneužívajícími azylovou proceduru je ve všeobecné známosti relativní zdlouhavost řízení u většiny krajských soudů a u Nejvyššího správního soudu v případě podání kasační stížnosti.

---

<sup>378</sup> A to buď udělením azylu ve smyslu § 12 resp. § 14 či udělením překážky vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu

<sup>379</sup> Může jít např. o žadatele o azyl, jejichž délka pobytu v azylovém řízení se blíží potřebné pětileté lhůtě k podání žádosti o povolení k pobytu ve zvláštních případech po ukončení azylového řízení a kteří (resp. jejich rodinní příslušníci) prokázali za tuto dobu schopnost se integrovat

Žadatelé o azyl jsou rovněž velmi dobře informováni i o skutečnosti, že k udělení víza za účelem strpění pobytu v případě podání kasační stížnosti stačí vedle předložení kopie kasační stížnosti pouze podání návrhu na přiznání odkladného účinku<sup>382</sup> a že v praxi NSS nevyužívá možnosti nepřiznat odkladný účinek v případě bezdůvodného domáhání se práva<sup>383</sup> ihned po podání kasační stížnosti a že o této skutečnosti rozhoduje zpravidla až společně s vynesením meritorního rozsudku. V této souvislosti je zapotřebí si uvědomit, že nezanedbatelnou měrou k zneužívání azylového systému přispívá i samotná praxe NSS právě tím, že o přiznání odkladného účinku podávaných kasačních stížností nerozhoduje dle § 56 odst. 1 s.ř.s. přednostně tzn. bezodkladně po jejím podání, ale až společně s vydáním meritorního rozhodnutí ve věci po mnoha měsících a letech. NSS si zřejmě neuvědomuje, že drží v rukách filtr, který rozhoduje o tom, kdo bude pobývat po dobu řízení u NSS na území ČR a kdo nikoli. Nepřiznáním odkladného účinku totiž zaniká platnost víza za účelem strpění pobytu<sup>384</sup> uděleného pouze za účelem řízení u NSS. Mezi žadateli o azyl, slovy předsedy NSS Baxy ekonomickými migranty, je tato skutečnost důvěrně známa a „zneužívána“. Pokud by v praxi fungoval rychlý a efektivní mechanismus, který stávající znění s.ř.s. poskytuje, filtrující nepřiznáním odkladného a tím pádem ukončením dalšího pobytu na území ČR mezi uprchlíky, kteří podle Ženevské úmluvy azyl skutečně potřebují a mezi ekonomickými migranty, lze odůvodněně již za stávající legislativy předpokládat dramatický pokles podávaných kasačních stížností!<sup>385</sup> V praxi se tak mívá účinkem poměrná rychlost správního

---

<sup>380</sup> Srov. názor předsedy Nejvyššího správního soudu Josefa Baxy (in [HN.IHNED.CZ](http://HN.IHNED.CZ), 1. 3. 2004, Více než polovina všech případů u správních soudů se týká neúspěšných azylantů. Soudy zahlcují žaloby cizinců požadujících azyl, dostupné na adrese [http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000\\_d-30](http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000_d-30)): „Je nad naše možnosti tyto případy řešit,“ říká Baxa. Azylové žaloby přitom tvoří takřka šedesát procent veškeré agendy, kterou správní soudy řeší. Podle zákona přitom musí správní soudy řešit azyly přednostně, takže jiné spory – například žaloby podnikatelů na finanční ředitelství kvůli vyšší dani – musí počkat. „Naše správní soudnictví poskytuje větší ochranu cizincům než českým občanům. A to nikoli uprchlíkům, kteří podle Ženevské úmluvy azyl skutečně potřebují, ale ekonomickým migrantům,“ upozorňuje Baxa, podle něhož cizinci využívají současný nedokonalý systém k tomu, aby v Česku vydrželi co nejdéle. Vloni přitom Ministerstvo vnitra evidovalo takřka dvanáct tisíc žádostí o azyl, ten ovšem udělilo pouze 208 cizincům. „Zbytek se přelévá k nám. To je nad síly jakéhokoli systému,“ dodává Baxa, podle něhož správní soudy dávají takřka ve všech případech za pravdu Ministerstvu vnitra, tedy potvrdí zamítnutí žádosti o azyl.“

<sup>381</sup> V praxi tak bohužel kolují žaloby, které právní poradci vyhotovili svým klientům z řad žadatelů o azyl již dříve. U těchto žalob jsou vždy změněny pouze osobní údaje, jinak zůstávají obsahově totožné a nestydatě kopírují žaloby vyhotovované právníky nevládních organizací

<sup>382</sup> Srov. § 78b AZ

<sup>383</sup> Což mu umožňuje ustanovení § 78b odst. 2 zákona o azylu (v souvislosti s ustanovením § 107 resp. 73 odst. 2 až 4 s.ř.s.)

<sup>384</sup> Srov. § 78b odst. 2 AZ

<sup>385</sup> Srov. v této souvislosti i doporučení, které přijaly pracovní skupiny na semináři s názvem „Azylové řízení v České republice“, pořádaném dne 16. února 2004 Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky v Praze v prostorách Ministerstva spravedlnosti: „2. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je třeba rozhodnout samostatným rozhodnutím, a to nejlépe v krátké, zákonem stanovené lhůtě; právní moc takového rozhodnutí totiž pozbývá platnosti vízum za účelem strpění pobytu. 11. Zavést lhůtu pro rozhodování o přiznání

řízení v případě zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné ve smyslu § 16 zákona o azylu, kdy musí být rozhodnutí o udělení azylu vydáno nejpozději do 30 dnů od zahájení azylového řízení<sup>386</sup> a které představuje, byť nedokonalý, nástroj k rozlišení případů zasluhujících meritorní posouzení a řádné řízení, od osob, které zneužívají azylovou proceduru k jiným účelům než hledání ochrany před pronásledováním ve smyslu Ženevské úmluvy. Cizinci, kteří se tak rozhodnout azylového řízení zneužít k legalizaci pobytu na území ČR za účelem nelegálního zaměstnání a kteří se rozhodnou využít všech opravných prostředků, které právo nabízí<sup>387</sup> a za situace, kdy jen velmi omezeně a neefektivně funguje systém kontroly nelegálního zaměstnávání,<sup>388</sup> mohou počítat s možností několikaměsíčního až několikaletého pobytu v azylovém řízení a relativně velmi nízkou pravděpodobností penalizace za nelegální zaměstnání po dobu tohoto řízení. Tento stav není ovšem vyhovující pro žádnou ze zainteresovaných stran, stát přichází o daně a pojistné. Nelegálně zaměstnaní žadatelé využívají i možnosti čerpání tříměsíčního finančního příspěvku ve výši životního minima.<sup>389</sup> Samotní žadatelé se ovšem nachází vůči svým „zaměstnavatelům“ ve velmi slabém postavení, za svoje pracovní výkony jsou většinou velmi špatně finančně ohodnoceni, pracují často v nevyhovujících a zdraví ohrožujících pracovních podmínkách a ne ojediněle se setkáváme s případy jejich vydírání a nezaplacení za odvedenou práci.

## 6.2. Analýza možných legislativních návrhů ke zefektivnění azylového řízení

K řešení popsaného problému se nabízí hned několik východisek. Jako relativně snadné a jednoduché opatření se nabízí novelizace zákona o azylu tak, aby byl paušálně u všech žalob podaných v případech, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 16 AZ, vyloučen odkladný účinek. Bohužel, s takovým řešením, které sebou nese dle našeho názoru řadu závažných nedostatků, nelze souhlasit. Za stávající situace rozšířeného zneužívání azylové procedury, pomalosti soudního přezkumu a neefektivních (resp.

---

*odkladného účinku kasační stížnosti (jako je tomu například při rozhodování o návrhu na předběžné opatření v občanském soudním řízení.“)*

Rovněž tak pracovní skupina (složená ze zástupců soudců, OAMP, nevládního sektoru a UNHCR), která se na zabývala standardním řízením o udělení azylu, přijala následující doporučení (č.5): „Kvalitě soudního řízení v azylových věcech by prospělo, kdyby k zastupování žalobců byly připuštěny nevládní organizace zabývající se uprchlickou problematikou.“

<sup>386</sup> Srov. § 16 odst. 2 zákona o azylu.

<sup>387</sup> Tzn. žaloby ke krajskému soudu dle hlavy IV. zákona o azylu a následně kasační stížnosti dle § 102 a násl. s.ř.s.

<sup>388</sup> Z naší dlouholeté poradenské praxe víme pouze o několika málo případech, kdy byl žadatel o azyl sankcionován za nelegální zaměstnání a to přesto, že § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. CZ umožňuje policii udělit žadateli o azyl vykonávajícímu zaměstnání bez pracovního povolení správní vyhoštění až na 5 let

nevyužívaných) mechanismů, které by dokázaly již v průběhu soudního přezkumu odlišit žádosti neopodstatněné, zneužívající azylové procedury k jiným účelům než hledání mezinárodní ochrany a žádostí resp. žalob a kasačních stížností opodstatněných, se zachováním plnoprávného právního postavení žadatele o azyl po dobu soudního přezkumu, nelze než souhlasit s vyloučením odkladného účinku žalob v případech, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná ve smyslu § 16 zákona o azylu. Domníváme se však, že i v tomto případě je zapotřebí zachovat efektivní mechanismus kontroly správnosti a zákonnosti rozhodnutí správního orgánu, což by tento návrh nezaručoval. V těchto případech by totiž cizinec přes podání žaloby, která by však neměla odkladný účinek, neměl postavení žadatele o azyl. Zároveň by však ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s.<sup>390</sup> disponoval právem spolu se žalobou podat i návrhu na přiznání odkladného účinku a lze se důvodně, na základě dosavadních zkušeností se zneužíváním azylové procedury domnívat, že žadatelé zamítnutí ve zrychleném řízení by v drtivé většině případů této možnosti využívali. Přestože s.ř.s. v těchto případech stanoví pro soud povinnost vyřizovat návrhy na přiznání odkladného účinku přednostně, mimo pořadí v jakém k němu došly,<sup>391</sup> nepovažujeme takto formulovanou „lhůtu“ pro rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku za dostatečně efektivní k tomu, aby v praxi soudy skutečně o posledně uvedeném rozhodovaly v krátké, brzké lhůtě po podání žaloby. Nelze tak spoléhat na rychlé a efektivní rozhodování o přiznání odkladného účinku a to za situace, kdy dle našeho názoru by právě toto rozhodování mělo sehrát klíčovou roli pro úpravu pobytu žadatele po dobu soudního přezkumu prvoinstančního rozhodnutí krajským soudem. Na straně jedné zde stojí potřeba dramatické redukce zneužívání azylové procedury, na straně druhé musí systém zakotvit efektivní právní nástroje ochrany před možnými pochybeními prvoinstančního správního orgánu v azylovém řízení a před případným nezákonným podřazením pod kategorii zjevně nedůvodných žádostí. Na základě dosavadních zkušeností nepředstavuje správní rozhodování dostatečnou záruku před případným výše uvedeným způsobem rozhodování.<sup>392</sup> Legislativně nedořešená zůstává tedy otázka dalšího pobytu žadatele o azyl, jehož žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, který by již dále

---

<sup>389</sup> Srov. § 43 odst. 2 až 6 zákona o azylu

<sup>390</sup> Srov. § 73 odst. 2 s.ř.s.: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.“ Pokud soud odkladný účinek přizná, do skončení řízení před soudem se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí (srov. § 73 odst. 3 s.ř.s.)

<sup>391</sup> Srov. § 56 odst. 1 (Přednostní vyřizování věcí) s.ř.s.: „Soud mimo pořadí věcí, v jakém k němu došly, vyřizuje přednostně návrhy na přiznání odkladného účinku, návrhy na předběžná opatření, návrhy na osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce.“

<sup>392</sup> Srov. Stanovisko SOZE k aplikaci institutu bezpečné třetí země před vstupem ČR do EU (dostupné na adrese <http://soze.hyperlink.cz>, v sekci Názory a komentáře SOZE

do rozhodnutí krajského soudu o přiznání odkladného účinku nebyl žadatelem o azyl. Lze navrhnout, aby tito cizinci požádali u udělení strpěcího víza v režimu cizineckého zákona. Tato skutečnost by jinými slovy znamenala, že by již nebyli v postavení žadatelů o azyl, nicméně by nebyli povinni po dobu soudního přezkumu, resp. do doby rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku podané žaloby, povinni opustit území ČR. Přesto, že by tímto návrhem došlo jistě k odlehčení zátěže pobytových středisek, nevyřešil by se dle našeho názoru problém s neodůvodněným podáváním žalob ke krajskému soudu osobami zneužívajícími azylové procedury za účelem co nejdelší legalizace pobytu z důvodu nelegálního zaměstnávání. Tento účel, dle naší mnohaleté zkušenosti, jednoznačně v motivech vstupu do řízení u osob nehledajících ochranu před pronásledováním převažuje. Ti z žadatelů, kteří po dobu azylového řízení nelegálně pracují a nehledají v azylovém řízení ochranu před pronásledováním, totiž ubytovacích služeb pobytových středisek stejně nevyužívají, pobývají mimo azylová zařízení při využívání systému tzv. propustek<sup>393</sup> nebo jsou hlášeni k pobytu rovnou na soukromí.<sup>394</sup> Těmto osobám nejde o pobyt v azylových zřízeních, jde jim o co nejdelší legalizaci pobytu za účelem nelegálního zaměstnání, což by jim pobyt na strpěcí vízum v režimu cizineckého zákona i v případě, že by jejich žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, umožnil. Do doby rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku o podané žalobě nebudou pouze v postavení žadatelů o azyl, nýbrž cizinců s vízem k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, uděleném dle § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a pokud bude praxe krajských soudů - a stávající legislativa jí pro to otvírá značný prostor<sup>395</sup> - kopírovat dosavadní rozhodování NSS, bude tomu tak až do vydání meritorního rozhodnutí. Poté bude moci tato kategorie cizinců využít možnosti podání kasační stížnosti. Návrh na paušální vyloučení odkladného účinku žalob, podaných v případě zamítnutí žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné, při umožnění pobytu této kategorie cizinců na území ČR v režimu cizineckého zákona, by tak neřešila problém se zahlcováním soudů s neodůvodněně podávanými žalobami (resp. NSS kasačními stížnostmi) za jiným účelem, než je hledání

---

<sup>393</sup> Srov. § 82 odst. 1 AZ: „Žadatel o udělení azylu hlášený k pobytu v pobytovém středisku může toto středisko opouštět na dobu nejdéle 30 dnů.“ Na základě § 82 odst. 2 AZ je žadatel pouze „povinen písemně oznámit ministerstvu opuštění tohoto střediska na dobu delší než 24 hodin. V oznámení žadatel o udělení azylu uvede adresu, kde se bude zdržovat, a délku pobytu mimo pobytové středisko. Opuštění pobytového střediska na dobu delší než 3 dny je žadatel o udělení azylu povinen písemně oznámit ministerstvu nejméně 24 hodin před odchodem z pobytového střediska.“ V praxi žadatelé využívají většinou možnosti opuštění střediska na maximální 30ti denní lhůtu a není tak velkých rozdílů mezi touto formou pobytu žadatele a pobytem na soukromí mimo azylové zařízení dle § 77 odst. 2 AZ

<sup>394</sup> Tuto možnost zakotvuje § 77 AZ

<sup>395</sup> I krajské soudy jsou dle § 56 odst. 1 s.r.s. povinny rozhodovat o návrzích na přiznání odkladného účinku stejně jako NSS přednostně mimo pořadí věcí, jakém soudu došly. Ani krajské soudy tak nemají pevně stanovenou lhůtu pro rozhodnutí o přiznání resp. nepřiznání odkladného účinku podané žaloby

mezinárodní ochrany a i nadále zůstával otevřen značný prostor ke zneužívání azylové procedury k pouhé legalizaci pobytu a nelegálnímu zaměstnávání.

Ovšem ani pokud by žadatelům, jejichž žaloba byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nebylo umožněno v režimu cizineckého zákona do doby rozhodnutí o přiznání odkladného účinku (a to za současného stavu vlastně po celou dobu soudního přezkumu až do doby vydání meritorního rozhodnutí krajského soudu, pobývat na území ČR) pobývat na území ČR, nelze s tímto řešením souhlasit. Tato varianta neposkytuje žadateli dostatečné záruky před možným nesprávným resp. nezákonným podřazením jeho žádosti pod § 16 zákona o azylu, což by pro něho v případě, že by byl nucen vycestovat z území ČR, mohlo znamenat závažnou újmu. A pokud by krajské soudy rozhodovaly o odkladném účinku stejným způsobem jako NSS až společně s vydáním meritorního rozhodnutí, znamená to pro dotčeného cizince povinnost v době platnosti výjezdního příkazu – a doba přechodného pobytu cizince na výjezdní příkaz nesmí být delší než 60 dnů<sup>396</sup> - opustit území ČR, aniž by tato povinnost byla formou rozhodnutí o odkladném účinku soudem přezkoumána.

### **6.3. Návrhy na omezení zneužívání azylového řízení za účelem nelegálního zaměstnávání při zachování efektivních kontrolních mechanismů**

Jako jednu z cest (v případě zachování přezkumu prvoinstančních správních rozhodnutí krajskými soudy) k omezení zneužívání azylové procedury, při zachování efektivních kontrolních mechanismů správních rozhodnutí a tím ochrany žadatele, vidíme novelizaci ustanovení § 32 odst. 3 zákona o azylu.<sup>397</sup> Právní úprava by měla při podání žaloby, pokud jde o přiznání resp. vyloučení odkladného účinku, diferencovat mezi žádostmi o udělení azylu zamítnutými jako zjevně nedůvodnými a ostatními a v prvně uvedeném případě navrhuje změnit ustanovení zákona tak, aby v tomto případě podání žaloby nemělo odkladný účinek.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Srov. § 50 odst. 5 CZ

<sup>397</sup> „Podání žaloby podle odstavců 1 a 2 má odkladný účinek.“

<sup>398</sup> Tento návrh je v souladu s úpravou odvolacího řízení v pozměněném návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004, která umožňuje členskému státu ve vhodných případech stanovit, že podání žaloby nemá dopad na odkladný účinek napadeného rozhodnutí a žadatel není po dobu odvolacího řízení již oprávněn pobývat na území členského státu (srov. čl. 38 (The right to an effective remedy) odst. 3 Směrnice: „Member States shall, where appropriate, provide for rules in accordance with their international obligations dealing with: (a) the question of whether the remedy pursuant to paragraph 1 shall have the effect of allowing applicants to remain in the Member State concerned pending its outcome;“). V této souvislosti poukazujeme např. na právní úpravu v **Rakousku**. V případě, že bylo rozhodnuto o nepřijetí žádosti o azyl z důvodu aplikace institutu třetí bezpečné země dle čl. 4 a 4a rakouského AZ (toto řízení přes snahy o jeho zavedení v průběhu roku 2003 stávající právní úprava v ČR prozatím nezná) nebo o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné dle čl. 6 téhož zákona, nemá podané odvolání ke spolkovému azylovému senátu (Bundesasylsenat, v angl. Federal Asylum Review Board) odkladný účinek s tím, že odvolací

Navrhujeme ovšem, s ohledem na zajištění ochrany žadatelů před případnými excesy správního orgánu,<sup>399</sup> zakotvit možnost společného podání žaloby spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku s tím, že by s ohledem na dosavadní negativní zkušenosti s rychlostí přiznávání odkladného účinku kasačních stížností, byl krajský soud povinen o přiznání resp. nepřiznání odkladného účinku podané žaloby povinen rozhodnout do pevně stanovené lhůty. Jako vhodné se nám jeví k rozlišení žadatelů nevyžadujících pobyt na území ČR po dobu soudního přezkumu (a rychlé rozhodnutí o nepřiznání odkladného účinku, které vede k ukončení pobytu na území ČR, vidíme jako nejúčinnější nástroj k omezení podávání neodůvodněných žalob) a zároveň, aby měl soud dostatek času k přijetí kvalifikovaného rozhodnutí o této závažné otázce, stanovit lhůtu v rozmezí od 15 do 30 dnů. Do doby rozhodnutí krajského soudu o odkladném účinku podané žaloby navrhujeme s ohledem na zachování alespoň minimálního materiálního standardu dotčených osob zachovat jejich postavení žadatelů o azyl, popř. alespoň možnost využívat poskytování ubytování, stravy, hygienických prostředků, sociálních a jiných služeb. V případě nepřiznání odkladného účinku a přes následné meritorní posouzení podané žaloby, by byl žadatel povinen neprodleně vycestovat z území ČR a očekávat rozhodnutí v zahraničí. S ohledem na dosavadní převážně negativní zkušenosti s přezkoumáváním zákonnosti zajištění cizinců soudy a s přiznáváním resp. nepřiznáváním odkladného účinku kasačních stížností, navrhujeme stanovení spíše pevné lhůty než obecné formulace „neprodleně“ či „bezodkladně“ atp.<sup>400</sup> Za účelem zachování ochrany žadatele a efektivity celého nově navrženého systému, navrhujeme lhůtu

---

orgán může do 7 dnů od doručení odvolání přiznat odkladný účinek, pokud to není v rozporu s naléhavým veřejným zájmem a odvolání má vyhlídky na úspěch (srov. čl. 32 rakouského AZ). Dle **slovenského** zákona o azylu dokonce v případech, kdy byla žádost o azyl zamítnuta jako nepřijatelná na základě aplikace pravidla třetí bezpečné země, přestože má podaná žaloba odkladný účinek, krajský soud je povinen rozhodnout o opravném prostředku (podaném nejpozději do 7 ode dne doručení) do 30 dnů (srov. § 21 odst. 3 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o změně a doplnění některých zákonů). Dle **bulharského** zákona o azylu a uprchlících, přestože podané odvolání má odkladný účinek na výkon rozhodnutí (čl. 84 odst. 3 zákona) i v případě žádosti zmítnuté ve zrychleném řízení jako zjevně nedůvodné, musí okresní soud v tomto případě po obeslání stran nařídit veřejné jednání do 30 dnů od zahájení přezkumného řízení s tím, že strany musí být obeslány nejméně tři dny před konáním jednání (Srov. čl. 85 odst. 1 tohoto zákona: „*Article 85. (1) The district court shall hear the appeal in an open hearing after having summoned the parties and shall deliver its judgement within one month as from the institution of the proceedings. In such cases the parties must be summoned three days before the hearing at the latest.*“)

<sup>399</sup> Např. před případným nadměrným posuzováním žádostí o udělení azylu ve zrychleném řízení

<sup>400</sup> Zavázání soudu pevně stanovenou lhůtou k vydání rozhodnutí se objevuje v řadě právních úprav evropských zemí a dokonce není neznámou věcí ani v právním řádu ČR (srov. čl. 8 odst. 3, 4 a 6 Listiny, §§ 191b odst. 4 a 191d odst. 4 o.s.ř. atd.). Srov. např. i ustanovení § 71 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád): „*Soud je povinen nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy u něj byla podána obžaloba nebo kdy mu byl doručen spis na základě rozhodnutí o postoupení nebo přikázání věci obviněného, který je ve vazbě, rozhodnout, zda se obviněný ve vazbě ponechává, nebo zda se obviněný propouští z vazby na svobodu.*“

pro rozhodnutí o odkladném účinku stanovit formou lhůty propadné s tím, že v případě jejího nedodržení by došlo k automatickému přiznání odkladného účinku podané žaloby.

Tyto návrhy plně korespondují s úpravou navrženou pro odvolací řízení v pozměněném návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004, která na jedné straně umožňují členskému státu nepovolit žalobci ve fázi druhoinstančního řízení pobyt na území, nicméně ponechávají žadateli v tomto případě možnost podání opravného prostředku proti takovému opatření.<sup>401</sup> Zachování adekvátní právní ochrany žadatele představuje dle našich návrhů ponechání možnosti požádat soud (resp. nezávislý tribunál, srov. kapitolu 10.3.1.2. Nezávislý správní tribunál) spolu s podáním žaloby i o přiznání odkladného účinku (srov. výše).

---

<sup>401</sup> Srov. čl. 38 odst. 3 písm. (b) Směrnice: „(b) the possibility of legal remedy or protective measures where the remedy pursuant to paragraph 1 does have the effect of allowing applicants to remain in the Member State concerned pending its outcome. Member States may also provide for an ex officio remedy;”



## 7. Zaměstnávání žadatelů o azyl

### 7.1. Zaměstnávání žadatelů o azyl z pohledu stávající i budoucí právní úpravy, problémové momenty

S posledně uvedenou problematikou úzce souvisí otázka **zaměstnávání žadatelů o azyl v průběhu azylového řízení**. Efektivní legislativní řešení této problematiky považujeme za jeden z důležitých faktorů k redukci zneužívání azylové procedury k jiným účelům, než je hledání mezinárodní ochrany před pronásledováním na straně jedné, na straně druhé k možnému snížení nákladů na fungování azylového systému (zejména pokud jde o redukci výdajů na pobyt žadatelů v azylových zařízeních) a k vytvoření příznivých předpokladů k úspěšné integraci po udělení azylu.

Pokud jde o soulad stávající právní úpravy zaměstnávání žadatelů o azyl s legislativou EU, lze konstatovat, že stávající právní úprava obsažená v §2e zákona o zaměstnanosti<sup>402</sup> je v souladu s článkem 11 Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl,<sup>403</sup> který upravuje problematiku zaměstnávání žadatelů. V praxi byl a je ovšem efektivní výkon tohoto práva značně problematický a i po uplynutí 1 roku od zahájení azylového řízení pracuje drtivá většina žadatelů nelegálně.<sup>404</sup> K nepochybnému zlepšení situace dojde s aplikací nového zákona o zaměstnanosti, jelikož dle nové právní úpravy se

---

<sup>402</sup> Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen zákon o zaměstnanosti). Dle § 2e tohoto zákona: „Povolení k zaměstnání nebude vydáno žadateli o udělení azylu po dobu 1 roku ode dne zahájení řízení o udělení azylu; nebude-li do této doby žádost o udělení azylu vyřízena, může být žadateli uděleno povolení k zaměstnání za podmínek uvedených v § 2a.“

<sup>403</sup> Srov. čl. 11: „1. Členské státy stanoví dobu, počínající datem podání žádosti o azyl, po níž nebude mít žadatel přístup na trh práce....2. Pokud nebylo rozhodnutí přijato na úrovni první instance do jednoho roku od předložení žádosti o azyl a z tohoto prodlení nelze vinit žadatele, členské státy rozhodnou o podmínkách, za nichž bude žadateli udělen přístup na trh práce...3. Přístup na trh práce nebude zrušen během odvolacího řízení, kdy má odvolání proti zamítavému rozhodnutí v řádném řízení odkladný účinek, dokud nebude oznámeno zamítavé rozhodnutí o odvolání...4. Z důvodu politik pro trh práce mohou členské státy dát přednost občanům EU a občanům států, které jsou účastníky Smlouvy o evropském ekonomickém prostoru, a také občanů třetích zemí, kteří jsou legálními obyvateli.“

<sup>404</sup> Vydání pracovního povolení žadateli o azyl je podmíněno splněním podmínek uvedených v § 2a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tzn. „s přihlédnutím k situaci na trhu práce a za předpokladu, že se jedná o volné pracovní místo, které s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dočasný nedostatek volných pracovních míst nelze obsadit jinak.“ Zároveň je vydání pracovního povolení úřady práce omežováno na dobu platnosti víza za účelem řízení o udělení azylu, které může být vydáno max. na 60 dnů (srov. § 72 odst. 2 AZ). § 2a odst. 3, písm. c) zákona o zaměstnanosti navíc explicitně stanoví, že platnost povolení k zaměstnání zaniká „uplynutím doby, na kterou bylo povolení k pobytu cizinci vydáno, nebo zánikem oprávnění k pobytu z jiného důvodu.“ Zaměstnavatel, který chce zaměstnat žadatele o azyl, musí nejdříve na místně příslušném úřadu práce požádat o povolení zaměstnávat cizince – tj. povolení získávat zaměstnance ze zahraničí na volná pracovní místa. Vydání povolení zaměstnavateli k získávání zaměstnanců je zpoplatněno částkou 2.000,- Kč a vydání povolení k zaměstnání cizinci částkou 500,- Kč (srov. položku 22, písm. i) a j) v sazebníku správních poplatků tvořícího přílohu k zákonu č. 368/1992 Sb.). Za takto nastavených podmínek legálního zaměstnávání žadatelů o azyl jen mizivé procento zaměstnavatelů resp. samotných žadatelů této možnosti využívá.

nebude po uplynutí 12-ti měsíců po žadateli o azyl požadovat k vydání pracovního povolení splnění podmínek, „že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak.“<sup>405</sup> Ani tato změna ovšem neřeší řadu problémů spjatých se zaměstnáváním žadatelů a některé naopak nastoluje. Pokud totiž nedojde ke zrychlení azylového řízení ve fázi soudní a hned na počátku soudního přezkumu k rozlišení případů, v nichž mohlo dojít k porušení zákona resp. v nichž by mohlo dojít k nenahraditelné újmě žadatele, pokud by mu nebylo umožněno po dobu soudního přezkumu setrvat na území ČR a případy, které nasvědčují zneužívání azylové procedury, nevyžadující poskytnutí mezinárodní ochrana a tudíž ani umožnění pobytu na území ČR po dobu soudního přezkumu, existuje zde riziko ztraktivnění statutu žadatele o azyl a dalšího zneužívání azylové procedury za jinými účely, než je hledání ochrany před pronásledováním, zejména za účelem nelegálního, popř. po vstupu nového zákona o zaměstnanosti v účinnost legálního<sup>406</sup> zaměstnávání. Toto nebezpečí se stává nadmíru reálným, pokud se podíváme na národnostní složení osob s podanou kasační stížností (srov. dále).

## **7.2. Přístup na pracovní trh pro žadatele o azyl, jejichž žádost nebyla v první instanci zamítnuta jako zjevně nedůvodná**

Paradoxně však ve vztahu k žadatelům o azyl, kteří hledají v azylovém řízení ochranu před pronásledováním popř. před vážným porušováním lidských práv v zemi původu – a určitým, i když jistě ne dokonalým rozlišovacím kritériem by v tomto případě mohlo být vedení řádného řízení<sup>407</sup> - považujeme roční lhůtu, ve spojení s podmínkami pobytu na soukromí (zejména po dobu prvního roku od zahájení azylového řízení, srov. dále), pro umožnění legálního zaměstnání za nepřiměřeně dlouhou. Máme za to, že azylový systém by měl umožnit těmto osobám co nejdříve po vstupu do azylového řízení pobývat mimo pobytová střediska a

---

<sup>405</sup> Srov. § 97 písm. g) nového zákona o zaměstnanosti: „Splnění podmínek uvedených v § 92 odst. 1 se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání cizinci .... g. který je žadatelem o udělení azylu nebo kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, nejdříve však po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu.“, resp. § 92 odst. 1 téže normy: „Povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.“

<sup>406</sup> I když zůstáváme, pokud jde o využívání legálního zaměstnávání žadatelů resp. zaměstnavateli, poněkud skeptičtí. Na základě našich zkušeností totiž i v mezidobí od 1. 10. 1999 do 31.1. 2002, kdy zákon o zaměstnanosti umožňoval žadatelům o azyl uzavřít pracovní poměr bez pracovního povolení za stejných podmínek jako občanům ČR, tak i v této době stejně většina „zaměstnaných“ žadatelů o azyl pracovala nelegálně.

nabídnout jim příležitost legálního zaměstnání<sup>408</sup> a samostatného vedení domácnosti.<sup>409</sup> Domníváme se, že pokud by byl stávající systém relativně rychlého zamítní žádostí jako zjevně nedůvodných správním orgánem, doplněn rychlým soudním rozhodnutím o odkladném účinku podané žaloby a jehož nepřiznání by znamenalo konec pobytu na území ČR, vedlo by to na jedné straně ke snížení zneužívání azylové procedury k nelegálnímu zaměstnání,<sup>410</sup> na straně druhé by si azylový systém mohl dovolit (a zároveň by to bylo žádoucí z celé řady důvodů, srov. argumenty dále) dramaticky zkrátit lhůtu, po jejímž uplynutí by žadatel po zahájení azylového řízení mohl legálně pracovat. V těchto případech by totiž, a příslušné rozlišení formou zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné by bylo v rukou prvoinstančního správního orgánu, možnost legálního zaměstnání nebyla primární pohnutkou vstupu do azylového řízení. Těmto osobám, tedy žadatelům, jejich žádost nebyla zamítnuta do 30 dnů jako zjevně nedůvodná, by mělo být umožněno legálně pracovat co nejdříve po vstupu do azylového řízení. **Navrhujeme tuto lhůtu stanovit buď od 30 dnů po zahájení azylového řízení, což je konečný termín, do kdy mohla být žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, nebo od 3 měsíců,**<sup>411</sup> což je teoreticky<sup>412</sup> doba, po kterou může žadatel pobývajícím na soukromí mimo pobytové středisko pobírat finanční příspěvek až do výše

---

<sup>407</sup> Jinými slovy případy, kdy do třiceti dnů od zahájení azylového řízení nebyla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná ve smyslu § 16 AZ

<sup>408</sup> Srov. v této souvislosti Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999, čl. 17: „*Problém zaměstnanosti je klíčovým faktorem integračního procesu. ECRE zdůrazňuje, že nedostatečný přístup na pracovní trh během prvního období přijímání uprchlíků, z dlouhodobého hlediska vážně poškozuje možnost integrace ECRE doporučuje, aby v samém počátku byly odstraněny jakékoli překážky na cestě k zaměstnání a nikoli až za šest měsíců po podání žádosti o azyl.*“

<sup>409</sup> Zde odkazujeme např. na úpravu v **kyperském** zákoně o uprchlících, který umožňuje žadateli získání pracovního povolení ihned po zahájení azylového řízení (srov. § 9 odst. 1 písm. c) v souvislosti s § 8 odst. 1 tohoto zákona). **Švédská** legislativa umožňuje žadatelům o azyl pracovat, pokud existuje předpoklad, že azylové procedura bude trvat déle než 4 měsíce. Právě s odkazem na švédský model doporučuje **dánský Think Tank k integraci cizinců**, vytvořený v roce 2000 dánskou vládou za účelem analyzování integrace cizinců v Dánsku, ve své zprávě z února 2004 „Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries“, dánské vládě, aby umožnila žadatelům o azyl přístup k zaměstnání pokud existuje pravděpodobnost, že řízení o jejich žádosti bude trvat déle než několik málo měsíců. Bez ohledu na konečné rozhodnutí o žádosti o azyl všechny strany profitují ze skutečnosti, že žadatelé o azyl jsou po dobu čekání na rozhodnutí zaměstnání. (srov. poslední citovanou zprávu, str. 22,23; dostupná na <http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=102&n=1&h=24&s=5>)

<sup>410</sup> Domníváme se, že pokud by takový systém fungoval, řada osob účelově azylový systém zneužívající, by při vědomosti (a pokud by navržený systém v praxi skutečně fungoval, informace o tom by se rozšířila mezi potenciálními žadateli velmi rychle, jako je tomu u celé řady dalších skutečností souvisejících s azylovým řízením v ČR) toho, že její pobyt v azylovém řízení resp. na území ČR bude omezen (rozhodnutím soudu o nepřiznání odkladného účinku v pevně stanovené maximální lhůtě) maximálně na dobu dvou měsíců, by upustila od vstupu do azylového řízení a volila by jiné formy pobytu na území ČR

<sup>411</sup> Např. dle § 25 **finského** cizineckého zákona nepotřebuje žadatel o azyl k výkonu zaměstnání po uplynutí tří měsíců pracovní povolení („*An alien who has resided in Finland as an asylum seeker for three months may take employment without a work permit as further decided by the competent ministry.*“

<sup>412</sup> V praxi je žadatelům o azyl finanční příspěvek poskytován až po uplynutí tří měsíců od podání žádosti

životního minima<sup>413</sup> a pokrývat tak náklady na svůj pobyt z tohoto příspěvku, aniž by musel být zaměstnán.

### **7.3. Přísné sankce za výkon nelegálního zaměstnání v případě nastavení systému umožňujícího efektivní a legální realizaci tohoto práva**

Při takto „liberálně“ nastaveném systému zaměstnávání žadatelů o azyl, umožňujícím praktickou (nikoli jen teoretickou) realizaci tohoto práva pro posledně vzpomenutou kategorii žadatelů, navrhuje zakotvení přísných a tvrdých sankcí za výkon nelegálního zaměstnání. Pokud totiž azylový systém nabízí žadateli efektivní výkon práva na zaměstnání na legálním základě velmi rychle po zahájení azylového řízení a tento přesto vykonává zaměstnání nelegálně a porušuje tak zákon, lze presumovat (a to i přesto, že žádost takového žadatele nebyla zamítnuta správním orgánem jako zjevně nedůvodná), že jeho primárními motivy pro vstup do azylového řízení byl právě výkon nelegálního zaměstnání, nikoli hledání ochrany před pronásledováním. Proto navrhuje v takovém případě rozšířit ustanovení § 25 zákona o azylu (Zastavení řízení) a stanovit výkon zaměstnání žadatelem o azyl bez pracovního povolení<sup>414</sup> jako jeden z důvodů pro zastavení řízení s tím, že podaná žaloba by v tomto případě neměla automaticky odkladný účinek. Z preventivních důvodů považujeme za účelné aplikovat v těchto případech důsledně ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3.,<sup>415</sup> popř. i § 124 odst. 1<sup>416</sup> zákona o pobytu cizinců.

---

<sup>413</sup> Dle § 43 odst. 2 AZ

<sup>414</sup> Znovu připomínáme, že pouze za podmínek, pokud by zároveň došlo k posunutí možné realizace práva na zaměstnání do doby již po uplynutí 30 dnů resp. 3 měsíců od zahájení azylového řízení u této kategorie žadatelů a zároveň, že by výkon tohoto práva nebyl svázán jen stěží překonatelnými administrativními a finančními bariérami. V této souvislosti představuje pozitivní posun nový zákon o zaměstnanosti, který již neváže vydání pracovního povolení na existenci ohlášeného volného pracovního místa, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak a zároveň i ministerstvem vnitřně navrhované (bod. 21, změna ustanovení § 72 odst. 2 AZ) prodloužení doby platnosti víza za účelem řízení o udělení azylu z 60 až na 90 dnů (tato změna znamená, že úřady práce můžou vydávat pracovní povolení až na tuto dobu)

<sup>415</sup> „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti ... b) až na 5 let, ... 3. je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, ...“

<sup>416</sup> „Policie je oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154).“

### **7.3. Přínos legálního zaměstnávání žadatelů o azyl pro stát**

Jsme přesvědčeni o tom, že navrhované řešení poskytuje výhody všem zainteresovaným subjektům, zejména dotčeným žadatelům o azyl a státu. **Na straně státu** dojde ke snížení nákladů na pobyt žadatelů o azyl v pobytových střediscích. Na základě dostupných informací o nákladech státu na pobyt žadatelů o azyl v azylových zařízeních, jen náklady na stravování v pobytovém středisku činí 127,- Kč na osobu a den, na ubytování 148,-Kč a k této částce je nutno ještě připočíst 12,- Kč kapesného pro osoby nad 15 let věku (u dětí do 15 let 6 Kč). Celkem tak stát vynaloží na jeden den ubytování, stravování a kapesného žadatele pobývajícího v pobytovém středisku cca 287,- Kč,<sup>417</sup> což znamená měsíčně (pokud počítáme měsíc 30 dnů) 8.610,- Kč, tedy více než dvojnásobek životního minima, které činí nyní 4.100,- Kč na dospělé osobu. U čtyřčlenné rodiny s dvěma dětmi mladšími 15 let, ubytované v pobytovém středisku, činí měsíční náklady na ubytování, stravu a kapesné 34.080,- Kč měsíčně, ročně pak 413.504,- Kč.

Jak z vyčíslených nákladů vyplývá, při pobytu co nejvyššího počtu žadatelů na soukromí, může stát ušetřit nemalé finanční náklady, naopak, žadatelé mohou v případě legálního zaměstnání ještě přispívat do veřejných rozpočtů, odvodem daně a zdravotní a sociálního pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (srov. v podrobnostech dále).

### **7.4. Restriktivní přístup stávající legislativy k legálním zdrojům příjmu pro žadatele pobývající na soukromí – pobídka k nelegálnímu zaměstnávání**

Stávající legislativa však vůči alternativě pobytu žadatelů na soukromí uplatňuje restriktivní přístup a jediná možnost legálního příjmu žadatele (kromě tříměsíčního finančního příspěvku), zaměstnanecký poměr na pracovní povolení po uplynutí jednoho roku azylového řízení, je podmíněn takovými byrokraticko-technicko-finančními překážkami, že je v praxi využíván minimálně.

---

<sup>417</sup> Dle Mgr. Miloslava Koudelného, I. náměstka ministra vnitra (srov. Tisková konference I. náměstka ministra vnitra k azylové politice v roce 2003, dostupné na <http://www.mvcr.cz/uprchlici/tisk2004/tisk.html>), činily v roce 2003 provozní náklady na pobytový den žadatele 357,-Kč.

Tento restriktivní trend ještě prohloubilo novelizované znění § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře,<sup>418</sup> dále omezující možnost pobytu na soukromí pro žadatele o udělení azylu, a to zejména pro rodiny s dětmi. Od 1. dubna 2004 totiž novelizované znění věty druhé § 3 odst. 1 ZSSP vylučuje z okruhu oprávněných osob pro výplatu dávek státní sociální podpory žadatele o udělení azylu.<sup>419</sup> Přitom pobyt žadatele o udělení azylu po dobu azylového řízení na soukromí vyjde Českou republiku nepoměrně levněji, než když žadatelé pobývají po dobu řízení v pobytových střediscích a to i pokud dochází u takového žadatele (zejména u rodin s dětmi) ke kumulaci vyplácených částek životního minima a případných dávek státní sociální podpory po celou dobu azylového řízení,<sup>420</sup> o situaci, kdy žadatel pracuje, nemluvě. Navíc, záměr novely ZSSP zamezit domnělé kumulaci sociálních výhod žadatelů o udělení azylu, je zcela zjevně nadbytečný. Již stávající úprava zákona o azylu<sup>421</sup> kumulaci výplaty dávek státní sociální podpory a zároveň čerpání služeb spojených s pobytem v azylovém zařízení (ubytování, strava, kapesné a další služby), zamezuje. V podrobnostech k této problematice odkazujeme na [Stanovisko SOZE k novele zákona o státní sociální podpoře \(zákon č.453/2003 Sb.\)](#)<sup>422</sup>

## 7. 5. Výhody pobytu žadatelů na soukromí pro integraci do společnosti

V případě, kdy žadatel popř. žadatel s rodinou, pobývá po dobu azylového řízení na soukromí a pracuje a pobývá tak ve srovnání s pobytem v azylovém zařízení v přirozenějším, zdravějším a „normálnějším“ prostředí, existuje velká pravděpodobnost, že v případě udělení azylu se bude schopen rychleji, efektivněji a trvaleji integrovat do společnosti.<sup>423</sup> Jeho proces integrace do lokálního prostředí (v zaměstnání, ve škole, v místě bydliště) probíhá již v průběhu azylového řízení, což se u osob ubytovaných v azylovém zařízení dá stěží říci. V době udělení azylu jsou tak žadatelé pobývající po dobu azylového řízení na soukromí obeznámeni (resp. adaptováni) s kulturně- společenskými podmínkami života v ČR, normami

<sup>418</sup> Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen ZSSP)

<sup>419</sup> Srov. Část I., bod 3 zákona č. 453/2003 Sb.; od 1. dubna 2004 tak věta druhá § 3 odst. 1 ZSSP zní: „*Za trvalý pobyt se podle tohoto zákona považuje též pobyt cizince na území České republiky hlášeného k pobytu podle zvláštních právních předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky s výjimkou žadatele o udělení azylu, a to ode dne, kterým uplynulo 365 dnů ode dne hlášení.*“

<sup>420</sup> Což bylo možné v mezidobí od 1.1.2000 a 31.1.2002

<sup>421</sup> § 42 odst. 1 AZ, rozvedený pokynem ředitelky SUZ MVČR č. 48 z 8. 9. 2000 (Úhrada poskytovaných služeb v azylových zařízeních MV účastníkem řízení o udělení azylu)

<sup>422</sup> Dostupné na adrese <http://soze.hyperlink.cz>, v sekci Názory a komentáře SOZE

<sup>423</sup> Srov. Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999 (dostupné na <http://www.ecre.org/positions/integcz.pdf>), čl. 3: „*ECRE si uvědomuje, že integrace uprchlíků je těsně spojena se způsobem přijetí stejně jako kvalitou a délkou azylové procedury. ECRE doporučuje, aby přijímací doba uprchlíků byla považována za integrální součást integračního procesu, vzhledem k možnému vlivu, který má přijímací doba na proces integrace těch, kdo případně dostanou svolení k usazení se v Evropě.*“

chování a celou řadou praktických otázek nezbytných k samostatnému životu v lokálním prostředí. Po udělení azylu se nevrací resp. nevyužívají systém integračních azylových zařízení, nýbrž zůstávají nadále na soukromí. Naproti tomu osoby, které pobývají po dobu azylového řízení v pobytových střediscích, mají po udělení azylu problémy s integrací do společnosti. Z pobytových středisek se nepřesouvají na soukromí, nýbrž do integračních azylových zařízení a většina z nich má velké problémy se získáním zaměstnání a nedokáže se na místním trhu práce prosadit.<sup>424</sup> Za dobu strávenou v pobytovém středisku, která může být a v případech udělení azylu bývá velmi dlouhá, tyto osoby ztrácí základní samoobslužné návyky, navyknu si na zaopatřovací táborový systém poskytující základní sociální služby, stagnují (v tom lepším případě) v rozvíjení upotřebitelných schopností a dovedností.<sup>425</sup> Už samotný delší pobyt v azylovém řízení a citelná ztráta soukromí, je velmi náročný i psychicky. Tyto osoby mají při integraci po udělení azylu značné problémy s osamostatněním, jsou dlouhodobě (v některých případech trvale) závislí na sociální síti, mají problémy s komunikací s lokálním prostředím (v řadě případů dochází k uzavírání se těchto osob, popř. k vytváření vazeb pouze v rámci cizinecké komunity ubytované v IAS), dochází k sociálnímu vylučování těchto osob atd.

V této souvislosti považujeme za nutné změnit celou filosofii integrace, která dle stávajícího systému začíná až v okamžiku udělení azylu a ve vztahu k žadatelům o azyl jsou „integrační“ aktivity ponechány na iniciativě nevládních organizací. Tento systém však není v praxi efektivní a přestože v poslední době došlo ke zrychlení azylového řízení ve fázi řízení před správním orgánem, azylové řízení, kdy dojde k udělení azylu, trvá i nadále řadu měsíců, někdy i let (v roce 2002 to bylo v průměru 908 dní).<sup>426</sup> Pokud by ve vztahu k žadatelům,

---

<sup>424</sup> Např. v době návštěvy IAS Jaromeř na začátku roku 2004 našimi pracovníky nepracoval ani jeden z ubytovaných azylantů. V IAS Zastávka je dlouhodobě situace obdobná, pokud někdo z ubytovaných azylantů pracuje, tak většinou nelegálně. Tato situace znamená (minimálně ve vztahu k azylantům pobývajícím v IAS), že možnost legálního zaměstnání po udělení azylu, kdy mají v pracovně-právních vztazích stejné postavení jako občané, pro ně není dostatečně atraktivní. „Normou“ zůstává nelegální zaměstnání. Těžko hledat kořeny takového jednání, nicméně nepochybně mají svůj původ v situaci v zemi původu azylanta (ve většině případů jde o státy s vyšším zastoupením šedé ekonomiky a s běžným způsobem nelegálního zaměstnávání, bez odvádění daní atd.; v řadě zemí je nelegální zaměstnání naprosto běžné a bylo přijata za platnou normu) a v dlouhodobém vnímání možnosti legálního zaměstnání ze strany žadatelů o azyl v ČR (většinou žadatelů o azyl jsou známy velmi tvrdé a finančně nákladné podmínky získání pracovního povolení pro žadatele), které si přenáší sebou i do postavení azylanta. Někteří z těchto azylantů využívají (přes krátkozrakost takového přístupu) i kumulace příjmu plynoucího z nelegálního zaměstnávání s pobíráním dávek (životního minima) dle zákona o sociální potřebnosti, o které by v případě legálního příjmu přišli.

<sup>425</sup> Což se následně negativně projevuje po udělení azylu při hledání zaměstnání popř. ve výuce českého jazyka, poskytované v rámci státního integračního programu atp.

<sup>426</sup> Srov. Žadatelé o azyl v roce 2002, zpráva odboru azylové a migrační politiky MV (dostupné na <http://www.mvcr.cz/uprchlici/stat02.html>): „Střední doba, jakou žadatelé čekali na vydání rozhodnutí o udělení azylu je 908 dní, tedy zhruba dva a půl roku. Tato délka je způsobena zejména faktem, že některým žadatelům byl azyl udělen

jejichž žádost nebude zamítnuta jako zjevně nedůvodná, došlo k radikální změně přístupu, nově umožňujícího započít efektivní integrační proces prakticky od počátku azylového řízení, což považujeme za vysoce žádoucí, nebráníme se podmínit plnohodnotný pobyt na soukromí po dobu azylového řízení - tzn. návrat k systému, který tu byl před 1. 2. 2002, kdy byl finanční příspěvek až do výše finančního minima vyplácen po celou dobu azylového řízení, nikoli pouze po tři měsíce<sup>427</sup> – průkaznou snahou o integraci do společnosti, kterou může představovat např. účast na kurzech českého jazyka již po dobu azylového řízení popř. kurzech rekvalifikačních.<sup>428</sup>

### **7.6. Výhody liberálně nastavených podmínek pobytu na soukromí a zaměstnávání pro reintegraci v zemi původu**

I pokud nedojde k udělení azylu, lze předpokládat u osob, po dobu azylového řízení zaměstnaných, jejich snazší reintegraci v zemi původu popř. v třetí zemi. Tyto osoby mohly nabýt nových pracovních zkušeností a dovedností, které jim usnadní najít v zemi původu zaměstnání popř. obecně zvýší jejich šance na uplatnění na trhu práce. Podobnou katalyzační roli při novém začátku může sehrát i finanční kapitál získaný za dobu pobytu v ČR. U těchto osob je nepochybně nižší riziko nepříznivých popř. krizových sociálních situací, které by mohly zapříčinit další migraci ze země původu.

Naproti tomu osoby dlouhodobě navyklé na zajištění základních sociálních služeb v pobytovém středisku (při ztrátě či snížení pracovně-sociálních dovedností), mají po jeho opuštění značné problémy z reintegrací ve střetu s tvrdou sociální realitou v zemi původu, která nedokáže poskytnout cizinci standard poskytovaný azylovým zařízením a naopak po něm vyžaduje samostatnost při zabezpečování potřeb svých a své rodiny.

---

*až po odvolání, další skupina (např. Čečensko) nebyla po dlouhou dobu vůbec řízena, protože nebyly dostupné spolehlivé informace o situaci v zemi.*

<sup>427</sup> Novela zákona o azylu, zák. č 2/2002 Sb., novelizovala s účinností od 1.2.2002 ustanovení § 43 odst. 2 zákona o azylu a omezila výplatu finančního příspěvku žadatelům pobývajícím po dobu azylového řízení na soukromí pouze na 3 měsíce

<sup>428</sup> Odkazujeme např. na **švédský model**, dle něhož může Švédský imigrační úřad (Swedish Immigration Board, SIB) poskytnout žadatelům o azyl bez prostředků finanční pomoc, která ovšem obvykle vyžaduje, aby žadatel participoval na činnostech, jako je výuka jazyka nebo odborná příprava na zaměstnání. Srov. Human Rights First Review 2002, str. 107: „*Financial assistance may be provided to needy asylum seekers by the SIB, which usually requires that recipients participate in activities such as language or job training.*”



## 7.7. Umožnění přechodu legálně zaměstnaným žadatelům do režimu zákona o pobytu cizinců po ukončení azylového řízení bez povinnosti vycestovat z území ČR

S ohledem na dlouhodobě špatnou demografickou situaci v ČR, snižování porodnosti<sup>429</sup> a stárnutí populace a citelný a stále se prohlubující úbytek osob v produktivním věku<sup>430</sup> na straně jedné a s ohledem na v některých případech zbytečně tvrdé (a z pohledu státu i neefektivní)<sup>431</sup> dopady a tragické následky ukončení azylového řízení pro některé kategorie žadatelů o azyl,<sup>432</sup> navrhuje umožnit žadatelům o azyl, kteří jsou v době definitivního ukončení azylového řízení na území ČR legálně zaměstnaní,<sup>433</sup> požádat si o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání na území ČR<sup>434</sup> bez nutnosti vycestovat z ČR. Obdobně navrhuje i ve vztahu k rodinným příslušníkům v rozsahu manžel, nezletilé děti a zletilé nezaopatřené dítě umožnit takové osobě podání žádosti o udělení téhož víza za účelem společného soužití rodiny na území ČR bez nutnosti vycestovat z území. Navrhujeme tak

<sup>429</sup> Srov. např. zprávu zveřejněnou dne 25. 5. 2004 na on-line magazínu deníku Právo a portálu Seznam.cz s názvem *ČR má druhou nejnižší porodnost na světě* (dostupné na adrese <http://www.novinky.cz/03/27/37.html>)

<sup>430</sup> Srov. např. usnesení Vlády České republiky, ze dne 26. září 2001 č. 975 o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků (dostupné na adrese <http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?lg=1&id=2808>), cit: „*Horšící se demografická situace má také specifické dopady na situaci na trhu práce. Ministerstvo práce a sociálních věcí vypracovalo pro interní potřeby Analýzu vývoje demografické situace na trhu práce v ČR do roku 2030. Studie se zohledněním současné migrace ukázala, že v roce 2030 bude na českém trhu práce chybět cca 422 000 osob v produktivním věku. Vzhledem ke snížení počtu obyvatel v předproduktivním věku ze 17,0 % v roce 1998 na 12,4 % v roce 2030 a i bez započítání zvýšené míry zapojení mladých do vysokoškolského studia nelze předpokládat, že zde bude mít Česká republika dostatečný vnitřní zdroj pracovních sil. Dostatek osob na trhu práce lze zajistit posunutím věkové hranice pro odchod do důchodu nebo vyšší mírou migrace ze zahraničí.*“

<sup>431</sup> V případě rodin s malými dětmi je zapotřebí si uvědomit, že ČR promrhává finanční náklady na vzdělání těchto dětí, které mohly zahájit (a často i zahájily) školní výuku až v ČR (v těchto případech bývá reintegrace do školních zařízení v zemi původu pro dotčené dítě velmi tvrdá a náročná). Uprchlícké děti obecně, notabene děti, které chodí do školy v ČR několik let, tak ovládají dokonale český jazyk. Školní docházkou do sebe vstřebávají i kulturně-spoolečenské vzorce chování platné v ČR a existuje relativně vysoká pravděpodobnost, že by v budoucnu neměly problém s úspěšnou integrací. V okamžiku definitivního ukončení azylového řízení jsou totiž většinou již velmi dobře integrované. V době, kdy má Česká republika druhou nejnižší porodnost na světě (srov. výše), považujeme mrhání tímto lidským kapitálem - do kterého stát v době školní docházky vložil obrovské finanční prostředky a úsilí učitelů - za přepych, který si Česká republika nemůže dovolit. Naopak, musí najít způsob jak tohoto lidského kapitálu co nejefektivněji využít.

<sup>432</sup> Jako modelový příklad zmiňme např. rodinu s malými dětmi pobývajících po dobu azylového řízení na soukromí, kdy otec legálně pracuje na základě pracovního povolení popř. na základě pracovního právního vztahu vzniklého před 1. 2. 2002, manželka je v domácnosti a děti navštěvující základní popř. střední školu a tato rodina v azylovém řízení v okamžiku definitivního ukončení zamítnutím kasační stížnosti NSS pobývá 4 roky a nedisponuje tak možností podat si žádost o povolení k pobytu ve zvláštních případech po ukončení azylového řízení (není 5 let v azylu). Tato rodina se mohla v místě svého bydliště velmi dobře integrovat (o čemž svědčí legální zaměstnání otce, školní docházka dětí), děti mohli začít chodit do školy až v České republice, došlo ke ztrátě vazeb na zemi původu atd. Pro tuto rodinu neexistuje možnost legalizace pobytu v režimu zákona o pobytu cizinců aniž by nemusela opustit ČR, což může být v některých případech značně problematické, finančně velmi nákladné atd.

<sup>433</sup> U nichž však nebude výkon zaměstnání prvotní pohnutkou k udělení azylu; v posledně uvedených případech totiž zamítnutím žádosti jako zjevně nedůvodné správním orgánem resp. nepřiznáním odkladného účinku podané žaloby krajským soudem, nebude velmi rychle po zahájení azylové řízení další pobyt dotčeného žadatele na území umožněn

<sup>434</sup> Což stávající znění § 32 zákona o pobytu cizinců neumožňuje

novelizovat § 32 zákona o pobytu cizinců (Podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na území) a rozšířit možnost podání žádosti o tento druh víza pro výše uvedené kategorie cizinců policii na území ČR.<sup>435</sup>

## **7.8. Právní úprava pobytu žadatele o azyl v prvním roce azylového řízení jako vážný systémový nedostatek**

Jak už bylo několikrát zmíněno, jak stávající tak i nové znění zákona o zaměstnanosti neumožňuje žadateli o azyl po dobu prvního roku od zahájení azylového řízení legálně pracovat a žadatel tak po dobu prvního roku v řízení nemá adekvátní alternativu k pobytu mimo pobytové středisko. Pokud tak chce pobývat na soukromí, má v prvním roce řízení jedinou možnost legálního příjmu, kterou představuje tříměsíční finanční příspěvek poskytovaný ministerstvem vnitra až do výše životního minima.<sup>436</sup> K 31. 3. 2003 se v azylovém řízení nacházelo celkem 9.985 žadatelů o azyl.<sup>437</sup> Z celkového počtu žadatelů se dlouhodobě v kterémkoli okamžiku několik tisíc osob nachází ve fázi řízení mezi 4 a 12 měsícem od zahájení řízení.<sup>438</sup> Naproti tomu celková kapacita všech azylových zařízení (přijímacích a pobytových středisek) v České republice činí „pouze“ (ve srovnání s počty žadatelů nacházejícími se v azylové proceduře) cca 2.500 lůžek, v krizové situaci je možno tento počet zvýšit na 3.000. Z těchto počtů jednoznačně vyplývá, že pokud by se žadatelé o

---

<sup>435</sup> Nabízí se např. rozšířit § 32 odst. 1 CZ o písm. d) následujícího znění: „d) cizinec tuto žádost podává v době přechodného pobytu na výjezdní příkaz po ukončení řízení o udělení azylu za účelem zaměstnání nebo za účelem společného soužití rodiny v rozsahu manžel, nezletilé dítě nebo zletilé nezaopatřené dítě s tímto cizincem.“ V této souvislosti vidíme zásadnější problém pouze s překlenutím pracovního povolení po ukončení azylového řízení. Dle stávající právní úpravy totiž nabytím právní moci rozhodnutí ve věci azylu zaniká ze zákona platnost víza za účelem řízení o udělení azylu (srov. § 72 odst. 2 AZ). Tato skutečnost má dopad na platnost pracovního povolení vydaného žadateli o azyl a to jak dle stávajícího znění zákona o zaměstnanosti (dle § 2a odst. 3, písm. c) platnost povolení k zaměstnání zaniká „zánikem oprávnění k pobytu z jiného důvodu“) tak i dle nového ZZ (na základě § 100 odst. 1 písm. d) platnost povolení k zaměstnání zaniká zánikem oprávnění k pobytu z jiného důvodu). Přestože tedy v době pravomocného ukončení azylového řízení může vydané pracovní povolení přesahovat toto datum i o několik měsíců, zaniká a cizinec by byl po ukončení azylového řízení nucen žádat o vydání nového pracovního povolení. To nepovažujeme za příliš praktické, dle stávající i nové právní úpravy jde o časově i finančně nákladnou záležitost. Navrhujeme tak překlenout tento nedostatek drobnou novelizací § 100 odst. 1 písm. d) nového zákona o zaměstnanosti, který by měl obsahovat odkaz, že jeho aplikace neplatí v případě podání žádosti cizincem v době přechodného pobytu na výjezdní příkaz po ukončení řízení o udělení azylu za účelem zaměstnání nebo za účelem společného soužití rodiny v rozsahu manžel, nezletilé dítě nebo zletilé nezaopatřené dítě s tímto cizincem, do doby rozhodnutí policie o tomto vízu (tzn. v případě podání žádosti o vízum dle navrhovaného § 32 odst. 1 písm. d) CZ).

<sup>436</sup> Srov. § 43 odst. 2 AZ: „Žadateli o udělení azylu hlášenému k pobytu mimo pobytové středisko lze s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše životního minima; to neplatí, pokud cizinec pobývá na území na základě povolení k pobytu uděleného podle zvláštního právního předpisu. Celková doba, po kterou je v průběhu řízení o udělení azylu poskytnut finanční příspěvek, může činit nejvýše 3 měsíce.“

<sup>437</sup> Z toho 2.485 v první instanci a 7.500 v řízení před krajskými soudy

azyl, nacházející se kterémkoli okamžiku v rozmezí od 4 do 12 měsíce od zahájení azylového řízení (a kterých je v kterémkoli okamžiku několik tisíc a kteří nemají možnost legálního příjmu) a pobývajících na soukromí, hromadně dožadovali návratu do některého z pobytových středisek (na což mají dle stávajícího znění zákona o azylu právo<sup>439</sup>), je současná kapacita azylových zařízení pro stávající počty žadatelů o azyl nedostačující. Pokud by měla vstřebat všechny žadatele spadající do této kategorie, muselo by dojít k podstatnému navýšení stávajících ubytovacích kapacit, což by si vyžádalo jistě nemalé finanční investice. Přesto tato situace nenastává a bohužel zdá se, jako by s tím zákonodárce počítal. Lze se však oprávněně ptát, z čeho tyto tisíce osob hradí náklady na uspokojování potřeb svých a členů své rodiny (minimálně v rozsahu ubytování,<sup>440</sup> jídlo, zákl. hygienické a další osobní potřeby) a je naivní se domnívat, že tyto osoby podporují jejich přátelé či známí, popř. nevládní organizace. Realita je taková, že většina z těchto osob hradí náklady na uspokojování svých potřeb z nelegálního zaměstnání popř. ještě v kumulaci s využitím tříměsíčního finančního příspěvku.<sup>441</sup> Stát tak přichází o daně a pojistné na zdravotní a sociální pojištění a na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, často ještě v kumulaci s vyplaceným tříměsíčním životním minimem. Samotní žadatelé jsou v nelegálním pracovně-právním vztahu mimořádně zranitelní<sup>442</sup> a pracují často v nevyhovujících pracovních podmínkách a za nižší mzdu než jakou představuje průměr za totéž zaměstnání popř. nižší, než by dostal za stejnou práci občan atd. Obrovský profit z takové práce mají zaměstnavatelé těchto osob,<sup>443</sup> dále tzv. „klienti“, přes které většina těchto „pracovně-právních“ vztahů probíhá a v neposlední řadě klasická mafie.

Pokud nedojde ke změně tohoto stavu, která musí mít svůj základ v legislativní úpravě, která by na jedné straně maximálně zúžila možnosti nelegálního zaměstnání pro osoby využívající azylového řízení za tímto účelem, a jedinou efektivní cestu (jak navrhuje výše) vidíme ve

---

<sup>438</sup> Srov. např. měsíční počty nových žádostí o azyl od dubna 2003 do března 2004 (duben 03 - 1187, květen 03 - 964, červen 03 - 899, červenec 03 - 925, srpen 03 - 1167, září 03 - 965, říjen 03 - 1553, listopad 03 - 997, prosinec 03 - 761, leden 04 - 552, únor 04 - 588, březen 04 - 988)

<sup>439</sup> Srov. § 42 odst. 1 AZ: „Žadatel o udělení azylu má v azylovém zařízení, v němž je hlášen k pobytu, právo na a) bezplatné poskytování ubytování ..... za podmínky, že strpěl úkony nezbytné ke zjištění jeho finančních a majetkových poměrů a tyto poměry jsou takové, že od něho nelze spravedlivě žádat ani částečnou úhradu služeb podle písmena a).“

<sup>440</sup> A kdy cizinci všeobecně jsou nuceni platit tržní ceny za poskytované ubytování resp. bydlení (byty s regulovaným nájmem jsou pro ně nedostupné), které jsou navíc v mnoha případech pro cizince ještě vyšší než pro občany. Po cizincích se běžně vyžaduje platba nájemného resp. úhrad za ubytování na několik měsíců dopředu

<sup>441</sup> Pro účely žádosti o poskytnutí finančního příspěvku totiž žadatel uvádí, že nemá žádný příjem; nebude přece uvádět, že má příjem z nelegálního zaměstnání

<sup>442</sup> Jen velmi obtížně se mohou bránit tomu, pokud jim jejich zaměstnavatel odmítne vyplatit mzdu

vyloučení odkladného účinku žalob v případech zjevně nedůvodných žádostí spolu s rychlým rozhodnutím krajského soudu o přiznání resp. nepřiznání odkladného účinku, bude i nadále azylový systém za účelem nelegálního zaměstnání využíván. Stávající právní úprava však než by se snažila tento závažný problém řešit, obsahuje systémový nedostatek, který s nelegálním zaměstnáváním žadatelů po dobu prvního roku pobytu v azylovém řízení skrytě kalkuluje. Pokud bychom chtěli tento závěr popřít a argumentovat, že tyto osoby mají možnost se vrátit do pobytových středisek, musíme jedním dechem s nezbytnou důsledností dodat, že tato argumentace by si vyžádala obrovské finanční náklady, budování dalších pobytových středisek pro tisíce žadatelů,<sup>444</sup> nabírání nového personálu atd.

Pokud by, jak navrhuje, dokázal azylový systém rychle rozlišit případy zneužívání azylové procedury za jiným účelem než hledáním mezinárodní ochrany před pronásledováním, kterým by nebylo dále umožněno pobývat na území, mělo by následně dojít k vytvoření co nejpříznivějších podmínek a to co nejdříve po zahájení azylového řízení, pro pobyt ostatních žadatelů na soukromí.

---

<sup>443</sup> Kterým dramaticky klesají náklady na zaměstnaneckou sílu, nemusí tuto práci danit ani odvádět pojistné atd.

<sup>444</sup> Pokud vyjdeme z dostupných cenových kalkulací za ubytování, stravu a kapesné, tak jen náklady na tyto položky (127,- Kč + 148,- Kč + 12,- Kč) u středně velkého pobytového střediska s 200 ubytovanými, činí denně **57.400,- Kč**, což je ročně **20.893.600,-Kč**. Jen návrat jednoho jediného žadatele do pobytového střediska stojí stát na ubytování, stravě a kapesném **104.468,- Kč** ročně.

## 8. Zlepšení právního postavení cizinců s udělenou subsidiární ochranou

Ve vztahu k cizincům, kterým byla udělena překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu a tedy subsidiární forma mezinárodní ochrany, navrhuje několik opatření k posílení jejich dosavadního velmi slabého právního postavení a to přesto, že vládní návrh zákona o zaměstnanosti<sup>445</sup> značně posiluje právní postavení těchto osob v přístupu k zaměstnání. Ustanovení § 97 písm. f nejenže nově explicitně zmiňuje tuto kategorii cizinců,<sup>446</sup> ale umožňuje vydání pracovního povolení, aniž by se muselo jednat „o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak.“<sup>447</sup> Přes tuto změnu zůstává právní postavení (a rozsah přiznaných práv<sup>448</sup>) osob s udělenou subsidiární ochranou jedno z nejslabších ve srovnání<sup>449</sup> se státy EU<sup>450</sup> a nevyhovující v řadě ohledů (srov. dále) návrhu Směrnice Rady stanovující minimální

<sup>445</sup> Srov. sněmovní tisk [527](#) (V.n.z. o zaměstnanosti – EU), schválený senátem (tisk [342/0](#)) dne 13. 5. 2004 na 15. schůzi Senátu

<sup>446</sup> Stávající znění zákona o zaměstnanosti zná v § 2e pouze kategorii žadatelů o azyl, nikoli cizinců s vízem za účelem strpění pobytu. Srov. § 97 písm. f nového zákona o zaměstnanosti: „*Splnění podmínek uvedených v § 92 odst. 1 se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání cizinci ..... kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu nebo mu za stejným účelem bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu,3*)...“

<sup>447</sup> Srov. § 92 odst. 1 nového zákona o zaměstnanosti: „*Povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.*“ Přístup k zaměstnání okamžitě po udělení subsidiární ochrany bez vyžadování pracovního povolení umožňuje např. legislativa **Belgie, Dánska, Finska a Španělska** (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 12, 15 a 20, 50-53). V **Itálii a Portugalsku** mají osoby s povolením k pobytu z humanitárních důvodů (v Portugalsku jde např. o osoby, které se nemohou vrátit do země původu v důsledku nebezpečí vyvěrajícího z válečného konfliktu, což koresponduje s překážkou vycestování uvedenou v § 91 odst. 1 písm. a) bod 2 českého AZ) přístup k zaměstnání za stejných podmínek jako občané (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 37, 38 a 46). Rovněž tak v **Nizozemí** mají cizinci s povolením k pobytu z humanitárních důvodů (kam spadají i cizinci s ochranou před jednáním specifikovaným v čl. 3 EÚLP) za stejných podmínek jako uznání azylanté a totéž platí i o cizincích s poskytnutou subsidiární ochranou ve **Švédsku** (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 42, 43 a 54) a **Velké Británii** (jde o cizince jak s tzv. Humanitarian protection /HP/ status uděleném na základě zákona o přistěhovalectví /1971 Immigration Act/, kam spadají např. cizinci s poskytnutou ochranou před trestem smrti, nezákonným zabitím a to i z důvodu ozbrojeného konfliktu probíhajícího v zemi původu či před jednáním specifikovaným v čl. 3 EÚLP, tak i o cizince se strpěním pobytu uděleném na základě diskrečního práva ministra vnitra – Discretionary Leave /DL/ dle téhož předpisu, který poskytuje např. ochranu cizincům před přímým porušením čl. 8. EÚLP nebo nezletilcům, kteří nemají v zemi původu dostatečné přijímací podmínky; srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 56,57,59)

<sup>448</sup> Srov. v této souvislosti Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999, čl. 5: „*ECRE dále doporučuje, aby sociální a ekonomická práva osob, které obdrželi statut uprchlíka na základě Ženevské konvence, byla přiznána také osobám s jiným druhem statutu.*“

<sup>449</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary forms of protection in the EU member states, An overview, December 2003, dostupné na <http://www.ecre.org/research/ECRE%20Survey%20CFP%20-%20Dec.%202003.doc> (dále jen ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003)

<sup>450</sup> Ve čtyřech evropských státech, Dánsku, Finsku, Nizozemí a Švédsku, mají osoby s udělenou subsidiární ochranou dokonce obdobný rozsah práv jako uznání uprchlíci (tedy v terminologii AZ azylanté); srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 5

požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů.<sup>451</sup>

Navrhujeme tuto kategorii cizinců spolu s cizinci, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu z důvodů uvedených v § 179 zákona o pobytu cizinců,<sup>452</sup> odlišit od ostatních cizinců s uděleným vízem za účelem strpění pobytu<sup>453</sup> a to ve směru posílení jejich právního postavení. Jde o osoby, kterým přestože nebyl udělen azyl, byla poskytnuta určitá subsidiární forma mezinárodní ochrany (jde např. o osoby, kterým hrozí v zemi původu mučení<sup>454</sup> a které mohou na území ČR pobývat i několik let<sup>455</sup>) a povinnost jejího udělení plyne pro ČR z mezinárodně-právních závazků.<sup>456</sup>

Přestože nový zákon o zaměstnanosti podstatně posílil postavení těchto osob explicitním umožněním přístupu na trh práce, domníváme se, že i nadále existují v rámci této skupiny určité zranitelné kategorie osob (např. rodiny s dětmi, ženy s dětmi bez doprovodu muže, handicapovaní a invalidé, nezletilci bez doprovodu apod.), které ne bez vlastního zavinění

---

<sup>451</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, Brussels, 19 June 2003, 10576/03 (dále jen Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů nebo Směrnice)

<sup>452</sup> Toto ustanovení definuje překážky vycestování pro účely cizineckého zákona obdobně jako § 91 AZ pro účely zákona o azylu (s výjimkou poskytnutí subsidiární ochrany nezletilci bez doprovodu, jestliže v zemi původu nebo v třetí zemi ochotných takovou osobu přijmout není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti), srov.: „(1) *Rozhodnutí o ukončení pobytu nelze vykonat a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat nebo byl vyhoštěn 1. do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, 2. do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo jeho život je ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo 3. do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo b) jestliže by to bylo v rozporu se závazkem vyplývajícím z mezinárodní smlouvy (2) Ustanovení předchozího odstavce neplatí, jestliže cizinec a) může vycestovat do jiného státu, nebo b) ohrožuje bezpečnost státu nebo je odsouzen za zvlášť závažný trestný čin anebo je-li to odůvodněno plněním mezinárodní smlouvy; v takovém případě se cizinci umožní vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud tento cizinec doloží, že nemůže z území vycestovat, udělí mu policie vízum za účelem strpění pobytu.“*

<sup>453</sup> Srov. §§ 32 resp. 33 zákona o pobytu cizinců

<sup>454</sup> A v tomto ohledu se domníváme, že existuje v některých ohledech (přístup k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, sociálnímu systému) kvalitativní rozdíl mezi takovým cizincem a cizincem, kterému je udělena překážka vycestování na několik málo dnů či týdnů z důvodu čekání na vyhotovení cestovního dokladu zastupitelským úřadem či dočasných zdravotních komplikací (srov. § 32 odst. 2 písm. a) CZ)

<sup>455</sup> Osobám, u nichž byla překážka vycestování zkonstatována v azylovém řízení rozhodnutím OAMP, uděluje z naší poradenské praxe cizinecká policie vízum strpění pobytu na 1 rok (což je doba maximální, srov. § 33 odst. 2 CZ). K dalšímu prodloužení víza v praxi většinou cizinecké policie stačí poukázat na dříve vydané správní rozhodnutí s udělenou překážkou vycestování (srov. § 33 odst. 3 CZ), i když se v praxi vyskytly případy, kdy cizinecká policie vyžadovala po cizinci doložení nového, aktuálního správního rozhodnutí v azylovém řízení (?)

<sup>456</sup> Srov. čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení (ve Sbírce zákonů ČR vyhlášena ve vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb., dále jen Úmluva proti mučení), čl. 3 EÚLP, čl. 7 MPOPP (ve Sbírce zákonů ČR vyhlášené ve vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o

trvale nebo dočasně nemohou zabezpečovat svoje životní potřeby prací a kterým tak ani po této novele právní status osob s vízem za účelem strpění pobytu neposkytuje dostatečně pevné a stabilní právní postavení.

Cizinec s udělenou překážkou vycestování, který pobýval po dobu azylového řízení v pobytovém středisku, je po jejím udělení toto zařízení povinen opustit<sup>457</sup> a pokud nemá na území ČR příbuzné či známé disponující bydlením, je pro něho s ohledem na stávající tržní ceny neregulovaného bydlení (ať podnájemního typu či ubytoven a podobných zařízení) prakticky nemožné si ubytování či bydlení zajistit. To platí zejména o zranitelných kategoriích strpitelů s objektivní nemožností účasti na trhu práce (invalidita, péče o děti, nezletilost apod.).<sup>458</sup> Tyto zranitelné kategorie cizinců se tak nachází v praxi i nadále v nejistém a zranitelném postavení, v některých ohledech demotivujícím, pokud jde o ukončení azylového řízení.<sup>459</sup> Jestliže žadateli byla udělena překážka vycestování a v době předání rozhodnutí se nachází v některém z pobytových středisek bez možnosti a finančních prostředků si zajistit ubytování vlastním přičiněním, ve většině případů se tato osoba

---

mezinárodním paktu o občanských a politických právech (dále jen MPOPP) a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) a čl. 33 Ženevské úmluvy

<sup>457</sup> Na poskytnutí ubytování v azylovém řízení má právo pouze žadatel o udělení azylu po dobu azylového řízení (srov. § 42 odst. 1 AZ), za něhož ovšem nelze považovat cizince s udělenou překážkou vycestování a následně víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, protože ve vztahu k takové osobě azylové řízení pravomocně skončilo neudělením azylu resp. udělením překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu

<sup>458</sup> Již v červnu 2000 se Pracovní skupina „Zaměstnání, podnikání a bydlení“ Komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády ČR v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami vyslovila v tom smyslu, že „cizinci s vízem za účelem strpění pobytu by se měli stát cílovou skupinou integrace v oblasti zaměstnání, podnikání a **bydlení** již v okamžiku udělení víza proto, aby byli ekonomicky soběstační a z důvodů prevence jejich vstupu do šedé ekonomiky“. V této souvislosti připomínáme i zásadu č. 4 obsaženou v Příloze č. 1 k Usnesení vlády ze dne 7. července 1999 č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce: „*Politika vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců směřuje zejména k vytvoření legislativně-právních podmínek a koncepce zajištění ochrany a přístupu cizinců k základním lidským právům a svobodám, včetně politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv s ohledem na délku, účel a cíl jejich pobytu na území České republiky jako základnímu předpokladu jejich integrace a rozvoje dobrých vztahů mezi komunitami.*“ Zásada č. 7.: „*Podpora integrace imigrantů je založena na aktivním přístupu vlády a společnosti směřujícím k odstranění jejich diskriminace a umožňujícím využít hodnot dostupných všem obyvatelům České republiky.*“ Zásada č. 8.: „*Součástí politiky vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců a v oblasti Koncepce je vytvoření sociálně ekonomických, organizačních a administrativních podmínek pro aktivní podporu integrace cizinců. Zejména ve vztahu k zajištění jejich osobní účasti v procesu integrace i na společenském životě na místní úrovni a podpoře rovného přístupu a rovné příležitosti především na trhu práce, ve vztahu k bydlení, ke vzdělání, zdravotní a sociální péči a náboženství.*“

<sup>459</sup> Cizinci s vízem nad 90 dnů za účelem strpění pobytu nemají nárok ani na poskytnutí ubytování, ani na poskytnutí stravy a kapesného a dalších služeb jako žadatelé o azyl (srov. § 42 zákona o azylu). Nemají nárok ani na tříměsíční finanční příspěvek až do výše životního minima, který může být poskytován žadatelům o azyl pobývajícím na soukromí (srov. § 43 AZ). Nemají nárok ani na poskytnutí ubytování a finančního příspěvku až do výše životního minima jako cizinci s vízem za účelem strpění pobytu ve smyslu § 78b a násl. AZ, to znamená cizincům, kterým bylo toto vízum uděleno nikoli jako subsidiární forma mezinárodní ochrany, nýbrž pro účely řízení o kasační stížnosti u NSS (která byla v drtivé většině případů podána proti rozhodnutí, kterým krajský soud potvrdil rozhodnutí OAMP o neudělení azylu resp. překážky vycestování)

rozhodne pokračovat v azylovém řízení, protože toto řízení poskytuje alespoň ty nejzákladnější sociální jistoty, které představuje ubytování a strava, které nemůže statut cizince s vízem za účelem strpění pobytu nabídnout.<sup>460</sup> Lze doufat, že nový zákon o zaměstnanosti přinese změnu v pojmání strpitelského statutu a to zejména ze strany cizinců, kteří mají šanci a předpoklady (resp. kterým nebrání objektivní překážky) uspět na trhu práce.

### **8.1. Analýza právního postavení strpitelů v oblasti sociálních práv, problematičnost vylučování strpitelů s udělenou subsidiární formou ochrany z oblasti sociálního zabezpečení z pohledu čl. 30 odst. 2 Listiny a návrhy na posílení jejich postavení**

Navrhujeme posílit právní postavení strpitelů v oblasti sociálních práv, které by se dotklo právě těch nepotřebnějších a nejzranitelnějších z nich, rodin s malými dětmi popř. matek-samoživitelek s dětmi. Tyto osoby, které nemohou z objektivních důvodů pracovat a pokrývat tak potřeby na stravu a ubytování pro svoje rodiny a děti, nemají po udělení strpěcího víza nárok na žádnou z dávek dle zákona o státní sociální podpoře. Od 1. dubna 2004 se totiž předchozí pobyt v azylovém řízení nezapočítává do 365 denního pobytu na území ČR, potřebného pro vznik nároku na některou z dávek státní sociální podpory<sup>461</sup> a strpitelé tak mohou na některou z těchto dávek dosáhnout až po roce pobytu na toto vízum. Možnost prominutí podmínky předchozího pobytu, kterou disponuje Magistrát hlavního města Prahy a krajské úřady, nepovažujeme v tomto ohledu za dostatečnou, neboť vydání příslušného rozhodnutí je nenárokové a plně v diskreční pravomoci správního orgánu.<sup>462</sup>

Tento návrh ovšem neřeší všechny sociální a existenční problémy cizince se strpěcím vízem, dávky státní sociální podpory jsou do značné míry směřovány vůči nezaopatřeným dětem<sup>463</sup> a i v případě souběhu několika dávek (např. pokud bychom uvedli případ matky-samoživitelky s několika malými dětmi) tyto nedosahují výše životního minima a fakticky se tak i tyto

---

<sup>460</sup> Řada právních úprav naproti tomu zařazuje osoby s poskytnutou subsidiární ochranou do státního integračního programu spolu s uznanými azylanty. Poukazujeme např. na právní úpravu ve finském zákoně o integraci přistěhovalců a přijetí žadatelů o azyl

<sup>461</sup> Srov. § 3 odst. 1 ZSSP: „Dávky státní sociální podpory náleží při splnění dále stanovených podmínek pouze fyzické osobě (dále jen „osoba“), jestliže osoba a osoby společně s ní posuzované jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu podle zvláštních předpisů. Za trvalý pobyt se podle tohoto zákona považuje též pobyt cizince na území České republiky hlášeného k pobytu podle zvláštních

<sup>462</sup> Srov. § 3 odst. 3 ZSSP: „Magistrát hlavního města Prahy nebo krajský úřad příslušný podle místa pobytu osoby může v odůvodněných případech prominout podmínku.“

<sup>463</sup> Srov. Milan Galvas, Zdeňka Gregorová, Sociální zabezpečení, MU Brno 2002, str. 216: „Státní sociální podpora je ta část sociálního zabezpečení, která má být především výrazem pozornosti, kterou stát věnuje nezaopatřeným dětem (cca 6 dávek z 9) ...“



osoby nachází ve stavu hmotné nouze.<sup>464</sup> Dle ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny, má každý (a nikoli tedy jen občan), kdo je v hmotné nouzi, „*právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb*“. Přestože tohoto práva se lze domoci pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí,<sup>465</sup> zejména zákona o sociálním zabezpečení,<sup>466</sup> zákona o sociální potřebnosti<sup>467</sup> a zákona o životním minimu<sup>468</sup> a tyto zákony používají při vymezení subjektů práv pojmu občan, tak ve smyslu čl. 42 odst. 3 Listiny se těchto práv mohou domáhat i cizinci<sup>469</sup> ovšem s tím, že § 103 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení limituje nárok na dávky a služby sociálního zabezpečení pouze ve vztahu k osobám s trvalým pobytem na území ČR.<sup>470</sup> Trvalým pobytem se ve smyslu § 103 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení rozumí trvalý pobyt definovaný § 3 odst. 2 zák. č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, tzn. „*pobyt v místě stálého bydliště občana, a to zpravidla v místě, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání*“<sup>471</sup>, nikoli trvalý pobyt udělovaný na základě zákona o pobytu cizinců. V praxi ovšem příslušné úřady sociálního zabezpečení vyžadují pro vznik nároku na dávku sociální pomoci právě prokázání oprávnění pobývat na území v rámci trvalého pobytu na základě cizineckého zákona!

<sup>464</sup> Srov. § 1 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu, v platném znění: „*Tento zákon stanoví životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nastává stav jeho hmotné nouze.*“

<sup>465</sup> Srov. čl. 41 odst. 1 Listiny

<sup>466</sup> Zákon č. 100/1988 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>467</sup> Zákon č. 482/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>468</sup> Zákon č. 463/1991 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>469</sup> Srov. čl. 42 odst. 3 Listiny: „*Pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.*“ A jak uvedeno výše, Listina přiznává v čl. 30 odst. 2 každému (a tedy každému bez ohledu na státní občanství), kdo se nachází v hmotné nouzi právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek

<sup>470</sup> Srov. § 103 odst. 1 (Nárok na dávky a služby a jejich poskytování ve vztahu k cizině) zákona o sociálním zabezpečení: „*Na dávky a služby nemají nárok občané, kteří nemají trvalý pobyt na území*“

<sup>471</sup> V této souvislosti ovšem odkazujeme na rozhodnutí Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994: Výraz „*trvalý pobyt*“ je upraven v ust. § 3 odst. 2 zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů. Trvalým pobytem je pobyt v místě stálého bydliště občana, to je zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Z ustanovení § 1 citovaného zákona vyplývá, že účelem zákona je úprava a zabezpečení řádného a včasného hlášení a evidence československých státních občanů na území tehdejší ČSSR. Jde tedy o zákon z oblasti práva veřejného, který má povahu toliko evidenční a policejní; to je ostatně patrné i z ustanovení § 3 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož trvalý pobyt mohou mít občané jen v objektech, které jsou označeny číslem podle zvláštních předpisů. Pojem „*trvalého pobytu*“ by proto neměl mít relevanci v normě, která upravuje soukromoprávní vztahy, jakou je ve zkoumaném případě zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích..... Stanovení podmínky „*trvalého pobytu*“ je zjevně diskriminační povahy. Jde o výraz z oblasti práva veřejného, který se vyskytuje pouze v zákoně č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, tedy v předpise, který měl (kromě jiných cílů typických pro totalitní režim) za cíl zřetelně oddělit od sebe dva druhy lidí. Takové rozlišování je třeba odmítnout a to nejen pro oblast soukromoprávní, ale pro celý právní řád státu, který se proklamuje jako stát právní. Tím spíše je třeba odmítnout použití takového výrazu v zákoně, jehož cílem je zmírnění následků křivd minulých let.“

V této souvislosti lze, ve vztahu k cizincům s vízem za účelem strpění pobytu<sup>472</sup> a tedy s udělenou subsidiární formou ochrany, považovat za problematické jejich vyloučení z oblasti sociálního zabezpečení ustanovením § 103 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení za situace, kdy čl. 30 odst. 2 Listiny přiznává právo na hmotnou nouzi každé osobě a na tomto závěru nic nemění ani čl. 41 odst. 1 resp. čl. 30 odst. 3<sup>473</sup> Listiny. Skutečnost, že výše vzpomenuté zákony ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny provádějí a že se práva na pomoc v hmotné nouzi lze domáhat pouze v jejich mezích, ještě neznamená, že tyto zákony mohou nepřípustně omezit aplikaci ustanovení obsaženého v Listině (a tedy v právním předpise vyšší právní síly, který je součástí ústavního pořádku a v hierarchii právních norem se tedy čl. 30 Listiny nachází výše než „obyčejné“ zákony toto ustanovení Listiny provádějící<sup>474</sup>), podmínkou trvalého pobytu. Zákonodárce v hlavě IV. Listiny (Hospodářská, sociální a kulturní práva) velmi pečlivě rozlišuje při stanovení osobního rozsahu jednotlivých ustanovení resp. práv, při užití pojmu „občan“ a „každý“<sup>475</sup> a to platí i pro samotný čl. 30 Listiny.<sup>476</sup> Pokud by tak zákonodárce chtěl omezit právo na pomoc v hmotné nouzi pouze na státní občany, jistě by tento svůj úmysl explicitně v ustanovení čl. 30 odst. 2 vyjádřil. Máme za to, že se zákonodárce použitou formulací ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny a zakotvením práva na pomoc v hmotné nouzi pro

<sup>472</sup> Resp. i následně v případě cizinců s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území (§ 43 CZ)

<sup>473</sup> Srov.: „Podrobnosti stanoví zákon“

<sup>474</sup> Z hlediska právní síly vytvářejí právní předpisy hierarchickou stavbu právního řádu, na jehož vrcholu se nachází Ústava ČR, Listina základních práv a svobod, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a další součásti ústavního pořádku (Čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR) následují ostatní mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána a dále zákony a zákonná opatření, která musí být v souladu nebo nesmí odporovat dvěma výše uvedeným kategoriím právních norem. V tomto duchu se vyjadřuje i Viktor Knapp (In Viktor Knapp: Teorie práva, nakl. C.H.Beck 1995, str. 156,157), který z hlediska třídění právních norem podle právní síly (hierarchie právních norem), kterou se rozumí „vlastnost právní normy, resp. právního předpisu, právně zavazovat své adresáty, tj. ukládat jim právní povinnosti“, rozlišuje právní sílu chápanou „absolutně, totiž tak, že se rozeznávají právní normy různé úrovně, t.j. právní úrovně vyšší a nižší právní síly (u nás právní normy zákonné a podzákoné) a relativně, tzn. ve vzájemném vztahu právních norem, v němž platí, že právní norma nižší právní síly nesmí odporovat právní normě vyšší právní síly“. Rovněž tak i Petr Průcha, Richard Pomahač (In Petr Průcha, Richard Pomahač: Lexikon správní právo, nakladatelství Jiří Motloch-Sagit, 2002, str. 340,341, heslo „prameny správního práva“) uvádí: „II. Členění pramenů správního práva podle stupně právní síly pramenů správního práva ... Stupeň právní síly určuje místo pramenů správního práva v jejich hierarchickém uspořádání. Smysl pořadí stupně právní síly spočívá v tom, že každý obecně závazný normativní akt musí být v souladu s obecně závaznými normativními akty vyšší právní síly a že každý obecně závazný normativní akt může být změněn nebo zrušen jen normativním aktem stejné nebo vyšší právní síly. Nejvyšší stupeň právní síly mají ústava a ústavní zákony, dále zákony a zákonná opatření ...“ I Dušan Hendrych (In Dušan Hendrych a kolektiv, Správní právo, obecná část, 4. změněné a doplněné vydání, C.H.Beck 2001, str. 34) uvádí: „**Autorita ústavních norem je dána jejich nejvyšší právní silou, ostatní právní normy jsou jimi delegovány a tudíž podřazeny.**“

<sup>475</sup> Srov. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Jan Filip, Masarykova univerzita Brno 1997, str. 115: „...druhou situací je hmotná nouze. Za těchto podmínek má každý (nejen státní občan) právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Přirozeně i zde za podmínek stanovených zákonem. Jde tak o *lex generalis* ve vztahu ke všem ostatním ustanovením Listiny, která vyjadřují rys sociálního státu.“

<sup>476</sup> Srov. čl. 30 odst. 2 s čl. 30 odst. 1 Listiny, který přiznává právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, nikoli všem resp. každému, nýbrž pouze občanům

každou lidskou bytost, přihlásil k přirozenoprávním základům Listiny a nedotknutelným hodnotám lidské důstojnosti každého člověka a že nelze připustit, aby na území státu strádal hmotnou nouzí kdokoli, kdo si nemůže zajistit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu či z jiných vážných důvodů pokrytí základních životních potřeb vlastním přičiněním.<sup>477</sup> I zákon o životním minimu odkazuje při definici životního minima na čl. 30 odst. 2 Listiny.<sup>478</sup>

Navíc máme za to, že jestliže § 103 zákona o sociálním zabezpečení odkazuje na zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů, tedy na normu evidenční, nikoli na zákon o pobytu cizinců a jestliže tento zákona definuje trvalý pobyt jako „*pobyt v místě stálého bydliště občana, a to zpravidla v místě, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání*“, lze považovat v takto definovaném smyslu trvalého pobytu hlášený pobyt cizince s vízem za účelem strpění pobytu na území ČR za pobyt trvalý. Cizinec je při podání žádosti o strpění vízum evidován, nahlášen na místě příslušnou cizineckou policií, které musí prokázat rovněž zajištění přiměřeného ubytování. Cizinec je tak nyní hlášen k pobytu na místně příslušné cizinecké policii na území ČR, nikoli v zemi původu. Lze v tomto ohledu vůbec zkonstatovat a ze strany příslušných orgánů při vyloučení pomoci v hmotné nouzi argumentovat, že cizinec má trvalý pobyt (ve smyslu zákona o hlášení a evidenci pobytu občanů) v zemi, kde mu např. hrozí mučení (což bylo předchozím rozhodnutím o udělení překážky vycestování potvrzeno), do níže se tím pádem

---

<sup>477</sup> Srov. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Jan Filip, Masarykova univerzita Brno 1997, str. 115: „*Typickým příkladem toho, co se označuje jako status pozitivus, zahrnující nárok naplnění ze strany státu, je ustanovení čl. 30. Zde se projevuje náš stát v podobě, která je obvykle charakterizována jako stát „sociální“.* Projevuje se to v zajištění určité životní úrovně všech subjektů tohoto práva. Stejně jako v dalších případech však Listina odkazuje na zákon, který má stanovit podrobnosti a který je rozhodující pro vymahatelnost takových nároků (čl. 41). Nicméně toto ustanovení má rovněž výrazný přirozenoprávní aspekt spočívající v uznání lidské důstojnosti a obecně sdílených hodnot lidství ve smyslu preambule Listiny. V zákonné rovině se to projevuje formou sociální péče o rodinu a děti, občany těžce zdravotně postižené, staré, ty, kteří potřebují zvláštní pomoc a o občany společensky nepřizpůsobené.“ Tento princip se promítá např. ve vztahu k žadatelům o azyl, kteří nejméně po dobu jednoho roku od zahájení řízení nemohou legálně pracovat (srov. § 2e zákona o zaměstnanosti), nemohou pobírat dávky státní sociální podpory (srov. § 3 odst. 1 ZSSP) ani sociální pomoci (srov. § 103 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení) a nacházejí se tak potenciálně v ohrožení hmotnou nouzí a kterým tak zákon o azylu poskytuje alespoň ty nejzákladnější životní jistoty ve formě ubytování, stravy, kapesného a dalších služeb (srov. § 42 odst. 1 zákona o azylu). Institut životního minima (a je o to paradoxnější že jeho projekci odhalíme ve vztahu k žadatelům o azyl, nikoli k cizincům s poskytnutou subsidiární ochranou formou překážky vycestování, kterou žadatelé po dobu azylového řízení nedisponují) se promítá i do § 42 odst. 2 AZ, kdy lze namísto stravovacích služeb „*s ohledem na možnosti azylového zařízení žadateli o udělení azylu poskytnout finanční příspěvek ve výši odpovídající částce životního minima podle zvláštního právního předpisu.*“ V praxi toto ustanovení znamená, že cizincům ubytovaným v pobytovém středisku, které není schopno zajistit poskytování stravovacích služeb, je poskytnuta částka životního minima k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb dotčeného žadatele (opět aby se žadatel „nepropadnul“ do stavu hmotné nouze).

<sup>478</sup> Srov. § 1 zákona o životním minimu: „*Tento zákon stanoví životní minimum jako společensky uznanou minimální hranici příjmů občana, pod níž nasává stav jeho hmotné nouze.*“<sup>1)</sup> A poznámka č. 1) odkazuje na čl. 30 odst. 2 Listiny

nemůže vrátit a těžit z výhod trvalého pobytu v této zemi.<sup>479</sup> Cizinci s vízem za účelem strpění pobytu, uděleným na základě překážky vycestování, pobývají na území ČR v drtivé většině případů dlouhodobě, několik let a je předpoklad, že u řady z nich půjde o faktický trvalý pobyt (aniž by ovšem, alespoň po určitou dobu, šlo o trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců), resp. o stálé bydliště v místě, kde má cizinec rodinu, pronajatý byt apod., ve smyslu definice trvalého pobytu § 3 odst. 2 zák. o hlášení a evidenci pobytu občanů. Považujeme tak minimálně za neetické a nehumánní tuto kategorii cizinců vylučovat z poskytnutí pomoci státu v případě hmotné nouze s odkazem na jejich trvalý pobyt v zemi původu.

## **8.2. Paradoxnost srovnání právního postavení strpitelů s poskytnutou subsidiární ochranou a strpitelů s podanou kasační stížností v oblasti sociálního zabezpečení a bydlení**

Paradoxně je tak v tomto srovnání postavení cizince, kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu nikoli z důvodu překážky vycestování, nýbrž z důvodu podané kasační stížnosti silnější, neboť tomuto cizinci lze „s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše životního minima“<sup>480</sup>. Z logiky věci však vyplývá, že právní postavení cizince s poskytnutou subsidiární ochranou a udělenou překážkou vycestování, by mělo být silnější než u cizince, kterému tato subsidiární forma ochrany poskytnuta nebyla a který pouze využívá opravného prostředku daného mu zákonem. Paradoxně - pokud jde o cílovou skupinu opatření - jako by se právě v ustanovení § 78d odst. 2 azylového zákona projevil výše vzpomenutý přirozenoprávní rozměr ustanovení čl. 30 odst. 2 Listiny a zákonodárce zajišťuje této kategorii cizinců, která již nemůže pobývat v některém z pobytových středisek, která nicméně může využít ještě posledního opravného prostředku proti rozhodnutí krajského soudu<sup>481</sup> a nachází se tak v ohrožení existenční, hmotnou nouzí, možnost pobírat finanční příspěvek ve

---

<sup>479</sup> Znovu připomínáme, že cizinci s vízem za účelem strpění pobytu (pokud bylo uděleno na základě shledané překážky vycestování dle § 91 AZ resp. 179 CZ) byla poskytnuta subsidiární forma ochrany a bylo zkonstatováno, že nelze dotčenou osobu vrátit do země původu z důvodu porušení mezinárodně-právních závazků České republiky. I z tohoto pohledu působí vylučování této kategorií cizinců z poskytování sociální pomoci při hmotné nouzi nepatřícně.

<sup>480</sup> Srov. § 78d odst. 2 AZ: „Cizinci, jemuž je uděleno vízum za účelem strpění pobytu, lze s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše životního minima.“

<sup>481</sup> Srov. § 102 s.ř.s.

výši životního minima a tedy pokrýt resp. zajistit svoje základní životní potřeby.<sup>482</sup> Touto možností, natožpak právem - paradoxně, nesystémově a asymetricky - cizinci se strpěním vízem uděleným na základě přiznané překážky nedisponují.<sup>483</sup>

Podobný paradox najdeme i v otázce zajištění bydlení. Cizinci, kterému nebyla přiznána subsidiární forma ochrany formou udělení překážky vycestování, pokud si nemůže zajistit ubytování, je povinno ubytování zajistit ministerstvo vnitra.<sup>484</sup> Naopak, vůči cizinci, kterému překážka vycestování a tedy subsidiární forma ochrany přiznána byla, nemá stát, pokud jde o zajištění bydlení, žádné závazky. V případě, že cizinec pobývá v době jejího přiznání v některém s pobytových středisek a chtěl by využít této subsidiární ochrany a nepokračovat dále v azylovém řízení, je pro něho v praxi velmi obtížné (srov. výše) s ohledem na tržní ceny za poskytování ubytování si adekvátní ubytování mimo azylové zařízení zajistit. Pokud dojde v individuálním případě k rozhodnutí o vydání překážky vycestování před uplynutím jednoho roku od zahájení azylového řízení, což znamená, že dotčený žadatel o azyl si nemohl legálně obstarat finanční prostředky na budoucí úhradu plateb za ubytování po udělení překážky vycestování a ukončení azylového řízení a s ohledem na výši kapesného po dobu azylového řízení,<sup>485</sup> je pro takovou osobu fakticky nemožné, pokud pobývá v azylovém zařízení, toto opustit a zajistit si adekvátní ubytování již mimo tato zařízení. Teoreticky tak taková osoba a to i pokud by byla schopna nastoupit do zaměstnání okamžitě po opuštění azylového zařízení a obdržení strpěcího víza, nebude do první výplaty schopna z legálních zdrojů hradit náklady na svoje ubytování.<sup>486</sup> Obdobná situace platí pro cizince, kteří byť i teoreticky mohli být

---

<sup>482</sup> Srov. čl. 30 odst. 2 Listiny. A přestože formulace § 78d odst. 2 AZ nepřiznává cizinci nárok na poskytnutí příspěvku ve výši životního minima, v praxi je finanční příspěvek a to většinou v plné výši přiznáván. Výjimku tvoří případy, kdy dojde při prokazování finančních poměrů cizince k „objevení“ jiných příjmů či zdrojů, z kterých by cizinec mohl alespoň dočasně pokrývat náklady na hrazení svých základních životních potřeb. Takto nastavené podmínky jsou však v souladu s filosofií systému poskytování sociální pomoci, srov. Milan Galvas, Zdeňka Gregorová, Sociální zabezpečení, Masarykova univerzita Brno 2002, str. 229: „*Sociální pomoc zajišťuje pomoc občanům v tíživých sociálních situacích, jestliže jejich životní potřeby nejsou dostatečně zajištěny a občané sami nejsou schopni je z vážných důvodů zajistit sami, bez pomoci. Takovými vážnými důvody je špatný zdravotní stav, vysoký věk apod. Základní myšlenka je v tom, že každý si musí v tíživé situaci pomoci především sám, popř. mu má pomoci rodina a blízcí. Teprve není-li to možné, přichází ke slovu sociální zabezpečení, které má pomoci občanovi v jeho snažení.*“

<sup>483</sup> Např. dle **kyperského** zákona o uprchlících disponují osoby s udělenou překážkou vycestování právem podat si dle příslušného zákona o veřejné sociální dávky (srov. § 19A odst. 6 písm. d) tohoto zákona) a po uplynutí jednoho roku dokonce požívají týchž práv jako uznání azylanté (srov. § 19A odst. 7 tohoto zákona)

<sup>484</sup> V praxi Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR (dále jen SUZ). Srov. § 78c AZ: „*Nemůže-li si cizinec, jemuž je uděleno vízum podle § 78b, zajistit ubytování, zajistí mu ubytování ministerstvo.*“ A v tomto ustanovení lze dle našeho názoru rovněž spatřovat promítnutí čl. 30 odst. 2 Listiny

<sup>485</sup> Které je na základě Pokynu ředitelky SUZ č. 1 ze dne 4. ledna 2000 (Výplata kapesného účastníkům řízení o udělení azylu) stanoveno na 6,- Kč/den u osob do 15-ti let věku a 12,-Kč/den a osobu od 15-ti let věku

<sup>486</sup> V praxi je ovšem situace mnohem složitější. Cizinci platí často za poskytované ubytování přehnaně vysoké částky, vyšší než občané ČR za srovnatelné bydlení. Poskytovatelé ubytování navíc v případě cizinců nezdědky vyžadují platbu i za několik měsíců dopředu.

v azylovém řízení déle než 1 rok a tudíž mohli pracovat na základě pracovního povolení, kteří ovšem s ohledem na objektivní skutečnosti (vysoký věk, invalidita, péče o dítě, nezletilost) po dobu azylového řízení pracovat nemohli a nemohli si tak legálně obstarat finanční prostředky na zajištění ubytování v případě ukončení azylového řízení přiznanou překážkou vycestování. Tento stav považujeme za velkou slabinu strpěcího statutu plynoucího z udělené překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu.

### **8.3. Legislativní návrhy na posílení právního postavení strpitelů s udělenou subsidiární ochranou v oblasti sociálního zabezpečení**

Navrhujeme proto novelizovat ustanovení § 3 odst. 1 ZSSP a rozšířit okruh osob, kterým náleží při splnění stanovených podmínek dávky státní sociální podpory i o cizince, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu na základě udělené překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu resp. § 179 zákona o pobytu cizinců.

Navrhujeme rovněž novelizovat § 103 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení (popř. zakotvit námi navrhované řešení v připravovaném zákoně o sociálních službách) takovým způsobem, aby byl přístup k sociální pomoci,<sup>487</sup> rozšířen minimálně i o cizince s vízem za účelem strpění pobytu resp. povolením k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu, přiznaném na základě udělené překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu resp. § 179 zákona o pobytu cizinců.<sup>488</sup> Této kategorii cizinců, které, a tuto skutečnost zdůrazňujeme, byla poskytnuta

---

<sup>487</sup> Ve smyslu zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu

<sup>488</sup> Srov. Usnesení Vlády České republiky ze dne 11. prosince 2000 č. 1266, IV. Koncepce integrace cizinců na území České republiky, část IV.4.4. Sociální zabezpečení resp. IV.4.4.3. Oblast dávek sociální péče: „*Nárok na dávky sociální péče je podmíněn trvalým pobytem oprávněné osoby na území České republiky....., Ministerstvo vnitra podporuje legislativní aktivity v této oblasti a doporučuje upravit podmínku trvalého pobytu na území na podmínku trvalého bydliště na území České republiky bez ohledu na občanství cizince, stejně jako u připravovaného zákona o sociálních službách.*“ Přestože o „připravovaném“ zákonu o sociálních službách hovoří už Koncepce integrace cizinců na území České republiky z roku 2000, návrh věcného záměru tohoto zákona bude předložen na jednání schůze vlády snad teprve do 30. června 2004 (srov. Hlavní principy zákona o sociálních službách, tisková zpráva 29. 4. 2004, Práce a sociální politika, noviny MPSV, <http://www.noviny-mpsv.cz/clanek.php?id=156>).

Srov. i Usnesení vlády České republiky ze dne 19. 12. 2001 č. 1360 k Informaci o zkušenostech se zaváděním Koncepce integrace cizinců na území České republiky, IV.1. Plány integračních politik, Plán integrační politiky Ministerstva práce a sociálních věcí: „...v celém systému sociálního zabezpečení v širokém slova smyslu bude provedena prověrka toho, zda a za jakých podmínek mají osoby z cílové skupiny nárok na sociální dávky. V případě odlišných nároků v porovnání s nároky občanů ČR (resp. osob s trvalým pobytem na území ČR) bude navržena novelizace právních předpisů tak, aby se postavení osob z cílové skupiny co nejvíce blížilo postavení občanů ČR ...Po provedení revize životního minima a stanovení tzv. existenčního minima bude provedena prověrka dávek systému sociální péče a státní sociální podpory tak, aby bylo následně možné rozšířit okruh oprávněných osob bez ohledu na délku jejich pobytu na území ČR...Jediným odůvodněním pro udržení odlišného

subsidiární forma ochrany na základě použití mezinárodně-právních závazků ČR, by měla být poskytnuta ochrana před hmotnou nouzí<sup>489</sup> a systém sociální pomoci garantovat životní minimum<sup>490</sup> včetně aplikace takových kategorií jako je např. sociální potřebnost.<sup>491</sup>

Cizinci s udělenou subsidiární ochranou mají přístup k sociální péči pro potřebné osoby např. v **Rakousku**,<sup>492</sup> a ve stejném rozsahu jako uznání azylanté v **Dánsku, Velké Británii, Finsku a Nizozemí**.<sup>493</sup> Sociální pomoc je poskytována rovněž osobám s udělenou subsidiární ochranou v **Německu**<sup>494</sup> a **Švédsku**,<sup>495</sup> v **Irsku**<sup>496</sup> a ve **Španělsku**<sup>497</sup> dokonce ve srovnatelném rozsahu jako pro občany. V **Itálii** mají osoby s uděleným povolením k pobytu z humanitárních důvodů rovněž zajištěn neomezený přístup k systému sociálního zabezpečení.<sup>498</sup> V **Portugalsku** mohou osoby s povolením k pobytu z humanitárních důvodů profitovat ze solidárního systému sociální pomoci včetně zajištění životního minima a po 6 měsících i ze systému ochrany rodiny.<sup>499</sup>

#### **8.4. Legislativní návrhy na posílení právního postavení strpitelů s udělenou subsidiární ochranou v oblasti bydlení**

Navrhujeme rovněž, s ohledem na zajištění možnosti adekvátního bydlení osobám s přiznanou překážkou vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu, zvážit zakotvení podobného ustanovení jako představuje § 78d odst. 2 AZ ve vztahu k cizincům se strpěním

---

*postavení cizinců a občanů ČR může být pouze fakt, že cizinci z cílové skupiny se nepodílí na tvorbě zdrojů, z nichž jsou výdaje systému sociálního zabezpečení hrazeny...Při přípravě novel zákonů v oblasti sociálního zabezpečení zejména: oblasti sociální péče bude posouzena změna podmínky trvalého pobytu na podmínku trvalého bydliště bez ohledu na občanství cizince;..“*

Srov. i Analýza situace a postavení cizinců v působnosti MPSV ze dne 6. června 2002: „Není udržitelný takový stav, kdy pouze cizinec s povolením k trvalému pobytu na našem území mají na poskytnutí sociálních služeb právo.“

<sup>489</sup> Srov. § 1 zákona o životním minimu

<sup>490</sup> Ve smyslu zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu ve znění pozdějších změn a doplnění

<sup>491</sup> Srov. § 1 zákona o sociální potřebnosti

<sup>492</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 7; jde o cizince, kterým byla subsidiární ochrana udělena dle čl. 8 (Subsidiary protection) a 15 (Limited rights of residence) rakouského zákona o azylu a čl. 57 (Disallowance of deportation, forcible return or rejection at the border) cizineckého zákona.

<sup>493</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 15, 16, 20, 42,43, 57-60

<sup>494</sup> Jde o cizince, kterým byl tento status přiznán z humanitárních důvodů (tzv. Aufenthaltbefugnis) dle § 30 německého cizineckého zákona (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 25)

<sup>495</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 54,55

<sup>496</sup> Cizinc s uděleným strpěním pobytu (Leave to Remain) na základě § 3 odst. 6 irského zákona o přistěhovalectví a cizinci, kterým byla poskytnuta ochrana před refoulement včetně ochrany dle čl. 3 EÚLP, dostávají dávky sociální pomoci a další sociální platby jako např. přídatky na dítě (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 32, 33 a 35)

<sup>497</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 50-53

<sup>498</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 38

<sup>499</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 46-49

vízem z důvodu podávané kasační stížnosti.<sup>500</sup> Jako druhou alternativu vidíme využití stejné filozofie, jakou představuje Varianta č. 2 zajištění nabídky bydlení azylantům, obsažená v příloze čl. 1 Usnesení vlády ČR ze dne 28. ledna 2004 č. 89, o zabezpečení integrace azylantů v roce 2004.<sup>501</sup> Navrhujeme tak strpitelům, kteří si po poskytnutí subsidiární ochrany ubytování zajistí vlastním přičiněním nebo ve spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi, přispívat formou finanční dotace na úhradu nájemného (popř. poplatku za ubytování) či jeho části, odstupňované dle počtu osob v domácnosti.<sup>502</sup>

Výše uvedené alternativní návrhy by umožnily těmto cizincům překlenout často nepřekonatelné problémy se zajištěním bydlení po povinném opuštění pobytového střediska po udělení překážky vycestování, kterým čelí zejména zranitelné kategorie strpitelů, jako jsou nezletilí ve věku od 15 do 18 let, osamělé ženy samoživitelky, ženy s dětmi a početné rodiny.<sup>503</sup> Znovu si uvědomme si, že tyto osoby nemají přístup k obecním bytům či jinému sociálně orientovanému bydlení a mohou využít pouze bydlení s tržními cenami nájemného či podnájmu, které jsou pro tuto kategorii cenově nedostupné.<sup>504</sup>

Jako pozitivní příklady k řešení problému zajištění adekvátního bydlení osob s udělenou subsidiární ochranou zmiňme např. **Dánsko**, které umožňuje těmto osobám přístup k bydlení

---

<sup>500</sup> V praxi navíc SUZ MV ČR neposkytuje ubytování těmto cizincům přímo ve svých zařízeních, ale využívá služeb dvou nevládních organizací, SOZE a Charity. Podobný model by dle našeho názoru bylo možné využít i v případě ubytování cizinců s udělenou překážkou vycestování a obdržení strpěcího víza, pokud není v jejich silách si ubytování zajistit vlastním přičiněním

<sup>501</sup> Srov. Usnesení vlády ČR ze dne 28. ledna 2004 č. 89, o zabezpečení integrace azylantů v roce 2004, včetně příloh 1 a 3, dostupné na <http://www.mvcr.cz/uprchlici/89uv04.html>

<sup>502</sup> Pokud jde o výši částek, kterými by stát mohl přispívat na úhradu nákladů na ubytování strpitelů, odkazujeme na Přílohu č. 3 k Usnesení vlády ze dne 28. ledna 2004 č. 89. S ohledem na subsidiární charakter poskytnuté ochrany, se nebráníme případnému snížení částek dotace ve srovnání s azylanty. I po tomto snížení by však dotace měla reálně umožnit hrazení nákladů na přiměřené ubytování. S ohledem na časově omezený rozsah subsidiární ochrany lze rovněž uvažovat i o časovém omezení poskytování této dotace.

<sup>503</sup> Srov. Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999, čl. 22: „*ECRE doporučuje, aby evropské státy zaručily základní lidské právo „přístřeší“ všem osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, bez ohledu na jejich právní statut.*“

<sup>504</sup> Tento přístup je diametrálně odlišný např. od situace v **Portugalsku** a ve **Španělsku**, kde mají osoby s povolením k pobytu z humanitárních důvodů (resp. ve Španělsku cizinci se strpěním pobytu na základě humanitárních důvodů či důvodů veřejného zájmu, s povolením k pobytu pro vysídlené osoby a v případě ochrany před refoulement, srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 50-53), garantován přístup k bydlení za stejných podmínek jako občané (ve Španělsku např. k obecnímu bydlení). Naproti tomu v ČR mají přístup k obecním bytům (kdy umožnění nájmu těchto bytů je motivováno jednoznačně sociálními aspekty) pouze občané ČR. Srovnajme to např. se situací v Brně, kde příslušnou žádost na vybrané městské části může podat **pouze zletilý občan ČR**, který nevlastní (ani jeho manželka) bytový či rodinný dům anebo není (a rovněž tak jeho manželka) nájemcem bytu na dobu neurčitou (viz webové stránky Magistrátu města Brna - <http://www.brno.cz/index.php?lan=cz&nav01=1248&nav02=2226&nav03=1027>)



za stejných podmínek jako pro uznané azylanty<sup>505</sup> a totéž platí i pro osoby s přiznaným povolením k pobytu z humanitárních důvodů v **Nizozemí**<sup>506</sup> a cizince s uděleným „Humanitarian Protection Status“ a „Discretionary Leave“ ve **Velké Británii**.<sup>507</sup> Rovněž ve **Finsku** mají tyto osoby zajištěn přístup k bydlení ve stejném rozsahu jako uznání azylanté a bydlení těmto osobám jsou povinny zajistit místní úřady.<sup>508</sup> V **Irsku** jsou osoby s poskytnutou subsidiární ochranou zařazeny na seznam čekatelů na poskytnutí bydlení (housing list) vedený místními úřady a v nezbytných případech může být těmto osobám poskytnuto i nouzové ubytování.<sup>509</sup> V **Portugalsku** mají osoby s povolením k pobytu z humanitárních důvodů garantován přístup k bydlení za stejných podmínek jako občané.<sup>510</sup> Ve **Švédsku** mají cizinci s poskytnutou subsidiární ochranou<sup>511</sup> umožněn přístup k bydlení za stejných podmínek jako občané a uznání azylanté.<sup>512</sup> I dle **bulharského zákona o azylu a uprchlících**, může být poskytnuta finanční podpora při zajištění bydlení kromě uznaným uprchlíkům i osobám s uděleným časově omezeným humanitárním statutem a to až na 6 měsíců od data nabití právní moci rozhodnutí, kterým bylo toto postavení přiznáno.<sup>513</sup>

### **8.5. Zvláštní průkaz k pobytu na vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu a přeformulování legislativní úpravy úhrady zdravotní péče pro tuto kategorii cizinců**

Cizinci, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu na základě v předchozím azylovém řízení přiznané překážky vycestování, čelí v každodenním praktickém životě řadě obtíží při prosazování svých, přestože skromných, práv. Většina subjektů, ať státních, nestátních či samosprávných, se kterými tyto osoby přichází do styku, se jen velmi stěží

---

<sup>505</sup> Jde o cizince s udělenou subsidiární ochranou (tzv. Protection status) na základě § 7 odst. 2 dánského cizineckého zákona (srov. „.. alien risks the death penalty or being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in case of return to his country of origin.“, což koresponduje s ustanovením překážky vycestování dle § 91 odst. 1 písm. a) bod. 2 a 3 českého AZ); srov. i ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 15,16

<sup>506</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 42,43

<sup>507</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 57,58

<sup>508</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 20

<sup>509</sup> Jde jednak o cizince, kterým bylo poskytnuto strpění pobytu (Leave to Remain) na základě § 3 odst. 6 irského zákona o přistěhovalectví i o cizince, kterým byla poskytnuta ochrana před refoulement včetně ochrany dle čl. 3 EÚLP (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 32, 33 a 35)

<sup>510</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 47.

<sup>511</sup> Jde o cizince, kteří sice nesplňují podmínky pro přiznání postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy, nicméně vyžadujících poskytnutí ochrany z jiných důvodů, vyjmenovaných v části 3, § 3 švédského cizineckého zákona (dostupný v anglickém znění na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b50a1c&page=research>).

<sup>512</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 54, 55

<sup>513</sup> Srov. čl. 32 odst. 2 tohoto zákona: „A recognized refugee or an alien with humanitarian status may be provided with financial support for housing for a period of up to 6 months as from the date of coming into effect of the decision for status granting, under conditions and procedure laid down by the Chairman of the State Agency for Refugees in coordination with the Minister of Finance.“

orientuje v rozsahu práv a povinností těchto osob, což se potom negativně odráží v jejich vztahu k nim. Cizinci se strpěcím vízem, uděleným na základě přiznané překážky vycestování, prozatím prokazují svoje oprávnění k pobytu a s tím související další práva pouze vízem, které se odlišuje označením od ostatních typů víz resp. i kódem od jiného účelu pobytu na totéž strpěcí vízum a je prakticky vyloučeno, aby osoba neznalá vízové terminologie, dokázala určit status takového cizinci a odlišit ho od postavení jiných cizinců, pobývajících na území na základě jiného víza k pobytu nad 90 dnů. Vízum se uděluje buď do pasu cizince nebo do cestovního průkazu totožnosti.<sup>514</sup>

Navrhujeme v tomto případě zvážit a myslíme si, že by to podstatně ulehčilo v každodenním praktickém životě této kategorii cizinců, vydání zvláštního průkazu k pobytu na vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu (v podstatě období průkazu žadatele o udělení azylu či průkazu povolení k pobytu azylanta), jako je tomu v několika dalších zemích.<sup>515</sup>

<sup>514</sup> Srov. § 114 odst. 3, písm. e) CZ: „Policie vydá cestovní průkaz totožnosti cizinci, který pobývá na území bez platného cestovního dokladu, po ... e) udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 32 odst. 2 písm. b) nebo po udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území podle § 43 ze stejného důvodu; doba platnosti tohoto průkazu se stanoví podle doby platnosti uděleného víza.“

<sup>515</sup> Zde odkazujeme např. na právní úpravu v **rakouském zákoně o azylu**. Na základě čl. 36c odst. 1 (Cards for persons entitled to subsidiary protection (article 15)) je každé osobě, které byla poskytnuta subsidiární forma ochrany, vydáván spolkovým azylovým úřadem průkaz, který prokazuje totožnost a legálnost pobytu dotyčné osoby. Podle odst. 2, konkrétní úpravu průkazu upraví ministerstvo vnitra, nicméně průkaz musí obsahovat označení „Rakouská republika“ a „Průkaz pro osobu oprávněnou k subsidiární ochraně“ a dále jméno, pohlaví, datum narození, státní příslušnost, fotografii, podpis oprávněné osoby, název úřadu, který průkaz vydal, datum vydání a podpis pověřeného úředníka („*Cards for persons entitled to subsidiary protection (article 15) Article 36c. (1) Aliens who have been granted limited right of residence by administrative decision (article 15) shall be issued by the Federal Asylum Agency with a card for persons entitled to subsidiary protection. The card shall serve as proof of identity and lawfulness of residence in the federal territory. (2) The specific layout of the card for persons entitled to subsidiary protection shall be regulated by the Federal Minister of the Interior by ministerial order. The card for persons entitled to subsidiary protection shall in all cases contain the designations “Republic of Austria” and “Card for Persons Entitled to Subsidiary Protection”, the name, sex, date of birth, nationality, a photograph and the signature of the person entitled to subsidiary protection and also the title of the authority, date of issue and signature of the authorizing official.*“) **I bulharský zákon o azylu a uprchlících** přiznává v čl. 33, čl. 40 bod 4. a 7 (Card of an alien granted humanitarian status, foreign travel certificate of an alien granted humanitarian status) a 42 odst. 2 právo na vydání průkazu totožnosti a cestovního dokladu osobám s uděleným časově omezeným humanitárním statutem. Cestovní doklad umožňuje osobě s humanitárním statutem po dobu jeho platnosti vstup a opuštění Bulharska za stejných podmínek s cizinci s uděleným trvalým pobytem („*A recognized refugee or an alien with humanitarian status shall have the right to an identity card and to a foreign travel certificate, which shall be issued under the conditions and procedure laid down in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, the Law on Bulgarian Identity Documents, and this Law. ... The foreign travel certificate of an alien enjoying humanitarian status shall give the holder thereof the right to leave and enter the Republic of Bulgarian within the term of its validity, under the conditions and procedure applicable to aliens permanently residing in the Republic of Bulgaria.*“). Na zvláštní průkaz k pobytu pro osoby (a jejich rodinné příslušníky) s poskytnutou subsidiární ochranou ve formě dočasného povolení k pobytu z humanitárních důvodů, vydávaný na jeden rok příslušným policejním oddělením, pamatuje i právní úprava v **Řecku** (srov. čl. 8 nařízení prezidenta Řecké republiky č. 61/1999 z dubna 1999 - Refugee Status Recognition Procedure, Revocation of the Recognition and Deportation of an Alien, Entry Permission for the Members of his Family and Mode of Cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees, dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b4d830&page=research>)

Dále navrhuje zpřesnit způsob úhrady zdravotní péče pro tuto kategorii cizinců, který je dle našeho názoru formulován dosti nešťastně. § 48 zákona o pobytu cizinců odkazuje,<sup>516</sup> pokud jde o úhradu zdravotní péče, na „*cizince, kterému bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území podle zvláštního právního předpisu, nelze-li úhradu zajistit jiným způsobem*“.<sup>517</sup> Zvláštním právním předpisem, na který § 48 CZ odkazuje, představuje zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, který opět, co do způsobu a rozsahu poskytování zdravotní péče osobám požívajícím dočasné ochrany, odkazuje na cizince s povoleným trvalým pobytem.<sup>518</sup> A odkaz na cizince, kterým bylo uděleno oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany obsahuje i novelizovaný zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, dle něhož je od 1.1.2004 za tuto kategorii pojištěnců plátcem pojistného stát.<sup>519</sup> Ne zcela šťastná formulace (v odkazech na poskytování zdravotní péče obdobná právní úpravě úhrady zdravotní péče pro tuto kategorii cizinců před 1.5.2004<sup>520</sup>) působí v praktickém životě zmatek, lékaři i samotní cizinci s tímto vízem jsou dezorientovaní, neví na koho se mají v případě úhrady zdravotní péče obracet. V praxi je řada těchto cizinců lékaři odmítnuta z obav z neproplacení poskytnutého zdravotního úkonu.

## **8.6. Slučování rodinných příslušníků strpitelů s udělenou subsidiární ochranou (dle § 91 AZ)**

Problematiku sloučení rodiny resp. pobytu rodinných příslušníků osob, kterým byla udělena překážka vycestování dle § 91 zákona o azylu, tento zákon resp. zákon o pobytu cizinců explicitně neřeší, příslušná ustanovení zákona lze vykládat různým způsobem a dle našeho názoru tak ochrana rodinného života cizince s udělenou překážkou vycestování není

---

<sup>516</sup> A to ještě nikoli explicitně vymezením kategorie cizinců s vízem k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, ale odkazem na § 33 CZ, který upravuje udělování víza pro tuto kategorii cizinců

<sup>517</sup> Srov. § 48 CZ

<sup>518</sup> Srov. § 32 odst. 2 zákona č. 221/2003 Sb.: „*Cizinec požívající dočasné ochrany se pro účely poskytování zdravotní péče považuje za cizince s povoleným trvalým pobytem.*“

<sup>519</sup> Srov. § 7 odst. 1 písm. o) zákona č. 48/1997 Sb. ve znění pozdějších změn a doplnění: „*Stát je plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu za tyto pojištěnce: ... o) cizince, kterým bylo uděleno oprávnění k pobytu na území České republiky za účelem poskytnutí dočasné ochrany podle zvláštního právního předpisu, pokud nemají příjmy ze zaměstnání nebo ze samostatné výdělečné činnosti.*“ Na základě tohoto ustanovení a po dosti krkolomném výkladu jsou tak po 1.1.2004 strpitelé účastní systému veřejného zdravotního pojištění včetně vystavení průkazu pojištěnce

<sup>520</sup> Srov. § 35 odst. 2 CZ před 1.5.2004: „*Cizinec podle odstavce 1 se pro účely úhrady poskytování zdravotní péče považuje za cizince, kterému bylo uděleno vízum za účelem dočasné ochrany za podmínky, že není schopen si úhradu této péče zajistit sám například zdravotním pojištěním.*“

dostatečně a bezesporně zajištěna a stávající právní úpravou garantována.<sup>521</sup> V této souvislosti odkazujeme např. na právní úpravu v **Rakousku**, kterou navrhuje částečně využít i pro účely novelizace problematiky slučování rodinných příslušníků cizince s přiznanou překážkou vycestování dle § 91 AZ. Podle rakouského azylového zákona, získávají rodinní příslušníci - kterými se rozumí rodič nezletilého dítěte, manžel/manželka a nesezdané a v době podání žádosti o azyl nezletilé dítě<sup>522</sup> - osob s přiznanou časově omezenou subsidiární ochranou,<sup>523</sup> totéž právní postavení jako cizinec s přiznanou subsidiární ochranou, od něhož tento právní status odvozuji<sup>524</sup> a to pokud se nachází na území Rakouska.<sup>525</sup>

Navrhujeme tedy, v souladu s rakouským modelem, nově do zákona o azylu explicitně zakotvit právo rodinných příslušníků cizince, kterému byla udělena překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona, na poskytnutí téže subsidiární ochrany formou sloučení rodiny s tímto cizincem a to minimálně v rozsahu rodinných příslušníků, kteří podali žádost na území společně s cizincem, kterému byla překážka vycestování přiznána. Rozsah takto oprávněných rodinných příslušníků navrhuje stanovit obdobně jako je tomu v případě sloučení

---

<sup>521</sup> Zákon o azylu umožňuje využít ustanovení § 91 odst. 1 písm. b). Mezinárodní závazek ČR představuje i respektování práva na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 EÚLP a v daných souvislostech dojdeme výkladem výše uvedené povinnosti k tomu, že ČR (v tomto případě OAMP) je povinna respektovat právo na rodinný život slučujícího se cizince s osobou, které byla udělena překážka vycestování dle § 91 AZ. K podobnému závěru dojdeme při výkladu ustanovení § 179 odst. 1, písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ovšem oba dva zákony umožňují správním orgánům (OAMP resp. cizinecké policii) tuto povinnost nerespektovat, pokud slučující se rodinný příslušník může vycestovat do jiného státu (srov. § 91 odst. 2 písm. a) AZ a § 179 odst. 2 písm. a) CZ) a jelikož rodinnému příslušníkovi cizince s udělenou překážkou vycestování tato překážka sama o sobě udělena nebyla (resp. ani přiznán azyl), mohou správní orgány argumentovat, že rodinnému příslušníkovi nic nebrání ve vycestování do třetí země.

<sup>522</sup> Srov. výše čl. 1 odst. 6 rak. AZ.

<sup>523</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 rak. AZ: „*Aliens who are resident in the federal territory and have filed an application for asylum shall obtain subsidiary protection under the provisions of the present federal law if asylum is not granted to them pursuant to paragraph (1) above but their deportation would be in violation of article 2 or article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms or of Protocol No. 6 thereto concerning the abolition of the death penalty; they shall be granted limited right of residence (article 15).*”

<sup>524</sup> Srov. čl. 2 odst. 3 rak. AZ: „*Family members (article 1, subparagraph 6) of aliens as referred to in paragraph (1) or paragraph (2) above who have filed an application for asylum shall acquire the same legal status as the alien from whom the right is derived.*”

<sup>525</sup> Tzn. pokud žádají o azyl společně s rodinným příslušníkem, kterému byla udělena subsidiární forma ochrany, srov. čl. 10 odst. 3 rak. AZ: „*The authority shall, pursuant to an application in respect of a family member of a person entitled to subsidiary protection where that family member is in the federal territory, grant the same scope of protection by administrative decision unless asylum is to be granted to the applicant in accordance with article 3. Paragraph (2) above shall apply.*” Pokud se nachází rodinný příslušník osoby, které byla udělena subsidiární forma ochrany v zahraničí, může si podat žádost o udělení téže ochrany po uplynutí 3 let od poskytnutí subsidiární ochrany rodinnému příslušníkovi (srov. čl. 10 odst. 4: „*If the family member of a person entitled to subsidiary protection is abroad, the application for the granting of the same protection may be filed, in accordance with article 16, three years after the granting of protection.*”) s tím, že v tomto případě je v souladu s čl. 16 odst. 1 rak. AZ (srov. výše) umožněno rodinnému příslušníkovi podání žádosti v zahraničí na rakouském diplomatickém či konzulárním zastoupení. Podmínku 3 let považujeme s ohledem na ochranu rodinného život cizince s poskytnutou subsidiární ochranou za příliš tvrdou.

rodinných příslušníků azylanta, tzn. manžel/manželka, svobodné dítě mladší 18 let a rodič „strpitele“ mladšího 18 let.<sup>526</sup> Rovněž tak v souladu s rakouským modelem považujeme za vhodné sladit shodně délku víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu<sup>527</sup> u všech takto vymezených rodinných příslušníků osoby s přiznanou překážkou vycestování.<sup>528</sup>

Kromě Rakouska umožňuje sloučení rodinných příslušníků osob s udělenou subsidiární ochranou i legislativa **Dánska** a to za stejných podmínek jako pro uznané azylanty a nepodmiňuje sloučení v rozsahu nukleární rodiny, pokud rodinné vztahy vznikly před odchodem ze země původu, žádnými dalšími podmínkami.<sup>529</sup> Obdobně i **finská** legislativa umožňuje sloučení rodinných příslušníků v rozsahu manžel/manželka, nesezdaný partner a nezletilé dítě za stejných podmínek jako pro uznané azylanty.<sup>530</sup> Právem na sloučení rodiny v rozsahu manžel/manželka a nezletilé dítě disponují i osoby s uděleným povolením k pobytu z humanitárních důvodů v **Itálii**.<sup>531</sup>

Původní návrh Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů v čl. 21 odst. 1 garantoval osobám s poskytnutou subsidiární ochranou plnohodnotné právo na sloučení rodiny<sup>532</sup> shodně s uznanými uprchlíky, zakotvením explicitní povinnosti

---

<sup>526</sup> Srov. § 13 odst. 2 AZ

<sup>527</sup> Resp. i následně uděleného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu dle § 43 CZ

<sup>528</sup> Přestože dle rakouského zákona o azylu je žádost o poskytnutí subsidiární ochrany ve vztahu k jednotlivým rodinným příslušníkům zkoumána samostatně a rovněž tak jsou vydávána i samostatná správní rozhodnutí, řízení je vedeno společně a všem rodinným příslušníkům je poskytnuta tatáž forma ochrany, což jinými slovy znamená, právo pobytu na stejnou dobu (srov. čl. 10 odst. 5 rak. AZ: „*Asylum applications in respect of an asylum seeker's family members shall be examined separately by the authority; the procedures shall be conducted jointly and all family members shall receive the same scope of protection. That shall be either asylum or subsidiary protection, with the granting of asylum taking precedence, unless all applications are to be rejected or dismissed as inadmissible. A separate administrative decision shall be issued to each applicant.*“). Subsidiární forma ochrany může být udělena maximálně na rok (což koresponduje s ustanovením § 33 odst. 2 CZ) ovšem s tím, že po prvním prodloužení, může být následně subsidiární ochrana poskytnuta až na dobu 5 let a v rámci rodiny je navíc rodinným příslušníkům udělována subsidiární ochrana na nejdelší dobu, na kterou obdrží subsidiární ochranu některý z členů rodiny (srov. § 15 odst. 2 rak AZ: „*Limited right of residence shall be granted for a maximum period of one year and, after the first extension, for a maximum period of five years.*“, resp. odst. 3 téhož článku: „*Limited right of residence granted in family procedures pursuant to subparagraph 2 of paragraph (1) of article 10 shall be granted to all family members for the same period of validity. The first sentence of paragraph (2) above shall apply with the proviso that the period of validity of a family member's limited right of residence shall be determined by the period of validity of the longest valid right of residence within the family unit.*“)

<sup>529</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 15,16

<sup>530</sup> Sloučení nebude povoleno pouze pokud existují bezpečnostní důvody či důvody veřejného pořádku svědčící proti sloučení (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 20, 21)

<sup>531</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 38,39

<sup>532</sup> V rozsahu rodinných příslušníků obsažených v čl. 2 písm. j) návrhu Směrnice (Definice pojmů), srov.: „*Family members*“ shall mean, insofar as the family already existed in the country of origin, the following members of the family of the beneficiary of refugee or subsidiary protection status who are present in the same

členského státu zajistit zachování jednoty rodiny<sup>533</sup> a poskytoval jim stejný rozsah oprávnění jako primárním držitelům subsidiární ochrany.<sup>534</sup> Přestože další návrhy rozsah práv slučujících se příslušníků poněkud relativizují tím, že svěřují oprávnění rozhodnout o rozsahu práv rodinných příslušníků do kompetencí jednotlivých členských států, i nadále mají být členské státy povinny učinit příslušná opatření k zachování jednoty rodiny v souladu s vnitrostátním a mezinárodním právem.<sup>535</sup>

## 8.7. Přístup k rekvalifikačním kurzům

V řadě evropských zemí mají cizinci s poskytnutou subsidiární ochranou, na rozdíl od situace v ČR, umožněn přístup k rekvalifikačním kurzům ve stejném rozsahu jako uznání azylanté. S ohledem na skutečnost, že cizincům se strpěcím vízem byla udělena subsidiární forma ochrany (často na základě aplikace mezinárodně-právních závazků ČR, nikoli tedy diskrečního práva příslušného úřadu), z čehož vyplývá právo dotyčné osoby na umožnění často mnohaletého pobytu na území ČR, měl by mít stát zájem na co nejvyšší možné míře ekonomického osamostatnění těchto osob a jejich zapojení na trh práce. Ovšem s počátečními jazykovými, kvalifikačními, informačními atp. handicap, je jejich šance na úspěch velmi nízká a stát by měl prostřednictvím rekvalifikačních a dalších vzdělávacích aktivit (zde se nabízí obdobně jako u azylantů kurzy českého jazyka) pomoci strpitelům tyto počáteční nevýhody eliminovat. Jako příklad zemí, kde mají osoby s poskytnutou subsidiární ochranou umožněn přístup k rekvalifikačním kurzům, zmiňme např. **Rakousko,**<sup>536</sup> **Belgie, Irsko,**

---

*Member State in relation to the application for international protection: (i) the spouse of the beneficiary of refugee or subsidiary protection status or his or her unmarried partner in a stable relationship, where the legislation or practice of the Member State concerned treats unmarried couples in a way comparable to married couples under its law relating to aliens; (ii) the minor children of the couple referred to in point (i) or of the beneficiary of refugee or subsidiary protection status, on condition that they are unmarried and dependent and regardless of whether they were born in or out of wedlock or adopted as defined under the national law."*

<sup>533</sup> Srov. čl. 21 odst. 1 (Maintaining family unity) návrhu Směrnice: „Member States shall ensure that family unity can be maintained.”

<sup>534</sup> Srov. čl. 21 odst. 2 návrhu Směrnice: „Member States shall ensure that family members of the beneficiary of refugee or subsidiary protection status, who do not qualify for such status, are entitled to claim the benefits referred to in Articles 22 to 32, in accordance with national procedures and as far as it is compatible with the personal legal status of the family member.”

<sup>535</sup> Nově se navrhuje vypořádat z ustanovení odst. 2 čl. 21 (srov. výše) osoby s poskytnutou subsidiární ochranou a je navrhován nový odst. 4 čl. 21 následujícího znění: „Member States may lay down that paragraphs 1 to 3 apply to family members of beneficiaries of subsidiary protection status. They shall take appropriate measures to maintain family unity in accordance with national and international law.”

<sup>536</sup> Kde rozhodují příslušné pracovní úřady o poskytnutí rekvalifikace na základě individuálních okolností případu (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 7)

Nizozemí a Portugalsko<sup>537</sup> a ve stejném rozsahu jako uznání azylanté v Dánsku, Finsku a Španělsku.<sup>538</sup>

## 8.8. Přístup k samostatné výdělečné činnosti

Na rozdíl od právní úpravy v ČR, která neumožňuje strpitelům vykonávat samostatnou výdělečnou činnost resp. živnostenské podnikání, aniž by museli vycestovat z území ČR a změnit účel pobytu,<sup>539</sup> celá řada evropských zemí výkon samostatné výdělečné činnosti osobám s udělenou subsidiární ochranou umožňuje, jako příklad zmiňme např. **Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francii, Irsko, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Velkou Británii.**<sup>540</sup> Jsme přesvědčeni o tom, že tyto osoby by měly mít vytvořeny příznivé podmínky pro umožnění vedení samostatného života a na uspokojování svých potřeb, bez nutnosti využívání sociální sítě státu, tzn. bez jeho finančního zatěžování (ovšem na straně druhé při garantování životního minima, pokud nebudou schopny uspokojovat svoje potřeby prací či jinou výdělečnou činností). Navrhujeme proto, aby obdobně jako je tomu ve výše uvedených zemích, byl těmto osobám umožněn přístup k výkonu živnostenského podnikání za stejných podmínek jako občanům ČR s bydlištěm na území ČR, jako je tomu u uznaných azylantů.<sup>541</sup>

<sup>537</sup> ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 12, 33, 35,43,46,47

<sup>538</sup> ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 15-19, 21, 51

<sup>539</sup> Ve smyslu zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon, dále jen ŽZ) v platném znění. ŽZ požaduje (srov. §5 odst. 4 ŽZ) po cizinci, který nemá trvalý pobyt na území ČR (což pochopitelně strpitelé nemají) k výkonu provozování živnosti na území ČR povolení k pobytu za tímto účelem dle zákona o pobytu cizinců (v rámci tohoto zákona jde o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem živnostenského podnikání, srov. § 30 a násl. CZ). Pokud se však podíváme na ustanovení § 32 odst. 1 CZ, které upravuje případy, za kterých může cizinec podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na území ČR zjistíme, že neumožňuje cizinci pobývajcímu na území ČR na vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podat si žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem živnostenského podnikání na území ČR. Strpitel je tak nucen k podání žádosti o toto vízum vycestovat z území ČR, což v praxi představuje pro většinu těchto osob (s ohledem na jejich státní příslušnost) nepřekonatelný problém.

<sup>540</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 7, 9, 12, 15, 17, 18, 21, 23, 33, 34, 35, 38, 43, 46, 50, 54, 58. A původní návrh Směrnice, přestože umožňoval členskému státu z důvodů situace na trhu práce jeden rok od udělení subsidiární ochrany upřednostnit určité kategorie cizinců (např. občany EU), opravňoval beneficiáře subsidiární ochrany k výkonu samostatné výdělečné činnosti za podmínek obecně aplikovaných na výkon povolání a veřejných služeb a to okamžitě po poskytnutí ochrany (srov. čl. 24 odst. 3 a 4 původního návrhu Směrnice: „3. Member States Shall authorize beneficiaries of subsidiary protection status to engage in ... self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public services immediately after the subsidiary protection status has been granted. 4. For reasons of labour market policies but only for up to one year after the subsidiary protection has been granted, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit.” Pozdější návrhy svěřují otázku přístupu těchto osob na trh práce do pravomocí členských států resp. jim dávají právo omezit přístup na trh práce nikoli po dobu jednoho roku, ale až 5 let (jsou tedy vůči přístupu osob se subsidiární ochranou na trh práce restriktivnější)

<sup>541</sup> Srov. § 5 odst. 5 ŽZ: „Fyzická osoba, jíž bylo přiznáno postavení uprchlíka podle zvláštních právních předpisů, může provozovat živnost za stejných podmínek jako občan ČR s bydlištěm na území České republiky.“

## 8.9. Návrhy na rozšíření poskytované subsidiární ochrany v legislativně ČR při využití pozitivních zahraničních příkladů

Navrhujeme v této souvislosti rozšířit okruh osob, kterým by měla být právním řádem ČR (zákonem o azylu či zákonem o pobytu cizinců) poskytována subsidiární ochrana formou udělení překážky vycestování a následného víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu. Jsme toho názoru, že stávající rozsah překážek vycestování nepokrývá bezesbýtku všechny situace vyžadující zvážení udělení subsidiární ochrany a to přesto, že legislativní vymezení překážek vycestování v § 91 zákona o azylu zohledňuje všechny mezinárodně-právní závazky České republiky na poli ochrany lidských práv.<sup>542</sup> Dle našeho názoru chybí v obou zákonech širší prostor pro volné správní uvážení, diskreci. Tento nedostatek pocítujeme zejména v případě azylového zákona, který v oblasti volného správního uvážení umožňuje pouze udělení azylu z humanitárních důvodů, tedy pouze plnohodnotnou ochranu srovnatelnou s udělením azylu dle Ženevské úmluvy, nikoli už udělení překážky vycestování z těchto či obdobných důvodů. Toto omezení zbytečně svazuje správnímu orgánu ruce v případech, kdy s ohledem na okolnosti konkrétního případu nelze osobu kvalifikovat jako uprchlíka dle Ženevské úmluvy a zároveň humanitární aspekty (včetně humánního rozměru) nejsou natolik silné či přesvědčivé, aby vedly správní orgán k udělení azylu,<sup>543</sup> nicméně na straně druhé existují a to opět humanitární, humánní či jinak výjimečné důvody,<sup>544</sup> které

---

Jako nejjednodušší se tak jeví rozšířit posledně uvedené ustanovení i o okruh cizinců, kterým bylo uděleno vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na základě aplikace překážky vycestování dle § 91 AZ resp. 179 CZ.

<sup>542</sup> Odkazujeme zejména na obecně formulovaný závazek obsažený v ustanovení § 91 odst. 1 písm. b) AZ (resp. § 179 odst. 1 písm. b) CZ), který zavazuje ČR umožnit pobyt cizinci na území v případě, že by jeho vycestování bylo v rozporu se závazky vyplývajícími s mezinárodních smluv. Zároveň lze rozsah vymezení překážek vycestování stanovený v § 91 AZ resp. 179 CZ považovat za souladný s vymezením vážné újmy (serious harm) v čl. 15 návrhu Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů (srov. Chapter V, Qualification for subsidiary protection, Article 15, Serious harm: „*Serious harm consists of: (a) death penalty or execution; or (b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in his or her country of origin, or in the case of a stateless person, his or her country of former habitual residence; or (c) serious an individual threat to civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.*“) V této souvislosti, by s ohledem na definici vážné újmy obsažené v čl. 15 písm. c) návrhu Směrnice, stálo za uvážení formulační zpřesnění resp. bližší specifikace překážky vycestování uvedené v § 91 odst. 1 písm. a) bod 2. AZ resp. v § 179 odst. 1 písm. a) bod 2. CZ, v části věty za spojkou „*anebo*“. Navrhujeme tak pojem „válečný konflikt“ nahradit širším pojmem „vnitřní či vnější válečný (popř. spíše ozbrojený) konflikt.“

<sup>543</sup> A v této souvislosti hrají nezanedbatelnou roli i momenty ekonomické, protože udělení azylu sebou nese pro stát nemalé náklady (v rádech statisíců Kč na jednoho azylanta) na integraci, zejména v oblasti zajištění integračního bydlení a kurzů českého jazyka

<sup>544</sup> Např. závažné onemocnění vyžadující dlouhodobé léčení (nicméně nikoli natolik závažné a trvalé, aby převážilo ve prospěch udělení azylu z humanitárních důvodů), humanitární či ekologické katastrofa (zemětřesení, hladomor atp.) v zemi původu; může jít i o cizince, kdy individuální okolnosti případu (zejména u zranitelných kategorií osob, jako např. žen s dětmi bez ochrany muže, osamělých žen-samoživitelů, osamělých osob, osob bez existence rodinného zázemí v zemi původu, jinak handicapovaných či invalidních osob) v kumulaci se situací v zemi původu (vysoká nezaměstnanost, neexistence systému sociálního zabezpečení,



hovoří proti ukončení pobytu cizince na území a pro umožnění setrvání (minimálně dočasně) na území. Určitá kategorie potřebných cizinců tak přichází o možnost poskytnutí subsidiární ochrany, což může v konkrétních případech vést k osobním tragediím.

Rozsah možností poskytnutí subsidiární ochrany formou strpěcího víza v zákoně o pobytu je sice širší než v zákoně o azylu, ani znění ustanovení § 32 odst. 2 CZ ovšem zdaleka nevyčerpává všechny případy, kdy by poskytnutí subsidiární ochrany bylo na místě. V rozebíraných souvislostech může totiž policie udělit strpěcí vízum nad rámec překážek vycestování<sup>545</sup> pouze v případě cizince, kterému vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá.<sup>546</sup> Důvodová zpráva k tomuto ustanovení zmiňuje případy, „*kdy bude objektivně vyloučeno vycestování cizince (např. je dlouhodobě upoután na lůžko a převoz nelze realizovat, čekání na dopravní spoj.)*“<sup>547</sup> A v praxi je toto vízum policií dle našich zkušeností skutečně udělováno (a to většinou na relativně krátkou dobu a při značně restriktivním výkladu tohoto ustanovení)<sup>548</sup> v případech, kdy cizinec prokáže potvrzením od lékaře, že jeho stav mu neumožňuje vycestovat a resp. že mu příslušný zastupitelský úřad vyhotovuje cestovní doklad.<sup>549</sup> I toto ustanovení tak dle našeho názoru postrádá přímý a explicitní odkaz na onen zmiňovaný a vysoce žádoucí humanitární rozměr subsidiární ochrany a zohlednění situace a podmínek přijetí v zemi původu cizince. A zahraniční právní úpravy poskytují řadu pozitivních příkladů, které by se mohly stát zdrojem pro definiční rozšíření překážek vycestování v právním řádu ČR.

Zmíňme nejprve **švédský cizinecký zákon**, který poskytuje subsidiární ochranu nejen v případech srovnatelných s vymezením překážek vycestování v českém zákoně o azylu (ochrana před trestem smrti, vnitřním či vnějším ozbrojeným konfliktem a mučením či jiným nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním), ale i v případě **ekologické katastrofy**

---

výbušná či neklidná situace, vysoká kriminalita) nasvědčují tomu, že dotyčný nebude schopen zajistit svoje (popř. svých nezletilých dětí) základní životní potřeby

<sup>545</sup> A cizinecké zákon odkazuje pouze na překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 179 CZ, srov. dále

<sup>546</sup> Srov. § 32 odst. 2 písm. a) CZ

<sup>547</sup> Srov. sněmovní tisk č. 214 z roku 2002, vládní návrh novely CZ, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=214&CT1=0>

<sup>548</sup> Až třeba na výjimky udělování strpěcího víza cizincům, ve vztahu k nimž již bylo pravomocně ukončeno azylové řízení, jejichž některý z blízkých rodinných příslušníků se však ještě nachází v azylovém řízení, a to právě po dobu trvání tohoto řízení. Tuto praxi lze považovat v některých ohledech za jdoucí nad rámec ustanovení § 33 odst. 1 CZ

<sup>549</sup> Pokud ovšem dle policie nelze vycestování cizince realizovat za použití cestovního průkazu totožnosti (srov. § 114 CZ)

v zemi původu (subsidiární ochranu v tomto případě poskytuje i **finský cizinecký zákon**<sup>550</sup>) a **obav z pronásledování na základě pohlaví** (subsidiární ochranu v případě pravděpodobného a vážného útoku sexuální povahy poskytuje i irská legislativa<sup>551</sup>) či homosexuality.<sup>552</sup> Švédská legislativa poskytuje subsidiární ochranu i cizincům, ve vztahu k nimž existují přesvědčivé důvody, že budou po návratu podrobena **tělesnému trestu**.<sup>553</sup> Kromě toho může být uděleno povolení k pobytu cizinci, ve vztahu ke kterému již bylo pravomocně rozhodnuto o vyhoštění či odepření vstupu na území, pokud je žádost cizince založena na okolnostech, které v případě výše uvedených rozhodnutí nebyly zohledněny, pokud by výkon rozhodnutí o vyhoštění resp. odepření vstupu na území byl **v rozporu s požadavkem humanity**.<sup>554</sup> Povolení k pobytu může být vydáno také v případě, že existují **humanitární důvody** pro umožnění pobytu cizince na území Švédska.<sup>555</sup>

**Rakouský cizinecký zákon** umožňuje udělit cizinci z moci úřední povolení k pobytu z **humanitárních důvodů**. Toto ustanovení pokrývá **i případy obětí či svědků obchodování s lidmi za účelem prostituce**<sup>556</sup> a to v případě svědků tohoto jednání po dobu vedení

<sup>550</sup> Srov. § 31 (Need of Protection) finského cizineckého zákona: „An alien residing in Finland may be issued a residence permit on the basis of his need of protection if he, in his country of origin or habitual residence ... cannot return there because of ... environmental catastrophe.”

<sup>551</sup> Srov. § 5 (Prohibition of refoulement.) irského zákona o azylu: „(1) A person shall not be expelled from the State or returned in any manner whatsoever to the frontiers of territories where, in the opinion of the Minister, the life or freedom of that person would be threatened on account of his or her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. (2) Without prejudice to the generality of subsection (1), a person's freedom shall be regarded as being threatened if, inter alia, in the opinion of the Minister, the person is likely to be subject to a serious assault (including a serious assault of a sexual nature).“

<sup>552</sup> Srov. část 3, § 3 švédského cizineckého zákona: „The term alien in need of protection otherwise used in this Act refers to an alien who in cases other than those referred to in Section 2 has left the country of his nationality because he 1. has a well-founded fear of being sentenced to death or corporal punishment or of being subjected to torture or other inhuman or degrading treatment or punishment, 2. due to an external or internal armed conflict he needs protection or, on account of an environmental disaster, he cannot return to his country of origin, or 3. because of his/her sex or homosexuality, he/she has a well-grounded fear of persecution. ...“

<sup>553</sup> Srov. část 8, § 1 švédského cizineckého zákona (Impediments to enforcement): „An alien refused entry or expelled may never be conveyed to a country where there are reasonable grounds for believing that he would be in danger of suffering ... corporal punishment, ... nor to a country where he is not protected from being sent on to a country where he would be in such danger.” Ochrana před tělesným trestem může v konkrétních souvislostech představovat širší ochranu než pouze před jednáním definovaným čl. 3 EÚLP resp. čl. 1 Úmluvy proti mučení

<sup>554</sup> Srov. část 2, § 5b švédského cizineckého zákona: „If an alien is to be refused entry or expelled in accordance with a decision that has entered into force, an application for a residence permit by the said alien may be granted notwithstanding the provisions of Section 5, sub-section one, if the application is based on circumstances which have not previously been examined in the matter of refusal of entry or expulsion and if ... 2. it would be contrary to requirements of humanity to execute the refusal of entry or expulsion decision”.

<sup>555</sup> Srov. část 2, § 4 odst. 5 švédského cizineckého zákona: „A residence permit may be issued to ... 5. an alien who for humanitarian reasons should be allowed to settle in Sweden,” Pod toto ustanovení spadají zejména osoby trpící určitými fyzickými či mentálními handicapami či nemocemi (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 56)

<sup>556</sup> Což je jednání trestné dle § 217 rakouského trestního zákona, srov.: „Whoever brings a person to perform illicit prostitution, even if such person already commits prostitution, in another country than the one whose

trestního řízení proti pachatelům a v případě obětí, za účelem zajištění jejich občansko-právních nároků proti pachatelům.<sup>557</sup>

**Dánský cizinecký zákon** umožňuje udělit povolení k pobytu cizinci, který přestože nesplňuje předpoklady pro udělení azylu či se nenachází v nebezpečí trestu smrti či jednání vymezeného čl. 3 EÚLP, ocitnul se v takovém postavení, že **důležité okolnosti humanitární povahy** přesvědčivě ospravedlňují vyhovění této žádosti.<sup>558</sup> Na žádost může být uděleno rovněž povolení k pobytu cizinci, pokud to ospravedlňují výjimečné okolnosti, zejména příbuzenská vazba s osobou žijící v Dánsku a dále v případě, kdy se nepodaří po dobu 18 měsíců cizince vyhostit, ač tento poskytoval potřebnou součinnost a jeho návrat je považován za marný.<sup>559</sup>

---

*citizenship such person has or where such persons has his/her habitual place of residence, or procures such person for such purposes, shall be sentenced to imprisonment of six months to five years, and, if the crime is committed for profit, to imprisonment of one to ten years. .. Whoever induces by deception a person to commit prostitution in another country than the one whose citizenship such a person has or where such person has his/her habitual place of residence or coerces such person by violence or dangerous threat to move to another country or conveys such person to another country by violence or by exploitation of such person's error shall be sentenced to imprisonment of one to ten years.*

<sup>557</sup> Srov. čl. 11 odst. 4 rakouského cizineckého zákona: „Notwithstanding the existence of grounds for refusal under subparagraphs 2, 3 or 4 of paragraph (1) above or under subparagraphs 1, 2 or 5 of paragraph (2) above, the authority may on humanitarian grounds, in cases particularly deserving of consideration, grant aliens a residence permit *ex officio*. Cases particularly deserving of consideration shall exist in particular if the aliens are exposed to a danger as specified in paragraph (1) or (2) of article 57. Aliens who have left their native country as victims of an armed conflict may be granted such residence permit solely for the probable duration of that conflict, and for a maximum period of three months. In cases involving punishable acts as defined in article 217 of the Penal Code, such residence permit may be granted, for the necessary period, to witnesses, with a view to guaranteeing the outcome of the criminal prosecution, and to victims of the traffic in persons, with a view to enforcing civil rights claims against the perpetrators.“

<sup>558</sup> Srov. § 9 b odst. 1 dánského cizineckého zákona: „Upon application, a residence permit can be issued to an alien who, in cases not falling within section 7(1) and (2), is in such a position that essential considerations of a humanitarian nature conclusively make it appropriate to grant the application.“

<sup>558</sup> Srov. § 9c dánského cizineckého zákona: „Upon application, a residence permit may be issued to an alien if exceptional reasons make it appropriate. Unless particular reasons make it inappropriate, it must be made a condition for a residence permit under the first sentence hereof as a result of family ties with a person living in Denmark that the conditions referred to in section 9(2) to (9) are satisfied. The provisions of section 9(13) to (18) apply correspondingly. (2) Upon application, a residence permit may be issued to an alien whose application for a residence permit under section 7 has been refused, provided: - (i) that it has not been possible to return the alien, cf. section 30, for at least 18 months; (ii) that the alien has assisted in the return efforts for 18 months consecutively; and (iii) that return must be considered futile according to the information available at the time. (3) A residence permit under subsection (1) must be obtained before the entry into Denmark. After entry, such application cannot be submitted or examined or be allowed to suspend enforcement in Denmark, unless particular reasons make it appropriate.“ Zvážení udělení stpěcího víza v posledně uvedeném případě považujeme za vhodné i v podmínkách ČR. V praxi dochází totiž k situacím, kdy v maximální možné době zajištění (180 dnů) nepodaří zajištěného cizince a tento musí být ze ZZC propuštěn, aniž by měl reálnou možnost opustit území ČR legálně a po marném uplynutí doby k vycestování ve výjezdním příkazu se cizinec vystavuje trestnímu stíhání za maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) TZ, může být znovu zajištěn, aniž by se ho opat podařilo vyhostit a celý koloběh může začít nanovo

<sup>559</sup> Srov. § 9c dánského cizineckého zákona: „Upon application, a residence permit may be issued to an alien if exceptional reasons make it appropriate. Unless particular reasons make it inappropriate, it must be made a condition for a residence permit under the first sentence hereof as a result of family ties with a person living in Denmark that the conditions referred to in section 9(2) to (9) are satisfied. The provisions of section 9(13) to (18) apply correspondingly. (2) Upon application, a residence permit may be issued to an alien whose

I **německý cizinecký zákon**<sup>560</sup> rovněž umožňuje poskytnout subsidiární ochranu mimojitě v případě existence **naléhavých humanitárních důvodů** (Aufenthaltsbefugnis)<sup>561</sup> a formou dočasného strpění (Duldung) v případě, pokud na straně vyhošťovaného cizince existují **naléhavé humanitární či osobní důvody**.<sup>562</sup>

Rovněž tak **řecká** právní úprava umožňuje udělit osobám, nesplňujícím podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, dočasné povolení k pobytu z **humanitárních důvodů** (subsidiární ochranu formou povolení k pobytu z vážných humanitárních důvodů umožňuje i legislativa **Itálie**<sup>563</sup>), příkladmo je zmíněn případ vážných zdravotních problémů cizince či jeho rodinných příslušníků.<sup>564</sup> Povolení k pobytu až na 1 rok, které je obnovitelné, může být

---

*application for a residence permit under section 7 has been refused, provided: - (i) that it has not been possible to return the alien, cf. section 30, for at least 18 months; (ii) that the alien has assisted in the return efforts for 18 months consecutively; and (iii) that return must be considered futile according to the information available at the time. (3) A residence permit under subsection (1) must be obtained before the entry into Denmark. After entry, such application cannot be submitted or examined or be allowed to suspend enforcement in Denmark, unless particular reasons make it appropriate.”* Zvážení udělení strpěcího víza v posledně uvedeném případě považujeme za vhodné i v podmínkách ČR. V praxi dochází totiž k situacím, kdy se v maximální možné době zajištění (180 dnů) nepodaří zajištěného cizince vyhostit a tento musí být ze ZZC propuštěn, aniž by měl reálnou možnost opustit území ČR legálně. Po marném uplynutí doby k vycestování, stanovené ve výjezdním příkazu, se cizinec vystavuje trestnímu stíhání za maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) TZ, může být znovu zajištěn, aniž by se ho opět podařilo vyhostit a celý koloběh může začít nanovo

<sup>560</sup> V německé originále dostupný na [http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/auslg\\_1990/inhalt.html](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/auslg_1990/inhalt.html), v anglickém překladu (z něhož budeme citovat) na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b55a0&page=research>

<sup>561</sup> Srov. § 30 odst. 1 a 2 německého cizineckého zákona: „(1) A residence permit is issued in the form of a residence authorization if an alien is to be allowed, on international legal grounds or for pressing humanitarian reasons, or to protect the political interests of the Federal Republic of Germany, to enter and remain in Federal territory, and where no residence licence can be issued or is to be refused in accordance with one of the grounds for refusal specified in section 7, para. 2. (2) An alien who is lawfully residing in Federal territory may be issued with a residence authorization on pressing humanitarian grounds if 1. the issue or extension of another form of residence permit is excluded and 2. there are particular circumstances in the individual case which would signify exceptional hardship for the alien if he had to leave the Federal territory; insofar as the alien could not anticipate a further period of residence in Federal territory, the duration of his previous residence and that of members of his family will not be regarded as pressing humanitarian grounds.“

<sup>562</sup> Srov. § 55 odst. 1 a 3 německého cizineckého zákona: „(1) The expulsion of an alien may be temporarily stayed only in accordance with paragraphs 2 to 4 (temporary consent). ... (3) An alien may be granted a temporary consent to remain as long as he is not under a final obligation to leave, or if there are pressing humanitarian or personal reasons, or important public interests, requiring his continued temporary presence in Federal territory.“

<sup>563</sup> Srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 37

<sup>564</sup> Srov. čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení prezidenta Řecké republiky č. 61/1999 z dubna 1999: „1. The alien, whose asylum application for the recognition of refugee status has been finally rejected, has however been granted temporary stay in Greece particularly on humanitarian grounds .... 2. For the approval and issuance of a residence permit on humanitarian grounds the following conditions are particularly taken into consideration : a) objective impossibility of removal or return of the alien to his country of origin or usual residence due to «force majeure» (e.g. serious health reasons of the alien or of members of his family, international embargo imposed on his country, civil war followed by mass violations of human rights etc.) b) the fulfilment of the requirements of the non-refoulement clause of article 3 of the 1950 European Convention on Human Rights and the Protection of Fundamental Freedoms (...) or of article 3 of the New York (10.12.1984) International Convention Against Torture (...).“

uděleno cizinci, který přestože nesplňuje podmínky legálního pobytu, nemůže být ze země vyhoštěn, zvláště z **humanitárních důvodů**.<sup>565</sup>

V **Irsku** musí před vydáním příkazu k vyhoštění Ministr spravedlnosti, rovnosti a právní reformy zvažovat takové okolnosti, jako je věk dotyčné osoby, délka pobytu v Irsku, rodinné a soukromé poměry dotyčné osoby, povaha vazby – pokud nějaká existuje - cizince na Irsko, pracovní (i podnikatelské) zkušenosti a vyhlídky, charakter a chování dotyčné osoby v Irsku i mimo Irsko, humanitární aspekty,<sup>566</sup> námitky proti vyhoštění učiněné dotyčnou osobou či jejím jménem, obecné blaho a zřetele národní bezpečnosti a veřejné politiky.<sup>567</sup>

Legislativa v **Nizozemí** umožňuje udělit časově omezené povolení k pobytu z humanitárních důvodů v případě, kdy nelze z **naléhavých důvodů humanitární povahy, spjatých s důvody pro opuštění země původu**, od cizince důvodně očekávat jeho návrat do země původu a v případě, kdy by návrat cizince do země původu s ohledem na celkovou situaci vedl k mimořádným útrapám.<sup>568</sup>

---

<sup>565</sup> V tomto případě ovšem dotyčný cizinec nesměl vstoupit na území Řecka nelegálně či za účelem turistiky. Srov. čl. 37 odst. 4 řeckého zákona č. 2910/2001, o vstupu a pobytu cizinců na území Řecka. Nabytí řecké občanství naturalizací a další ustanovení (Law 2910/2001, Entry and Stay of Aliens in Greek Territory. Acquisition of Greek Citizenship by Naturalisation and Other Provisions, v anglickém překladu dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3b209fd54>): „By decision of the Minister for Home Affairs, Public Administration & Decentralisation and of the Minister of Social Security, a stay permit of up to one year, which is renewable from time to time for up to one year, may be granted: a. to aliens who do not meet the conditions of legal stay and whose departure or removal from the Greek territory is impossible, in particular for humanitarian reasons. The relevant application submitted by the above mentioned persons is examined provided that they did not enter Greece illegally or for tourist purposes.“

<sup>566</sup> Pojem humanitární není zákonem ani podzákoným předpisem definován, nicméně dle soudní judikatury zahrnuje takové okolnosti jako nemoc, rodinné vazby či individuální okolnosti (srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 32)

<sup>567</sup> Srov. § 3 odst. 6 irského zákona o přistěhovalectví z roku 1999: „In determining whether to make a deportation order in relation to a person, the Minister shall have regard to—(a) the age of the person; (b) the duration of residence in the State of the person; (c) the family and domestic circumstances of the person; (d) the nature of the person's connection with the State, if any; (e) the employment (including self-employment) record of the person; (f) the employment (including self-employment) prospects of the person; (g) the character and conduct of the person both within and (where relevant and ascertainable) outside the State (including any criminal convictions); (h) humanitarian considerations; (i) any representations duly made by or on behalf of the person; (j) the common good; and (k) considerations of national security and public policy, so far as they appear or are known to the Minister.“ Celý proces rozhodování o vyhoštění cizince (včetně odmítnutých žadatelů o azyl) je navíc realizován velmi zajímavým způsobem. Pokud ministr zvažuje udělit odmítnutému žadateli o azyl (resp. i cizinci nacházejícímu se na území Irska nelegálně či který překročil dobu k pobytu stanovenou ve vízu) příkaz k vyhoštění, tuto skutečnost mu písemně včetně důvodů oznámí s tím, že dotyčný cizinec má 15 dní na to, aby vznesl svoje námitky proti vyhoštění (srov. § 3 irského zákona o přistěhovalectví, Immigration Act, 1999, Number 22 of 1999, dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b60b12>)

<sup>568</sup> Srov. § 27 odst. 1 a 2 nizozemského cizineckého zákona (v anglickém překladu dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3b5fd9491>): „I. A residence permit for a fixed period as referred to in section 26 may be issued to an alien: ... (c) who cannot, for pressing reasons of a humanitarian nature connected with the reasons for his departure from the country of

## **8.10. Srovnání stávající právní úpravy poskytování subsidiární ochrany s návrhem Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů**

### **8.10.1. Zakotvení povinnosti správního orgánu informovat cizince po udělení překážky vycestování resp. následně víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu o právech a povinnostech z tohoto postavení vyplývajících**

Zákon o azylu ani zákon o pobytu cizinců nestanoví pro správní orgán, který rozhodl o poskytnutí subsidiární ochrany formou udělení překážky vycestování, povinnost informovat dotyčného cizince o jeho právním postavení a rozsahu práv a povinností vyplývajících z tohoto statutu. Naproti tomu návrh Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů v čl. 20 (Information) požaduje, aby tato osoba měla co nejdříve po udělení subsidiární ochrany přístup k informacím, týkajícím se práv a povinností spjatých s tímto statutem a poskytnutým v jazyce této osobě srozumitelném.<sup>569</sup> A v praxi skutečně dochází k případům, kdy jsou osoby s udělenou překážkou vycestování v azylovém řízení po jejím udělení dezorientovány co do rozsahu svých práv a povinností (v oblasti přístupu ke zdravotní péči,<sup>570</sup> zaměstnání, systému sociální péče, bydlení atd.). Navrhujeme proto,

---

*origin, reasonably be expected, in the opinion of the Minister, to return to his country of origin; (d) for whom return to the country of origin would, in the opinion of Our Minister, constitute an exceptional hardship in connection with the overall situation there; ... 2. Indicators that will in any event be included in the assessment of whether there is a situation as referred to in subsection 1 (d) shall be designated by or pursuant to Order in Council.*"

<sup>569</sup> Srov. navržené znění čl. 20 této Směrnice: „Member States shall provide persons recognised as being in need of international protection, as soon as possible after status has been granted, with access to information, in a language likely to be understood by them, on the rights and obligations relating to the respective protection status.”

<sup>570</sup> V případě úhrady zdravotní péče tak dochází k situacím, kdy přestože jsou cizinci se strpěním vízem po 1.1.2004 účastní systému veřejného zdravotního pojištění (srov. kapitulu 8.5. Zvláštní průkaz k pobytu na vízum nad 90 dnů za účelem strpění pobytu a přeformulování legislativní úpravy úhrady zdravotní péče pro tuto kategorii cizinců), kdy je plátcem pojistného za tyto osoby stát a oni se mohou prokazovat při jednání s lékaři průkazkou pojištěnce VZP, drtivá většina strpitelů o této změně není informována a i nadále se při jednání s lékaři, nemocnicemi a lékárnami průkazem pojištěnce neprokazují. To vede v praxi k případům odmítání ošetření z důvodu obavy z neproplacení zdravotnických úkonů. Zmíňme např. ještě čerstvý případ z června 2004, kdy došlo k odmítnutí očkování kojence dětskou lékařkou v Brně, kterému (a zároveň jeho matce) bylo vystaveno strpěcí vízum na základě překážky vycestování udělené v azylovém řízení, protože nebyly schopni se prokázat průkazkou pojištěnce resp. o tomto právu vůbec nevěděly (poté, co byla cizinka o svém právu informována a vyřídila si pro sebe a své dítě průkazku pojištěnce, došlo k nápravě a očkování bylo provedeno)

v souladu s návrhem Směrnice, zakotvit do zákona o azylu i zákona o pobytu cizinců<sup>571</sup> povinnost správního orgánu (OAMP či policie) informovat cizinec po poskytnutí subsidiární ochrany (na základě udělené překážky vycestování) o rozsahu práv a povinností vyplývajícím z tohoto statutu.

### 8.10.2. Délka povolení k pobytu na základě poskytnuté subsidiární ochrany

Návrh Směrnice v čl. 22 (Residence permits) stanoví, že povolení k pobytu pro držitele subsidiární ochrany musí být vydáno **nejméně** na jeden rok a musí být obnovitelné, ledaže naléhavé důvody národní bezpečnosti či veřejného pořádku vyžadují jinak.<sup>572</sup> Naproti tomu stávající právní úprava v zákoně o pobytu cizinců umožňuje udělit strpěcí vízum pouze „na dobu nezbytně nutnou, **nejdéle** však na dobu jednoho roku.“<sup>573</sup> Pokud bude tedy formulace tohoto ustanovení převzata i do konečného znění Směrnice, bude zapotřebí novelizovat právní úpravu tak, aby zaručila vydání strpěcího víza nikoli maximálně, ale minimálně na jeden rok. Rovněž tak celá řada zahraničních právních úprav umožňuje poskytnout subsidiární ochranu na dobu delší než 1 rok.<sup>574</sup>

### 8.10.3. Přístup k sociální péči

Stávající vylučování strpitelů z oblasti systému sociálního zabezpečení, s výjimkou přístupu k dávkám státní sociální podpory až po roce pobytu na strpění, negarantování životního minima a neexistence systému ochrany před upadnutím do stavu hmotné nouze, představuje rozpor s navrhovanými (ve Směrnici) modely řešení sociální péče osob s udělenou subsidiární ochranou. Původní návrh zavazuje členský stát zajistit osobě, která nedisponuje dostatečnými zdroji umožňujícími zajištění životního minima, nezbytnou pomoc, pokud jde o sociální péči a prostředky k obživě jako svým občanům (!).<sup>575</sup> Nově formulovaný alternativní návrh znění

---

<sup>571</sup> V tomto případě minimálně pokud bylo uděleno strpěcí vízum na základě § 32 odst. 2 písm. b) CZ, tzn. v případě cizince jehož vycestování není možné s odkazem na § 179 (resp. nově v souladu s našimi návrhy i na § 91 AZ)

<sup>572</sup> Srov. čl. 22 odst. 2 návrhu Směrnice: „As soon as possible after the status has been granted Member States shall issue to beneficiaries of subsidiary protection status (...) a residence permit which must be valid for at least one year and renewable, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require.”

<sup>573</sup> Srov. § 33 odst. 2 CZ

<sup>574</sup> Odkazujeme např. na právní úpravu v **Dánsku** (může jít buď o trvalou či časově omezenou subsidiární ochranu), **Finsku** (až na tři roky s tím, že po dvou letech nepřetržitého pobytu může být vydáno povolení k trvalému pobytu), **Nizozemí** (až na tři roky a po uplynutí této doby je osobě uděleno časově neomezené povolení k pobytu) a dále **Portugalsku, Švédsku a Velké Británii** (až na tři roky); srov. ECRE, Complementary/subsidiary protection, 2003, str. 15-19, 20, 42, 46-49, 54-56, 57-

<sup>575</sup> Srov. původně navrhované znění čl. 26 (Social Welfare) Směrnice: „Member States shall ensure that beneficiaries of refugees or subsidiary protection status who do not have sufficient resources to enable their

čl. 26 (Social assistance) formuluje rozsah sociální pomoci téměř totožně jako návrh původní s tím, že pouze, pokud jde o minimální úroveň péče, nesmí být nižší než v případě žadatelů o azyl v soudu se Směrnicí rady 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl.<sup>576</sup> Pokud jde o návrhy na změnu stávající legislativy, které by umožnily přístup strpitelů k systému sociální péče, odkazujeme na kapitolu 8.3. Legislativní návrhy na posílení právního postavení strpitelů s udělenou subsidiární ochranou v oblasti sociálního zabezpečení.

---

*subsistence receive, in the Member State that has granted such statuses, the necessary assistance in terms of social welfare and means of subsistence as nationals of that Member States.”*

<sup>576</sup> Srov. alternativní návrh textu čl. 26 návrhu Směrnice: „*Without prejudice to international obligations, Member states shall ensure that beneficiaries of refugee or subsidiary protection status who do not have sufficient resources to enable their subsistence receive, in the Member States that has granted such statuses, the necessary assistance in terms of means of subsistence as nationals of that Member State. The minimum level of assistance granted must not be lower than the assistance granted to asylum seekers in line with Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.*”



## **9. Konkrétní návrhy legislativních a praktických změn:**

### **9.1. § 125 odst. 1 CZ resp. 85a odst. 2 AZ – ukončení zajištění nezletilých žadatelů bez doprovodu v ZZC po zahájení azylového řízení**

Navrhujeme, po prohlášení úmyslu požádat o udělení azylu v zařízení pro zajištění cizinců, neprodleně propustit nezletilce bez doprovodu do azylového zařízení popř. do Domova pro děti-cizince<sup>577</sup> tak, aby došlo k souladu stávající úpravy s čl. 37 písm. b) Úmluvy o právech dítěte (omezení svobody dítěte pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu). Navrhujeme novelizovat ustanovení § 125, resp. § 125 odst. 1 cizineckého zákona a doplnit za první větu odst. 1 následující text: „; *to neplatí v případě zajištění nezletilých cizinců, u nichž dojde k ukončení zajištění neprodleně poté, co učiní prohlášení o úmyslu požádat o azyl ve smyslu zvláštního zákona.*“<sup>578</sup> Obdobně se alternativně nabízí novelizace ustanovení § 85a odst. 2 zákona o azylu a navrhujeme tak zvážit následující znění tohoto ustanovení: „*Právní po stavení cizince vyplývající z jeho umístění v zařízení pro zajištění cizinců není s výjimkou nezletilých cizinců prohlášením o azylu nebo podáním žádosti o udělení azylu (§10) dotčeno.*“. S výše uvedeným souvisí i potřeba upravit popř. úplně vypustit<sup>579</sup> ustanovení § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

### **9.2. Umožnění zajištěným nezletilcům bez doprovodu přístup ke vzdělání**

S posledně uvedeným souvisí požadavek umožnění přístupu nezletilých žadatelů bez doprovodu, umístěným v zařízeních pro zajištění cizinců, ve věkové kategorii od 15ti do 18ti let ke vzdělávacímu systému a to do tří měsíců od podání žádosti.<sup>580</sup>

---

<sup>577</sup> Srov. rovněž pozici UNHCR, Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl (1997): „*Děti žádající o azyl by neměly být zadrženy. Toto je zejména důležité v případě dítěte bez doprovodu...Zdržení..7.6. Dítě žádající o azyl by nemělo být zadrženo. Toto je zvláště důležité v případech dětí bez doprovodu...7.7. státy které, bohužel a v rozporu s předchozím doporučením, zadržují dítě žádající o azyl, by měly v každém případě dodržovat článek 37 Úmluvy o právech dítěte, podle kterého bude zadržení použito jen jako nejkrajnější řešení na nejkratší možnou dobu.*“ Obdobně Stanovisko zastává i ECRE in Shrnutí klíčových doporučení týkajících se uprchlických dětí, Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE), 1996 (dostupné v českém překladu na [http://www.unhcr.cz/dokumenty/guidelines\\_children.doc](http://www.unhcr.cz/dokumenty/guidelines_children.doc)): „*10. Dítě bez doprovodu by nikdy nemělo být zadrženo; zadržení jakéhokoliv uprchlického dítěte by mělo být omezeno jen na ty nejvýjimečnější případy.*“ Resp. obdobně podrobné stanovisko ECRE k problémům uprchlických dětí (1996, opět dostupné na výše uvedené adrese): „*Ochrana před zadržením..20. ECRE zastává názor, že děti bez doprovodu by nikdy neměly být zadrženy. Toto opatření se týká zadržení na hranicích, například v mezinárodních zónách, nebo jakékoliv formy zadržení poté, co žádost dítěte o azyl byla zmínuta.*“

<sup>578</sup> A na konci textu pak navrhujeme vložit odkaz na § 3a, písm. a) bod 4. azylového zákona

<sup>579</sup> S ohledem na podobně formulované ustanovení § 85a odst. 2 zákona o azylu se může ustanovení § 127 odst. 2 zdát jako redundantní

<sup>580</sup> Stávající praxe se ve vztahu k nezletilým žadatelům bez doprovodu umístěným v ZZC nachází v rozporu s požadavky čl. 10 Směrnice

### **9.3. Ukončení praxe společného zajišťování dospělých a nezletilců bez doprovodu v ZZC**

Navrhujeme novelizovat ustanovení § 137 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak, aby bylo v souladu s čl. 37 písm. c) Úmluvy o právech dítěte, tzn. zvýšit věkovou hranici, do jejíhož dosažení nesmí být nezletilý cizinec umístěn společně s dospělými, z 15 na 18 let věku. Nově tedy navrhujeme znění § 137 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na: „(2) *Odděleně musí být umístěni ....b) cizinci mladší 18 let od starších, výjimku lze učinit u osob blízkých a u osob sobě navzájem blízkých.*“

### **9.4. Citlivý přístup k zajišťování zranitelných kategorií žadatelů**

S ohledem na mimořádné potřeby zranitelných osob, vyjmenovaných příkladmo v čl. 17 odst. 1 Směrnice stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl,<sup>581</sup> navrhujeme rovněž, aby i u těchto osob bylo poté, co učiní prohlášení o azylu a bude zjištěno, že patří mezi osoby s mimořádnými potřebami, neprodleně jejich zajištění ukončeno a tyto osoby propuštěny do azylového zařízení. Totéž pravidlo by mělo být aplikováno i po celou dobu zajištění cizinců tzn., že by mělo dojít k ukončení zajištění neprodleně poté, kdykoli bude v průběhu zajištění zjištěno, že zajištěný žadatel je osobou s mimořádnými potřebami.<sup>582</sup>

### **9.5. Zajištění souladu právní úpravy zajišťování žadatelů o azyl s čl. 31 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dokumenty UNHCR k této problematice**

Navrhujeme rovněž novelizovat ustanovení § 125 odst. 1 a § 127 odst. 2 cizineckého zákona a § 85a odst. 2 azylového zákona tak, aby zajištění bylo v souladu s čl. 31 odst. 1 a 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, Závěrem Výkonného výboru UNHCR č. 44 (XXXVII)

<sup>581</sup> Nezletilé osoby, neletilé osoby bez doprovodu, postižené osoby, starší osoby, těhotné ženy, svobodní rodiče s nezletilými dětmi a osoby, které zažily mučení, znásilnění nebo jiné závažné formy psychologického, fyzického nebo sexuálního násilí

<sup>582</sup> Např., v průběhu zajištění vyjde najevo, že žadatelka o udělení azylu je těhotná. Může jít o osobu, u které při podání žádosti o udělení azylu (srov. § 10 AZ), resp. kdykoli v průběhu zadržení (v průběhu zajištění bývá alespoň v některých ZZC zajištěnému cizinci umožněn kontakt s psychologem zařízení) vyjde najevo, že se jedná o osobu, která zažila mučení, znásilnění nebo jinou závažnou formu psychologického, fyzického nebo sexuálního násilí. S výše uvedeným srov. rovněž pozici UNHCR, obsaženou ve Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999. S ohledem na velmi negativní dopady detence na psychický stav zajištěných, by aktivní zvažování všech možných alternativ k detenci mělo předcházet každé rozhodnutí o zajištění a to zejména ve vztahu ke starým osobám, obětem mučení a osobám s fyzickým či mentálním handicapem. Pokud dojde k zajištění takových osob, může k němu dojít jen na základě potvrzení kvalifikovaného lékaře, že toto zajištění nebude mít negativní dopad na jejich zdraví a blaho. Tyto osoby musí být pravidelně lékařsky vyšetřovány a být v péči zkušeného odborníka a v případě potřeby mít přístup ke službám, hospitalizaci a lékům. Žadatelky-ženy a dospívající dívky, zejména pokud jsou bez doprovodu, se v případě zajištění nachází ve zvláště zranitelném postavení. Zajištění těhotných žen v pokročilém stádiu těhotenství a kojících matek by se rovněž mělo předcházet.

k detenci uprchlíků a žadatelů<sup>583</sup> o azyl z roku 1986 a Směrnicí UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999. K zajištění žadatelů obecně by tak mělo dojít pouze na nezbytně nutnou dobu a to pouze z následujících důvodů:

- a) ověření totožnosti,
- b) ke zjištění základních informací, na nichž je žádost o azyl založena,
- c) v případě projednávání žádostí žadatelů, kteří zničili svoje cestovní doklady či průkazy totožnosti nebo použili padělaných dokumentů s úmyslem oklamat státní úřady ve státě, v němž zamýšleli požádat o azyl,
- d) ochrany národní bezpečnosti či veřejného pořádku.

## **9.6. Posílení právního postavení zajištěných cizinců s ohledem na závažnost zásahu do základního lidského práva a zakotvení efektivních přezkumných mechanismů**

Navrhujeme dále, s ohledem na provedenou analýzu právního postavení zajištěných cizinců, které je za současného právního stavu s ohledem na závažnost zásahu do jednoho z nejzákladnějších lidských práv, práva na svobodu pohybu, naprosto nedostatečné, značné posílení jejich právního postavení a zakotvení efektivních obranných prostředků proti rozhodnutí o omezení svobody pohybu.

### **9.6.1. Řízení o zajištění jako řízení správní**

S ohledem na závažnost rozhodnutí o zajištění, které znamená omezení svobody pohybu cizince a zásah do základního lidského práva, jsme přesvědčeni o tom, že na toto řízení by se měl vztahovat správní řád a mělo by jít o řízení správní; v této souvislosti navrhujeme novelizovat § 168 zákona o pobytu cizinců a vyloučit § 124 z výčtu řízení, na něž se nevztahuje správní řád.

### **9.6.2. Zakotvení pevných a prekluzivních správních a soudních lhůt v rámci navrženého efektivního mechanismu rozhodování o zajištění a pravidelný soudní přezkum existence důvodů k zajištění**

V souladu s pozicí UNHCR, ECRE a příslušnou legislativou v řadě zemí EU, navrhujeme nově stanovit pevné, prekluzivní lhůty pro vydání správních resp. soudních rozhodnutí, týkajících se zajištění cizince, které pokud nebudou ze strany těchto subjektů dodrženy, zajištěný žadatel musí být propuštěn ze ZZC. Kromě toho navrhujeme nově zakotvit

---

<sup>583</sup> Srov. výše návrhy ve vztahu k nezletilým dětem, nezletilcům bez doprovodu a dalším zranitelným skupinám, kde navrhujeme tyto kategorie žadatelů vůbec nezajišťovat v ZZC

pravidelný soudní přezkum existence důvodů pro trvání zajištění<sup>584</sup> a to každý měsíc trvání zajištění. Praxe ukazuje, že zavázat soud k vydání rozhodnutí ve věci zajištění „*přednostně a s největším urychlením*“, nepředstavuje pro cizince dostatečnou záruku, že skutečně a reálně dojde k soudnímu přezkumu zajištění rychle a neprodleně po podání návrhu k soudu. Navrhujeme tedy, aby nově bylo umožněno zajistit cizince, který požádá v ČR o azyl, maximálně 48 hodin ode dne zahájení řízení o zajištění (samozřejmě s plnými procesními zárukami zajištěného cizince přiznaných správním řádem účastníku správního řízení) do vydání prvoinstančního rozhodnutí s tím, že pokud nebude v této době vydáno prvoinstanční rozhodnutí, musí být zajištěný žadatel o azyl propuštěn.<sup>585</sup>

Proti prvoinstančnímu rozhodnutí by měl mít zajištěný žadatel o azyl v souladu s § 53 správního řádu<sup>586</sup> právo se odvolat k ŘSCPP a to ve lhůtě 7 dnů.<sup>587</sup> Pokud ŘSCPP nerozhodne o potvrzení rozhodnutí zajištění do 10 dnů, musí být zajištěný cizinec propuštěn ze ZZC. Proti rozhodnutí ŘSCPP by měl mít zajištěný cizinec právo podat žalobu k soudu<sup>588</sup> ve lhůtě 30 dnů s tím, že soud bude vázán lhůtou 7 dnů, v níž bude povinen rozhodnout o potvrzení rozhodnutí o zajištění či o propuštění cizince s tím, že pokud nestihne vydat rozhodnutí ve stanovené sedmidenní lhůtě, musí být cizinec propuštěn.<sup>589</sup>

Dále navrhujeme do zákona zakotvit povinnost pravidelného soudního přezkoumávání existence důvodů zajištění v jednoměsíčních lhůtách a to i v případě zajištěných žadatelů, kteří se proti prvoinstančnímu resp. druhoinstančnímu správnímu rozhodnutí neodvolali k soudu s tím, že by první přezkum byl proveden po uplynutí 30 dnů ode dne nabytí právní moci prvo- resp. druho- instančního správního rozhodnutí a poté dále každý měsíc.

---

<sup>584</sup> Tento návrh je v souladu s procesními zárukami (Guideline 5: Procedural Safeguards) zajištěného žadatele o udělení azylu, obsaženými ve Směrnici UNHCR, vhodné kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, srov.: „(iii) to have the decision subjected to an automatic review before a judicial or administrative body independent of the detaining authorities. This should be followed by regular periodic reviews of the necessity for the continuation of detention, which the asylum-seeker or his representative would have the right to attend;“

<sup>585</sup> V praxi se ustanovení § 126 písm. a) CZ ukazuje jako čistě formální, prakticky k přezkoumávání důvodů zajištění policií v průběhu zajištění nedochází a většina žadatelů je do azylových zařízení propuštěna až po uplynutí 180 dnů.

<sup>586</sup> „Proti rozhodnutí správního orgánu má účastník řízení právo podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud se účastník řízení odvolání písemně nebo ústně do protokolu nevzdal.“

<sup>587</sup> Stanovit kratší než sedmidenní lhůtu pro odvolání, oproti obecné 15ti denní lhůtě, umožňuje ustanovení § 54 odst. 2 SŘ

<sup>588</sup> Alternativně se nabízí využití § 200o a násl. o.s.ř. či postup dle § 65 a násl. s.ř.s.

<sup>589</sup> Bohužel, dle našich zkušeností lze pouze stanovením pevných lhůt pro vydání správního resp. soudního rozhodnutí příslušné orgány dostatečně motivovat k tomu, aby jejich rozhodnutí byla vydána rychle

### 9.6.3. Diferenciace v maximální možné době zajištění žadatelů o azyl

Stanovení paušální maximální lhůty 180 dnů pro trvání zajištění považujeme, s ohledem na různé důvody zajištění cizince-žadatele o azyl, v některých případech za neadekvátně dlouhé. V případech zajištění žadatele o azyl za účelem ověření totožnosti a za účelem zjištění základních informací, na nichž je žádost o azyl založena, s ohledem na relativní snadnost (zejména v druhém případě) a rychlou proveditelnost příslušných správních úkonů, stanovit maximální možnou lhůtu pro zajištění na 15 dnů od okamžiku omezení osobní svobody cizince.<sup>590</sup>

V ostatních případech - přestože právní úpravy některých států přes pravidelný soudní přezkum (který pro zajištěného cizince představuje určitou záruku zákonnosti zajištění) nestanoví maximální lhůty pro trvání zajištění – z důvodu předcházení možným excesům v délce zajištění,<sup>591</sup> navrhuje v ostatních případech ponechat maximální možnou 180ti denní lhůtu pro zajištění.<sup>592</sup> Ve výjimečných, zvláště odůvodněných případech, pokud dojde k zajištění žadatele o azyl z důvodu ochrany národní bezpečnosti, navrhuje ponechat možnost prodloužení maximální možné doby zajištění na 1 rok.<sup>593</sup>

### 9.7. Vyloučení aplikace § 3b odst. 1 zákona o azylu vůči nezletilým žadatelům o azyl bez doprovodu a posílení jejich právního postavení v řízení o správním vyhoštění

Navrhujeme novelizovat ustanovení §3b odst. 1 zákona o azylu tak, aby se vyloučila jeho aplikace vůči nezletilým žadatelům o azyl bez doprovodu. Jde o opatření,<sup>594</sup> které působí vůči nezletilcům bez doprovodu (kterým by naopak měla být poskytnuta zvýšená právní ochrana a

<sup>590</sup> Srov. Goodwin-Gill, Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection. Počáteční lhůta správního zajištění za účelem zjištění totožnosti žadatele či důvodů žádosti o azyl, by měla být minimalizována; zvláště, zajištění by nemělo být prodloužováno za účelem potrestání zajištěného cizince, ani v případě, kdy dochází k průtahům v azylovém řízení („157. *Initial periods of administrative detention for the purposes of identifying refugees and asylum seekers and of establishing their claim to asylum should be minimised. In particular, detention should not be extended for the purposes of punishment, or maintained where refugee status procedures are protracted.*”)

<sup>591</sup> Ke kterým občas v zemích, kde neexistuje maximální lhůta pro zajištění cizince, dochází

<sup>592</sup> Myslíme si, že tato lhůta (180 dnů) je dostatečně dlouhá k tomu, aby v ní mohlo proběhnout azylové řízení ve fázi správní, včetně přezkumu krajským soudem

<sup>593</sup> V praxi se můžou výjimečně vyskytnout případy, kdy azylové řízení nebude ukončeno do 180 dnů a ve vztahu k určitým žadatelům (z bezpečnostního pohledu vysoce rizikovým osobám, které se v minulosti mohli dopustit závažné trestné činnosti nebo u kterých existuje podezření z vazeb na teroristické skupiny), může převážit veřejný zájem na ochranu národní bezpečnosti nad právem na osobní svobodu cizince. Ovšem i tomto případě navrhuje ponechat pravidelný každoměsíční soudní přezkum zákonnosti zajištění.

<sup>594</sup> A navíc za situace, kdy Ženevská konvence žádné podobné časové limity pro podání žádosti o udělení azylu nezná. Aplikace ustanovení § 3b odst. 1 AZ je tak problematická (a to nejen ve vztahu k nezletilým žadatelům bez doprovodu) opět z ohledem na čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy (k tomu srov. opět Stanovisko SOZE k aplikaci

pomoc)<sup>595</sup> nepřiměřeně tvrdě, nota bene za situace, kdy jsou tito policíí informováni o možnosti požádat o udělení azylu<sup>596</sup> ještě v době před ustanovením opatrovníka pro účely azylového řízení ve smyslu § 92 zákona o azylu. Tuto praxi, kdy jsou nezletilí cizinci mezi 15 a 18 rokem, umístění do zařízení pro zajištění cizinců, informováni o možnosti podat žádost o udělení azylu bez přítomnosti opatrovníka s tím, že pokud tohoto práva nevyužijí, zaniká, považujeme za velmi problematickou.<sup>597</sup> Je alarmující, že zákon o azylu v § 92 považuje za způsobilého k právním úkonům v azylovém řízení až osobu po dosažení 18ti let a naopak, pro učinění tak závažného právního úkonu, kterým je s ohledem na prekluzivní 7mi denní lhůtu podání žádosti o azyl v ZZC, předpokládá plnou právní způsobilost již od 15ti let!

Pokud tak zajištěný nezletilec bez doprovodu neučiní z jakéhokoli důvodu<sup>598</sup> v 7mi denní prekluzivní lhůtě prohlášení azylu,<sup>599</sup> nachází se následně ve velmi zranitelném postavení. V řízení o správním vyhoštění, které bylo důvodem jeho zajištění,<sup>600</sup> se zkoumá pouze zásah přiměřenosti tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života,<sup>601</sup> nikoli už riziko ohrožení života či svobody vyhošťovaného nezletilce bez doprovodu z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické

---

institutu tzv. „bezpečné třetí země“ v rozhodovací praxi správních a soudních orgánů v řízení o udělení azylu před vstupem ČR do EU (str. 16-19), dostupné na <http://soze.hyperlink.cz>, v sekci Názory a komentáře SOZE

<sup>595</sup> V této souvislosti upozorňujeme na ustanovení § 32 odst. 1, písm. b) AZ, dle něhož má každý žadatel o udělení azylu a tedy i nezletilec bez doprovodu, který podal žádost o udělení azylu v ZZC, na podání žaloby pouze 7 dnů (oproti 15 dnům v řádném řízení). Toto ustanovení působí právě vůči této zranitelné kategorii nepřiměřeně tvrdě a ztrácí tak částečně dobrodiní ustanovení § 16 odst. 3 téhož zákona, dle něhož nelze jejich žádost o udělení azylu zamítnout jako zjevně nedůvodnou

<sup>596</sup> Dle § 3b odst. 1 AZ

<sup>597</sup> V této souvislosti upozorňujeme i na ustanovení čl. 4 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích, dle něhož má mít každý nezletilec bez doprovodu právo na podání žádosti o azyl. Zároveň si mohou jednotlivé státy vyhradit právo stanovit určitý věk, do jehož dosažení může nezletilý bez doprovodu podat žádost o azyl pouze za asistence zákonného opatrovníka, pro tyto účely zvláště jmenovaného dospělého zástupce či instituci („*Every unaccompanied minor should have the right to apply for asylum. However, Member States may reserve the right to require that a minor under a certain age, ..., cannot apply for asylum until he has the assistance of a legal guardian, a specifically appointed adult representative or institution.*“). Smyslem tohoto ustanovení je tak poskytnout nezletilcům mladšího věku ještě vyšší standard ochrany.

<sup>598</sup> V této souvislosti je dobré opět připomenout zvláště zranitelné postavení kategorie nezletilců bez doprovodu a stupeň jejich psychologického, emocionálního a fyzického vývoje. Tyto děti zažily „odloučení od členů rodiny a v různé míře také prošly zkušeností ztráty, traumatu, rozvratu a násilí. Přetrvávající násilí a stres v zemi zasažené válkou mohly dát vzniknout hluboce zakořeněným pocitům bezmoci a podlomit důvěru dítěte k ostatním.“ Tyto děti mohou být negramotné, dezorientované, mohly se stát obětí „jakékoliv formy zneužití, zanedbávání, mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo ozbrojeného konfliktu“. Rovněž tak rozhodnutí opustit zemi původu většinou nebylo jejich vlastní projevem svobodné vůle. Všechny tyto faktory volají po zvýšené ochraně nezletilců bez doprovodu (citace pochází z dokumentu UNHCR, Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl, z roku 1997)

<sup>599</sup> Ve smyslu § 3b odst. 1 AZ

<sup>600</sup> K tomu srov. ustanovení §124 odst. 1 CZ

<sup>601</sup> Srov. § 119 odst. 5 CZ

přesvědčení,<sup>602</sup> zda mu nehrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu<sup>603</sup> anebo zda jeho život je ohrožen v důsledku válečného konfliktu. Argumentaci, že k posuzování výše uvedených závažných otázek, dochází policií až při samotné realizaci vyhoštění,<sup>604</sup> nelze s ohledem na význam výše vyjmenovaných práv, kdy např. právo nebýt mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu ve smyslu čl. 3 EÚLP představuje právo **absolutní**,<sup>605</sup> nepřipouštějící žádnou výjimku při jeho omezení, přijmout.<sup>606</sup>

Zákon o pobytu cizinců navíc, na rozdíl od zákona o azylu, nezakotvuje ani povinnost udělit nezletilému cizinci bez doprovodu překážku vycestování, „*jestliže v zemi jeho původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle jejího věku a stupně samostatnosti.*“<sup>607</sup> Tento stav

---

<sup>602</sup> Srov. čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy, obsahující princip „non-refoulement“ (Zákaz vyhoštění a navracení): „*Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.*“

<sup>603</sup> Srov. čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

<sup>604</sup> Srov. §128 odst. 1 CZ

<sup>605</sup> Právo nebýt mučen nebo podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu ve smyslu čl. 3 EÚLP je **právem absolutním, nepřipouštějícím žádné omezení**, viz např. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, Eva Hubálková, Linde Praha 2003, str. 77: „*Práva absolutní. Ustanovení čl. 2, 3 a 4 Úmluvy lze označit za práva absolutní vzhledem k tomu, že nepřipouštějí žádnou výjimku při jejich použití.*“

<sup>606</sup> K této problematice srov. Stanovisko SOZE k rozhodování o správním vyhoštění cizinců dle Hlavy X. zákona o pobytu cizinců a Stanovisko SOZE k zastavení azylového řízení dle § 25 písm. h) zákona o azylu ve vztahu k čečenským žadatelům o azyl (str. 3 a násl.), dostupné na <http://soze.hyperlink.cz/Web/index.htm>, v sekci Názory a komentáře SOZE

<sup>607</sup> Srov. § 91 odst. 1, písm. c) AZ, odkud pochází poslední uvedená citace a který zakotvuje překážky vycestování v rámci tohoto zákona, s § 179 CZ, který obsahuje překážky vycestování v režimu zákona o pobytu cizinců. Tento stav a zranitelnější postavení nezletilce bez doprovodu ve věku od 15 do 18 let v režimu cizineckého zákona, oproti zákonu o azylu, je opět následkem snížené způsobilosti k právním úkonům na 15 let dle CZ (§178). S úpravou v azylovém zákoně koresponduje i stanovisko UNHCR ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu, kteří nesplňují podmínky pro přiznání azylu (in Směrnice politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu, žadajícími o azyl, z roku 1997: „*Nejlepší zájem dítěte bez doprovodu vyžaduje, aby dítě nebylo navraceno, nedal-li ještě před návratem vhodný pečovatel, jako rodič, jiní příbuzní, jiná dospělá osoba-pečovatel, vládní organizace nebo organizace poskytující péči dětem, souhlas s převzetím zodpovědnosti za dítě a s poskytováním vhodné ochrany a péče.*“ Srov. i společný dokument UNHCR a Save the Children, Děti bez doprovodu, vhodné postupy (druhé vydání, říjen 2000): „*12.2. Návrat do země původu .12.2.2(a) Dříve než se dítě vrátí do země původu, - je třeba ověřit, že návrat dítěte do země původu je bezpečný; - je třeba ověřit, že právní zástupce, resp. opatrovník dítěte souhlasí s tím, že návrat dítěte domů je v nejlepším zájmu dítěte; - je třeba přezkoumat situaci rodiny dítěte, pokud se nachází v zemi původu, a přezkoumat, zda je návrat dítěte bezpečný. Zároveň je třeba zjistit, zda je rodina dítěte schopna dítěti poskytnout odpovídající péči. V případě, že se v zemi původu rodiče nenacházejí, je třeba kontaktovat zařízení poskytující náhradní rodinnou nebo ústavní péči;...Nuno zajistit, aby byli rodiče dítěte, jiní příbuzní nebo jiní zástupci dítěte, popř. zodpovědné státní orgány připraveni poskytovat dlouhodobou pomoc dítěti, které se vrátí do země původu; “ atd. Pokud jde o zahraniční právní úpravy, odkazujeme např. na německou spolkovou zemi **Hesensko**, kde musí být před deportací nezletilého bez doprovodu objasněno, zda lze takovou osobu „*umístit do jeho rodiny, k příbuzným nebo do pečovatelského zařízení. Pokud tomu tak není, musí být případ předložen ministerstvu vnitra, které poté přešetří další postu.*“ Rovněž tak ve **Velké Británii**, pokud není nezletilému bez doprovodu udělen azyl, ani tzv. mimořádné povolení k pobytu z humanitárních důvodů, „*pak se zvažují rizika případného návratu do země původu. Ministerstvo vnitra stanovilo, že žádní dítě bez doprovodu nesmí být vráceno z Velké Británie, dokud pro něj není zajištěno vhodné přijetí, péče a ochrana v zemi, do které se vrací. Dokud není zajištěn bezpečný**

se nachází v rozporu s čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích,<sup>608</sup> dle něhož může členský stát vrátit nezletilce bez doprovodu mladšího 18 let, kterému není již dále umožněn pobyt na jeho území, do jeho země původu nebo do třetí země ochotných jeho/ji přijmout, jen pokud je mu/jí po příchodu zajištěno přiměřené přijetí a péče podle potřeb věku a stupně samostatnosti této osoby. Toto přijetí a péče může být zajištěno rodiči nebo jinými dospělými osobami pečujícími o dítě, nevládními organizacemi nebo státními úřady.<sup>609</sup> Pokud není návrat nezletilce za výše uvedených podmínek možný, členské státy by mu/jí měly umožnit zůstat na svém území.<sup>610</sup> Stávající znění zákona o pobytu cizinců, které stanoví plnou právní způsobilost cizince již od 15 let,<sup>611</sup> - a kdy správní orgán při ukončování přechodného pobytu na území, k němž se vízum nevyžaduje,<sup>612</sup> při zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů,<sup>613</sup> při zrušení platnosti krátkodobého víza,<sup>614</sup> při zrušení platnosti povolení k pobytu<sup>615</sup> a při udělování správního vyhoštění<sup>616</sup> posuzuje ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu pouze přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a nikoli už, zda je této osobě v zemi původu nebo v třetí zemi ochotných nezletilce bez doprovodu přijmout, po jejím příchodu zajištěno přiměřené přijetí a péče podle potřeb věku a stupně samostatnosti této osoby - se tak

---

*návrat do domovského státu, udělí IND mimořádné a dočasné povolení k pobytu.*“ Dokonce ani po dosažení zletlosti nedochází k vyhoštění těchto osob automaticky a není realizováno např. v situacích, když dítě studuje nebo má v Británii mladší sourozence. I v případě **Nizozemí**, je možno realizovat návrat nezletilých osoby bez doprovodu do domovského státu pouze v případě, že je stanovena jejich totožnost a „že tam mají zajištěno adekvátní ubytování a péči, příprava takto zajištěného návratu vyžaduje 3 – 7 měsíců.“ V **Itálii** je situace dokonce taková, že pokud se nezletilému bez doprovodu mladšímu 18 let podaří dostat na území země (a který se na území Itálie nachází bez doprovodu rodičů nebo jiných dospělých, kteří za něho odpovídají a zároveň nepožádá o azyl), nemůže být až do dovršení 18 let ze země vypovězen ani zajištěn a má do této doby právo na dočasný pobyt, přijetí v odpovídajícím zařízení určeném k péči o nezletilé (nebo v závislosti na jeho věku je svěřen do pěstounské péče), právo na zdravotní péči, vzdělání a další sociální jistoty. Policie má povinnost okamžitě informovat soud pro mladistvé o každém nezletilci bez doprovodu mladším 18 let, aby mu mohl být soudem stanoven opatrovník (srov. Sborník přednášek Současná situace a bezpečnostní aspekty migrace nezletilých bez doprovodu: výměna informací, znalostí a zkušeností, Mezinárodní odborný seminář Praha – Spiritka, 2. a 3. 12. 2002, str. 57, 64, 66, 68 a násl., 97 a násl.; srov. i Human Rights First Review 2002, str. 56)

<sup>608</sup> Rezoluce Rady EU z 26. března 1997 o nedoprovázených nezletilcích, kteří jsou občany třetích zemí (Council Resolution on Unaccompanied Minors who are Nationals of Third Countries, Brussels, 26 June 1997; dále jen Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích)

<sup>609</sup> Srov. ustanovení čl. 5 odst. 1 (Return of unaccompanied minors) Rezoluce (které koresponduje s právní úpravou v § 91 odst. 1, písm. c) zákona o azylu, nikoli s překážkami vycestování dle zákona o pobytu cizinců): „Where a minor is not allowed to prolong his stay in a Member States, the Member States concerned may only return te minor to his country of origin or a third country prepared to accept him, if on arrival therein – depending on his needs in the light of age and degree of independence – adequate reception and care are available. This can be provided by parents or other adults who take care of the child, or by the governmental or non-governmental bodies”

<sup>610</sup> Srov. čl. 5 odst. 2 Rezoluce: „As long as return under these conditions is not possible, Member States should in principle make it possible for the minor to remain in their country.”

<sup>611</sup> Srov. § 178 CZ

<sup>612</sup> Srov. § 19 odst. 1 CZ

<sup>613</sup> Srov. § 37 odst. 2 CZ

<sup>614</sup> Srov. § 61 odst. 2 CZ

<sup>615</sup> Srov. § 80 odst. 2 CZ



nachází v rozporu s čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích. Stávající praxi lze tak rovněž považovat za rozpornou s požadavkem na zajištění nejlepšího zájmu dítěte obsaženém v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.<sup>617</sup>

Navrhujeme tedy nově přeformulovat znění § 3b odst. 1 AZ, např. následujícím způsobem: „*Oprávnění cizince učinit prohlášení o azylu v zařízení pro zajištění cizinců zaniká s výjimkou nezletilých žadatelů o azyl uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení azylu na území a důsledcích spojených s uplynutím této doby.*“

Dále navrhujeme překážky vycestování v zákoně o pobytu cizinců rozšířit o překážku vycestování obsaženou v § 91 odst. 1, písm. c). Nově by tedy nemělo dojít k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže „*v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle jejího věku a stupně samostatnosti.*“ Následně by mělo dojít k vydání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu dle § 33 zákona o pobytu cizinců.

### **9.7.1. Nedostatečné provázání mezi překážkou vycestování udělenou dle § 91 AZ a následným vydáním víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu dle § 33 CZ**

Dále, stávající legislativní úprava nezajišťuje dle našeho názoru dostatečné provázání mezi překážkou vycestování udělenou dle § 91 zákona o azylu a následným vydáním víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu dle § 33 zákona o pobytu cizinců. Totiž, § 33 odst. 1 CZ explicitně stanoví, za jakých podmínek policie udělí cizinci vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu a odkazuje v této souvislosti na § 32 odst. 2 téhož zákona.<sup>618</sup> A v tomto

---

<sup>616</sup> Srov. ustanovení § 119 odst. 5 CZ (Správní vyhoštění z přechodného pobytu na území) a § 120 odst. 3 CZ (Správní vyhoštění cizince s povolením k pobytu)

<sup>617</sup> Srov. např. § 1c finského cizineckého zákona (The Finnish Aliens Act, 22.2.1991/378 ve znění pozdějších doplnění, dostupný na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b535c>), dle něhož musí být při každém rozhodnutí vydaném na základě tohoto zákona ve vztahu k dítěti mladšímu 18 let věnována zvláštní pozornost jeho zájmům, rozvoji a zdraví. Zároveň před vydáním rozhodnutí musí být každé dítě starší 12 let vyslechnuto, ledaže by to bylo zjevně zbytečné, dokonce může být vyslechnuto i dítě mladší 12 let, pokud je natolik vyspělé že může být k jeho názorům přihlédnuto. K názorům dítěte se přihlédne s ohledem na věk a zralost dítěte („*When a decision applying to a child who is under the age of 18 is made under this Act, special attention shall be paid to the interests of the child as well as to matters relating to his development and health. Before making a decision applying to a child who has reached the age of 12, the child shall be heard in accordance with section 15 of the Administrative Procedure Act unless hearing the child is manifestly unnecessary. The opinions of the child shall be taken into account in accordance with his age and level of development. Even a younger child may be heard if he is so developed that his views can be taken into account.*“)

<sup>618</sup> Srov. § 33 odst. 1 CZ: „*Policie udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území v případech uvedených v § 32 odst. 2.*“

ustanovení odkaz na § 91 AZ nenajdeme.<sup>619</sup> Naproti tomu, z ustanovení § 91 AZ nikterak nevyplývá povinnost policie udělit strpěcí vízum v případě udělení překážky vycestování dle tohoto ustanovení, pouze oprávnění cizince dále setrvat na území ČR.<sup>620</sup> Jestliže tak ani v jednom z těchto předpisů neexistuje zákonný podklad pro udělování strpěcího víza policií v případě udělené překážky vycestování dle § 91 AZ, lze stávající praxi udělování strpěcího víza, na základě překážky vycestování udělené v azylovém řízení, považovat (ač to zní paradoxně) za nemající oporu v zákoně. Lze argumentovat, že ustanovení § 32 odst. 2 písm. c) CZ obsahuje překážky vycestování formulované obdobně jako v ustanovení § 91 AZ. Tato argumentace však selhává v případě překážky vycestování obsažené v ustanovení § 91 odst. 1 písm. c) AZ (a to bohužel právě ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu),<sup>621</sup> která nemá svůj ekvivalent v ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců. Minimálně u této překážky vycestování tak jednoznačně neexistuje legální podklad pro následné udělení strpěcího víza policií.

Navrhujeme tak rozšířit ustanovení § 32 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a to buď tak, že písm. b) tohoto ustanovení resp. text v závorce (doposud pouze § 179) bude rozšířen i o § 91 zákona o azylu nebo o vložení samostatného písm. d), např. následujícího znění: „*na něhož byla v řízení o udělení azylu dle zvláštního zákona*<sup>622</sup> *vztažena překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona.*“

### **9.7.2. Pozice UNHCR, ECRE a Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích k přístupu nezletilců bez doprovodu k azylové proceduře**

Rovněž tak dle stanoviska UNHCR, vyjádřeného ve Směrnici politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl z roku 1997,<sup>623</sup> by „*opatrovník nebo poradce by měl být přidělen co nejdříve poté, co bude dítě bez doprovodu identifikováno.*<sup>624</sup> *Opatrovník nebo*

---

<sup>619</sup> Srov. § 32 odst. 2 CZ: „*Žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území lze podat na území policii, pokud jde o cizince, a) kterému vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá, b) jehož vycestování není možné (§ 179), nebo c) který podal žalobu nebo kasační stížnost ve věci dočasné ochrany podle zvláštního právního předpisu) a byl-li této žalobě nebo kasační stížnosti přiznán odkladný účinek rozhodnutím soudu podle zvláštního právního předpisu.*“

<sup>620</sup> Srov. § 91 odst. 1 AZ: „*Povinnost ukončit pobyt neplatí, ...*“

<sup>621</sup> Srov. § 91 odst. 1 písm. c) AZ: „*Povinnost ukončit pobyt neplatí, ...c) jestliže v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.*“

<sup>622</sup> S odkazem na zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

<sup>623</sup> Dostupné v českém jazyce na adrese [http://www.unhcr.cz/dokumenty/guidelines\\_children.doc](http://www.unhcr.cz/dokumenty/guidelines_children.doc)

<sup>624</sup> Srov. i UNHCR Speech: Main issues of concern related to the protection of separated children in the EU and applicant Countries (Copenhagen Conference: Children's rights in Europe, 3-4 Oct. 2002). Každému dítěti bez

poradce by měl mít nutné znalosti z oblasti péče o dítě a měl by zajišťovat dohled nad „nejlepšími zájmy dítěte“ a příslušné zabezpečení jeho potřeb ... Děti mají vždy, bez ohledu na svůj věk, přístup k azylovému řízení. ... Děti žádající o azyl, zejména jedná-li se o děti bez doprovodu, mají právo na zvláštní péči a ochranu. ... Je navrhována identifikace/ustanovení nezávislé a formálně akreditované organizace v každé zemi, která ustanoví opatrovníka nebo poradce ihned po identifikaci dítěte bez doprovodu. .. 6. Přístup k azylovému řízení .. Děti by měly mít právo přístupu k azylovému řízení bez ohledu na svůj věk.“ Dokumenty UNHCR, ve vztahu k posuzování žádostí o azyl nezletilců bez doprovodu, vůbec nepočítají s alternativou, že by tyto osoby mohly, z důvodu aplikace prekluzivních lhůt pro podání žádosti, práva požádat o azyl pozbýt. Naopak zdůrazňují přístup ke standardní azylové proceduře a přednostní projednávání jejich žádosti.<sup>625</sup>

Rovněž tak dle čl. 4 odst. 2 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích by, s ohledem na zvláštní zájmy nezletilců bez doprovodu a jejich zranitelnost, měly členské státy EU přistupovat k projednávání žádosti o azyl této kategorie žadatelů jako k neodkladné záležitosti.<sup>626</sup>

Obdobnou pozici jako UNHCR zastává i ECRE a to ve Stanovisku k problémům uprchlických dětí.<sup>627</sup> ECRE zastává názor, že každému dítěti bez doprovodu by měl být okamžitě umožněn přístup k plnému azylovému řízení a měly by mu být zajištěny adekvátní podmínky v přijímacím centru a mělo by být vyjmutο ze všech forem zrychleného řízení, včetně procedur s aplikací pravidla „třetí bezpečné země“.

---

doprovodu (UNHCR používá v ang. terminologii termín „separated children“, který postupně nahrazuje výraz „unaccompanied minors“) by měl být neprodleně po příjezdu do země ustanoven opatrovník („very worrying is also the absence of guardians. All separated children need to be appointed guardians upon arrival; an adult who can temporarily replace the legal capacity of a care-giver, advise the child and ensure that s/he receives adequate care.“

<sup>625</sup> Srov. Global Consultations on international protection, EC/GC/02/9, 25 April 2002, 4th Meeting, Refugee Children; UNHCR doporučuje, aby jednotlivé státy zajistily dětem, které byly odděleny od svojí rodiny, („separated children“) přístup k azylové proceduře, který by měl citlivě zohledňovat jejich věk („States and UNHCR should ensure an age-sensitive approach to refugee status determination“). I z tohoto pohledu působí ustanovení § 3b odst. 1 AZ, v kumulaci s § 178 CZ, vůči této kategorii nepřiměřeně tvrdě. Srov. i společný dokument UNHCR a Save the Children, Děti bez doprovodu, vhodné postupy (druhé vydání, říjen 2000): „11. Posuzování žádosti o udělení azylu .. 11.1. Dětem bez doprovodu by bez ohledu na jejich věk neměla být nikdy upřena možnost posouzení žádosti o azyl v řádném řízení. Jakmile bude jejich žádost přijata, měla by být posouzena v řádném řízení, nikdy by neměla být posuzována nebo jiným alternativním řízením. Rovněž platí, že by taková žádost neměla být posuzována z hlediska „třetí bezpečné země“ (tj. z hlediska přípustnosti), z hlediska „bezpečné země původu“ popř. jako „zjevně neodůvodněná“ (zrychlené řízení).“

<sup>626</sup> Srov. čl. 4 odst. 2 Rezoluce: „Having regard to the particular needs of minors and their vulnerable situation, member States should treat the processing of asylum application by unaccompanied minors as a matter of urgency.“

<sup>627</sup> Dokument z roku 1996, srov. výše

### **9.7.3. Novelizace ustanovení § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 61 odst. 2 a § 80 odst. 2 CZ s ohledem na čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích**

S ohledem na čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích, navrhujeme rovněž novelizovat § 19 odst. 1 (Ukončení přechodného pobytu na území, k němž se vízum nevyžaduje), § 37 odst. 2 (Zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů), § 61 odst. 2 (Zrušení platnosti krátkodobého víza) a § 80 odst. 2 (Zrušení platnosti povolení k pobytu) zákona o pobytu cizinců a to takovým způsobem, aby policie před vydáním některého z výše uvedených rozhodnutí ve vztahu ke každému nezletilci bez doprovodu zvažovala, zda „*v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle jejího věku a stupně samostatnosti.*“ V případě, že policie dojde k závěru, že přijímací podmínky neodpovídají čl. 5 odst. 1 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích, měla by dotyčné osobě udělit strpěcí vízum.

### **9.8. Zvažování překážek vycestování ve vztahu k nezletilcům bez doprovodu již v rámci řízení o správním vyhoštění, nikoli až při výkonu rozhodnutí**

U zajištěných nezletilců bez doprovodu, kteří nežadají ČR o mezinárodní ochranu formou azylu, by mělo dojít ke změně právní úpravy zákona o pobytu cizinců tak, aby povinné zvažování udělení překážky vycestování dle § 179 cizineckého zákona bylo zahrnuto již do rámce řízení o správním vyhoštění, nikoli až k okamžiku výkonu rozhodnutí, tzn. novelizovat resp. rozšířit ustanovení § 119 odst. 5 a § 120 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na všechny překážky vycestování (nikoli tedy pouze jen na dosavadní zvažování kontradikce s čl. 8 EÚLP).

### **9.9. Rozhodování o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 6. a 7. CZ v souladu s čl. 33 Ženevské úmluvy**

Z důvodu zajištění souladu s čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, navrhujeme upravit rozhodování o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1, písm. b), bod 6. a 7. tak, aby při něm docházelo ke zohledňování skutečnosti, zda se nejedná o cizince splňujícího kritéria čl. 33 odst. 1 této úmluvy. V případě zjištění této skutečnosti, by nemělo dojít k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

## 9.10. Ustanovení opatrovníka a nesoulad § 178 zákona o pobytu cizinců s čl. 3 odst. 4 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích, zvýšení věkové hranice způsobilosti k právním úkonům v rámci CZ

Nově navrhuje, ve směru posílení ochrany nezletilců bez doprovodu, stejně jako je tomu v případě zákona o azylu,<sup>628</sup> zakotvit ve vztahu k cizincům mladším 18ti let, nacházejícím se na území ČR, povinnost soudu ustanovit tomuto cizinci k ochraně jeho práv a právech chráněných zájmů opatrovníka ve smyslu zákona o rodině.<sup>629</sup>

S ohledem na vstup do Evropské unie, považujeme za velmi problematické ustanovení § 178 zákona o pobytu cizinců v souvislosti s čl. 3 odst. 4 Rezoluce o nedoprovázených nezletilcích.<sup>630</sup> Tato Rezoluce považuje za nezletilce bez doprovodu, za splnění dalších

<sup>628</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 1 a 2 AZ

<sup>629</sup> Srov. § 83 resp. § 84 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen ZR). Srov. rovněž společný dokument UNHCR a Save the Children, Děti bez doprovodu, vhodné postupy (druhé vydání, říjen 2000): „4. Ustanovení opatrovníka nebo poradce .. Dětem bez doprovodu je nutné bez prodlení ustanovit opatrovníka nebo poradce, jeho rolí je dlouhodobě zastupovat a hájit nejlepší zájmy dítěte. bez ohledu na status opatrovníka (...) by měl: - zajišťovat, že všechna rozhodnutí odpovídají nelepším zájmům dítěte;...- zajišťovat, aby byl dítěti ustanoven opatrovník pro řízení o azylu nebo o pobytovém statusu;...K zajištění potřebné péče a ochrany dítěte je třeba opatrovníka nebo poradce dítěte ustanovit do jednoho měsíce od doby, kdy příslušné orgány zjistí, že se jedná o dítě bez doprovodu.“ Stávající právní úprava zákona o pobytu cizinců výše popsaným požadavkům nevyhovuje, naopak přiznává plnou způsobilost k právním úkonům již od 15 let (naproti tomu dokument rozumí v čl. 2.1. dítětem bez doprovodu dítě mladší 18 let) a nezakotvuje povinnost státu ustanovit nezletilému cizinci k jeho ochraně opatrovníka. Upozorňujeme např. na právní úpravu ve **Finsku** ve vztahu k nezletilému žadateli o azyl bez doprovodu, dle níž má mít každé takové dítě mladší 18 let zákonného zástupce, u něhož se předpokládá vzdělání a zkušenosti v oblasti vzdělávání dětí nebo péče o děti a který je jmenován na návrh přijímacího střediska krajským soudem. Zákonný zástupce doprovází dítě při pohovorech na policii, má právo rozhodnout, kde bude dítě umístěno během azylové procedury, dohlíží na to, zda je péče o dítě v zařízení, které odpovídá za jeho každodenní péči a výchovu, dostatečná atd.; více viz Sborník přednášek Současná situace a bezpečnostní aspekty migrace nezletilých bez doprovodu: výměna informací, znalostí a zkušeností (Mezinárodní odborný seminář Praha – Spiritka, 2. a 3. 12. 2002, str. 38 a násl. ). V **Německu** je situace taková, že pokud je nezletilec mladší 16 let a nebyly u něho nalezeny žádné rodinné vazby resp. sjednocení rodiny není v krátkodobém horizontu možné, je taková osoba převzata do péče místního úřadu péče o mládež, dále dochází ke jmenování poručníka (kterým je individuální poručník, sdružení nebo úřední poručník) poručnickým soudem. Dospívající mladí lidé starší 16 let, u nichž úřad péče o dítě zjistil naléhavou potřebu pomoci, jsou umístěni do zařízení péče o mládež a opatrovník je jim udělen zpravidla. Ostatní, u nichž nebyla zjištěna naléhavá potřeba pomoci, jsou umístěni do ubytovacích zařízení dočasné péče pro zletilé uprchlíky a obvykle jim není ustanoven opatrovník. Ovšem v některých spolkových zemích, jako např. v Rýnské Falci nebo Mnichově, dostanou i tyto osoby opatrovníka (viz dokument výše, str. 41 a násl.). Ve **Francii**, po novelizaci azylového zákona zákonem z 4. března 2002, musí být každému nezletilci bez doprovodu (tzn. každé osobě mladší 18 let) po vstupu do tzv. čekací zóny (srov. kapitolu 3.7.2. Francie) ustanoven ad hoc opatrovník, odpovědný za jeho ochranu a za veškeré správní či soudní řízení, týkající se zajištění nezletilce v čekací zóně. Odpovědnost opatrovníka končí v okamžiku, kdy je nezletilci povolen vstup na území Francie (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část s názvem „Rejection at the border“)

<sup>630</sup> Rezoluce v čl. 1 odst. 5 obsahuje ustanovení, které zavazuje členské státy seznámit příslušné vnitrostátní orgány s ustanoveními této Rezoluce a tyto orgány jsou povinny přihlížet k ustanovením této Rezoluce při svém jednání („The following guidelines are to be notified to the competent authorities responsible for matters covered by this resolution, and such authorities shall take them into consideration in their action.“)

podmínek, každou osobu mladší 18 let.<sup>631</sup> A dle čl. 3, který stanovuje minimální záruky pro všechny nezletilce bez doprovodu mladší 18 let, a tedy nejen pro nezletilce bez doprovodu žádající o azyl, by měly členské státy co nejdříve poskytnou nezletilci nezbytné zastoupení a to buď formou zákonného poručníka, zastoupením organizací, která je odpovědná za péči a blaho dětí nebo jiným vhodným zastoupením.<sup>632</sup> Tato osoba by měla zajistit, aby potřeby nezletilce, např. právní, sociální, zdravotní či psychologické, byly v souladu s vnitrostátní legislativou náležitě zajištěny.<sup>633</sup> V rozporu s touto rezolucí považuje zákon o pobytu cizinců za plně způsobilého k právním úkonům nezletilce bez doprovodu již od 15 let a stávající právní úprava v tomto zákoně tak vůbec s ustanovením opatrovníka nezletilci mladšímu 18 let nepočítá. Tento nedostatek působí zvláště výrazně v souvislosti s aplikací § 3b odst. 1 zákona o azylu<sup>634</sup> a dále v případech, kdy správní orgán rozhoduje o ukončení pobytu nezletilce bez doprovodu na území ČR, popř. o správním vyhoštění. V těchto případech považujeme ustanovení opatrovníka, který by kvalifikovaně hájil oprávněné zájmy nezletilého bez doprovodu (aby tento pro svůj věk neutrpěl újmu), za mimořádně důležité.

Navrhujeme tak, v souladu s Rezolucí o nedoprovázených nezletilcích a k zajištění souladu věkové hranice způsobilosti k právním úkonům v zákoně o pobytu cizinců s úpravou v zákoně o azylu, zvýšení věkové hranice způsobilosti k právním úkonům v režimu cizineckého zákona z 15 na 18 let,<sup>635</sup> novelizací § 178 (Způsobilost k právním úkonům): „*Za způsobilého k*

---

<sup>631</sup> Srov. čl. 1 odst. 1 Rezoluce, která považuje za nezletilého bez doprovodu každou osobu mladší 18 let, která přicestovala na území členského státu bez doprovodu dospělé osoby, která je za nezletilého odpovědná podle zákona nebo zvyku a pokud se nezletilý nenachází v její faktické péči a rovněž tak na nezletilce, kteří byli ponecháni bez doprovodu poté, co již vstoupili na území členského státu

<sup>632</sup> Srov. čl. 3 odst. 4 Rezoluce: „*For the purposes of applying this Resolution, Member States should provide as soon as possible for the necessary representation of the minor by: a) legal guardianship, or b) representation by a (national) organization which is responsible for the care and well-being of the minor, or c) other appropriate representation.*”

<sup>633</sup> Srov. čl. 3 odst. 5 této Rezoluce: „*Where a guardian is appointed for an unaccompanied minor, the guardian should ensure, in accordance with national law, that the minor's needs (for example legal, social, medical and psychological) are duly met.*”

<sup>634</sup> Jak vzpomenuto již výše, v okamžiku, kdy je nezletilec bez doprovodu v ZZC informován o možnosti požádat o udělení azylu a s důsledky marného uplynutí 7mi denní prekluzivní lhůty, nemá ustanoveného opatrovníka. V tomto okamžiku může být jen o málo starší 15 let, může být negramotný, dezorientovaný, traumatizovaný, vyčerpaný po dlouhé cestě ze země původu (v této souvislosti připomeňme, že právě řada nezletilců bez doprovodu pochází z geograficky, kulturně i společenským uspořádáním vzdálených oblastí a do České republiky cestovala stovky až tisíce kilometrů ukryta v různých dopravních prostředcích, popř. část cesty šla pěšky), nechápající právě pro svůj nízký věk plně institut azylu a prekluzivní lhůty pro podání žádosti. Ustanovení kvalifikovaného opatrovníka, který by již v tomto okamžiku asistoval a pomáhal nezletilci, aby neutrpěl závažnou újmu, považujeme za velmi důležité.

<sup>635</sup> V této souvislosti upozorňujeme i na příslušnou právní úpravu na **Slovensku**, stanovenou zákonem č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, který nabyt účinnosti od 1.1.2004, a která by se mohla stát zdrojem inspirace i pro námi navrhované změny. Dle § 80 odst. 5: „*Za maloleté dieťa mladšie ako 18 rokov koná vo veciach pobytu zákonný zástupca*“, dle odst. 6: „*Za maloleté dieťa, ktoré nemá zákonného zástupcu, koná vo veciach pobytu ustanovený opatrovník.*“

právním úkonům podle tohoto zákona se považuje cizinec ode dne, kdy dosáhl věku 18 let. Nemůže-li jednat samostatně, je mu ustanoven opatrovník.<sup>636</sup>

Dále navrhuje nově zakotvit do zákona o pobytu cizinců<sup>637</sup> následující ustanovení:<sup>638</sup>

*„Je-li cizinec mladší 18 let a na území se zdržuje bez svého zákonného zástupce, je mu soudem k ochraně jeho práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území ustanoven opatrovník podle zvláštního právního předpisu.<sup>639</sup> S ohledem na ochranu nezletilce stanoví soud na podnět ministerstva<sup>640</sup> opatrovníka bezodkladně předběžným opatřením. Funkci opatrovníka vykonává příbuzný nezletilého zdržující se na území; není-li takové osoby nebo nelze-li funkci opatrovníka takovou osobu pověřit, vykonává funkci opatrovníka jiná vhodná fyzická nebo právnická osoba anebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde je nezletilý hlášen k pobytu. Působnost stanovená krajskému úřadu a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti.“*

### **9.11. Problematicnost nezvažování překážek vycestování při zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných a zastavování řízení o azylu z pohledu mezinárodních závazků ČR**

Zde upozorňujeme na možnou kontradikci ustanovení § 28 zákona o azylu, v souvislosti s aplikací § 16 téhož zákona, s čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či

---

(zde je odkazováno obdobně jako v případě ustanovení § 89 českého zákona o azylu na slovenský zákon č. 94/1963 Zb. o rodině, v znení neskorších predpisov). V **Rakousku** musí mít alespoň nezletilí bez doprovodu mladší 16 let, kteří nejsou žadateli o azyl (v případě, že je nezletilý bez doprovodu mladší 18 let, musí mít v azylovém řízení zákonného zástupce), ustanoveného zákonného zástupce, pokud jim chce cizinecká policie v Rakousku zakázat další pobyt nebo je chce vrátit domů (srov. Sborník přednášek Současná situace a bezpečnostní aspekty migrace nezletilých bez doprovodu: výměna informací, znalostí a zkušeností Mezinárodní odborný seminář Praha – Spiritka, 2. a 3. 12. 2002, Současná situace nezletilých osob bez doprovodu ve Vídni, Gerhard Wallner, Centrum pro nezletilé bez doprovodu, Rakousko, str. 89 a násl.)

<sup>636</sup> V praxi by tuto funkci mohl plnit, stejně jako je tomu v případě ustanovování opatrovníků nezletilcům bez doprovodu dle § 92 AZ, pracovník (nejlépe právník nebo sociální poradce) nevládní organizace, která působí v oblasti poskytování pomoci cizincům. Jeho role by byla důležitá zejména v případě řízení o udělení správního vyhoštění (Hlava X. CZ), při ukončení přechodného pobytu na území, k němuž se vízum nevyžaduje (§ 19 odst. 1 CZ), při zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů (dle § 37 odst. 2 CZ), při zrušení platnosti krátkodobého víza (§ 61 odst. 2 CZ) a při zrušení platnosti povolení k pobytu (§ 80 CZ). V těchto případech, kdy se rozhoduje o ukončení pobytu nezletilého cizince na území, považujeme jeho zvýšenou právní ochranu s ohledem na možné porušení mezinárodně-právních závazků ČR (srov. např. čl. 3 a 8 EÚLP, čl. 3 Úmluvy proti mučení, čl. 3 MPOPP, čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků)

<sup>637</sup> Dle stávajícího členění zákona o pobytu cizinců se zdá nejvhodnější vložit následující ustanovení do Hlavy XVIII, Společná ustanovení

<sup>638</sup> Kopírující obdobnou problematiku upravenou § 89 a § 92 AZ

<sup>639</sup> Dle zákona o rodině

<sup>640</sup> Popř. ŘSCCP či oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie popř. i nižších složek tak, aby zvolený subjekt dokázal upozornit příslušný soud co nejdříve (a poskytnout tak nezletilci bez doprovodu rychlou a efektivní ochranu) a zároveň, aby zvolený systém vyhovoval i organizační struktuře policie

ponižujícím zacházení,<sup>641</sup> čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech,<sup>642</sup> čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>643</sup> a čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.<sup>644</sup> Považujeme za problematické z pohledu výše uvedených mezinárodních závazků stávající znění § 28 zákona o azylu, dle něhož jsou překážky vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona<sup>645</sup> zvažovány pouze při řízení o neudělení a odnětí azylu,<sup>646</sup> nikoli už v řízení dle § 16 AZ, kdy je žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná, ani v případě zastavení řízení dle § 25 AZ.<sup>647</sup>

### **9.11.1. Srovnání ustanovení § 25 písm. d) a § 10 odst. 4 zákona o azylu s čl. 20, 33 a 34 pozměněného návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004**

Navíc, umožnění zastavit řízení v případě, kdy žadatel o udělení azylu v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného

---

<sup>641</sup> Na základě čl. 3 odst. 1 Úmluvy proti mučení: „Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevpoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.“

<sup>642</sup> Podle čl.3 (Zákaz mučení) EÚLP: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

<sup>643</sup> Dle čl. 7, věta první MPOPP: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.“

<sup>644</sup> Vyhlášené ve Sbírce zákonů ČR ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., (dále jen Ženevská úmluva). V čl. 33 odst. 1 této úmluvy je obsažen princip „non-refoulement“ (Zákaz vyhoštění a navrácení): „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

<sup>645</sup> „§ 91..Překážky vycestování....(1) Povinnost ukončit pobyt neplatí, a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat 1. do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, nebo 2. do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo kde je jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo 3. do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo b) jestliže by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, nebo c) jestliže v zemi původu nebo v třetí zemi, ochotných přijmout nezletilou osobu bez doprovodu, není po jejím příchodu k dispozici přiměřené přijetí a péče podle potřeb jejího věku a stupně samostatnosti.“

<sup>646</sup> Srov. § 28 AZ: „Pokud bude rozhodnuto o neudělení nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování ( § 91).

<sup>647</sup> V případě zastavení řízení považujeme neposuzování překážek vycestování za problematické zejména pokud došlo k zastavení řízení dle § 25 písm. d) resp. h) AZ, srov. [Stanovisko SOZE k zastavení azylového řízení dle § 25 písm. h\) zákona o azylu ve vztahu k čečenským žadatelům o azyl](#); poukazujeme např. na právní úpravu v německém zákoně o azylu, který byl jednou z předloh při vypracování zák. č. 325/1999 Sb., o azylu. Dle § 32 německého azylového zákona musí německý spolkový úřad pro uznávání zahraničních uprchlíků rozhodnout i v případě zpětvzetí žádosti o azyl (srov. s § 25 písm. a) českého AZ), zda ve vztahu k dotyčnému cizinci neexistují důvody znemožňující vyhoštění dle § 53 (Grounds for refusing to expel) německého cizineckého zákona (Act concerning the Entry and Residence of Aliens in the Territory of the Federal Republic z ledna 1991 ve znění pozdějších změn a doplnění, v překladu do anglického jazyka dostupný na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b55a0&page=research>), který představuje obdobu překážek vycestování ve smyslu § 91 AZ (srov. § 53 německého cizineckého zákona). Za zpětvzetí žádosti je považováno i pokud žadatel, přes žádost spolkového úřadu a poučení o následcích (srov. s § 25 písm. d) českého AZ), nevyvíjí ve věci svého azylového řízení žádnou aktivitu (srov. § 33 odst. 1 německého zákona o



státu pokusil,<sup>648</sup> aniž by byly zvažovány překážky vycestování dle § 91 AZ, včetně non-refoulement, aniž by žadatel byl oprávněn v řádném řízení požádat o znovuotevření projednávání svého případu a aniž je případ projednáván dle pravidel stanovených v čl. 33 a 34 pozměněného návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 pro posuzování opakovaných žádostí o azyl, ne plně koresponduje s navrženými pravidly (v čl. 20 návrhu Směrnice) pro postup členského státu v případě, kdy žadatel, dle členského státu, konkludentně vzal svoji žádost o azyl zpět či nepokračuje dále v řízení (Procedure in case of implicit withdrawal or abandonment of the application). Návrh Směrnice v těchto případech počítá s tím, že úřad odpovědný za projednání žádosti o azyl v těchto případech přijme rozhodnutí o zastavení řízení či zamítnutí žádosti.<sup>649</sup> Příkladný výčet případů, které dle Směrnice představují implicitního stažení či zpětvzetí žádosti, ovšem na situaci popsanou v § 25 písm. h) nepamatuje. Zmiňuje případy, kdy, a) žadatel neposkytuje zásadní informace k tomu, aby mohla být jeho žádost o azyl projednána nebo se nedostavil k pohovoru, aniž by v přiměřené době prokázal, že se tak stalo na základě okolností mimo jeho kontrolu, a b) kdy žadatel opustil bez povolení místo svého pobytu či zadržení, aniž by v přiměřené době kontaktoval příslušné úřady, popř. pokud v přiměřené době nesplnil svoji ohlašovací či oznamovací povinnost.<sup>650</sup> Pro tyto případy mohou členské státy stanovit časové lhůty či vydat směrnice a zároveň stanovit i časové lhůty, po jejichž uplynutí již nelze požádat o znovuotevření případu. Žadatel tak může v případě, kdy došlo k zastavení řízení či zamítnutí jeho žádosti a on se přihlásí kompetentním orgánům, požádat o znovuotevření svého případu a pokud již došlo k uplynutí stanovené prekluzivní

---

azyly), ovšem i v tomto případě s povinností prozkoumat existenci důvodů znemožňujících vyhoštění dle § 53 německého cizineckého zákona.

<sup>648</sup> Srov. § 25 písm. h) AZ

<sup>649</sup> Srov. čl. 20 odst. 1 návrhu Směrnice: „Where there is reasonable cause to consider that an applicant for asylum has implicitly withdrawn or abandon his/her application for asylum, Member States shall ensure that the determining authority takes a decision either to discontinue the examination or to reject the application on the basis that the applicant has not established an entitlement to refugee status in accordance with Council Directive .../... on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons otherwise need international protection and the content of the protection granted.” V případě jednání specifikovaného v § 25 písm. h) nemusí nutně dojít k porušení povinností stanovených v § 77 AZ (Hlášení místa pobytu), žadatel mohl být v inkriminované době na řádné propustce či pobývat na soukromí

<sup>650</sup> Srov. čl. 20 odst. 1 Směrnice: „Member States may assume that the applicant has implicitly withdrawn or abandoned his/her application for asylum in particular when it is ascertained that: (a) he/she has failed to respond to requests to provide information essential to his/her application in terms of Article 4 of Council Directive .../... on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted or has not appeared for an personal interview as provided for in Articles 10, 11 and 12, unless the applicant demonstrates within a reasonable time that his failure was due to circumstances beyond his control; (b) he/she has absconded or left without authorization the place where he/she lived or was held, without contacting the competent authority within a reasonable time or he/she has not within a reasonable time complied with reporting duties or other obligations to communicate.”

lhůty, může si podat opakovanou žádost o azyl ve smyslu čl. 33 a 34 Směrnice.<sup>651</sup> Členské státy jsou v těchto případech povinny zajistit, aby dotčený cizinec nebyl nucen opustit zemi v rozporu s principem non-refoulement.<sup>652</sup>

Zákon o azylu nezaručuje cizincům, jejichž řízení bylo zastaveno dle § 25 písm. h) AZ, v rozporu s požadavkem Směrnice, že nebudou donuceni opustit území ČR v rozporu s principem non-refoulement.<sup>653</sup> Zároveň zákon o azylu nestanoví v případě postupu dle § 25 písm. h) žádné lhůty, do jejichž uplynutí by bylo možné požádat o obnovení řízení. Neoprávněný vstup (či pokus o něj) na území cizího státu vede (bez diskrečního oprávnění daného správním orgánem přihlédnout k individuálním aspektům případu<sup>654</sup>) automaticky k zastavení řízení. Ovšem ani druhá možnost postupu, kterou disponuje v tomto případě žadatel - opakovaná žádost o azyl ve smyslu čl. 33 a 34 Směrnice, nekoresponduje s úpravou v zákoně o azylu, který neumožňuje cizinci podat opakovanou žádost o azyl po dobu 2 let od pravomocného ukončení předchozího řízení.<sup>655</sup> S žádnou podobnou lhůtou návrh Směrnice nepočítá. Přestože členský stát disponuje v případě posuzování opětovné žádosti (pokud předtím postupoval v souladu s čl. 20 návrhu Směrnice), možnost žádost posoudit v předběžném řízení co do existence nových skutečností či zjištění, týkajících se přiznání postavení uprchlíka či osoby vyžadující subsidiární ochranu,<sup>656</sup> i v tomto předběžném řízení však musí členský stát zajistit garance obsažené v čl. 9 odst. 1 Směrnice.<sup>657</sup> Tzn., že např.

---

<sup>651</sup> Srov. čl. 20 odst. 1 a 2 Směrnice: „For the purpose of implementing these provisions, Member States may lay down time limits or guidelines. 2. Member States shall ensure that the applicant who reports again to the competent authority after a decision to discontinue as referred to in paragraph 1 is taken, is entitled to request that his/her case be re-opened, unless the request is examined in accordance with Article 33 and 34. Member States may provide for a time limit after which the applicant's case no longer be reopened.”

<sup>652</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 Směrnice: „... Member States shall ensure that such a person is not removed contrary to the principle of non-refoulement.”

<sup>653</sup> Je iluzorní a naivní se domnívat, že by se tento cizinec mohl následně domoci ochrany před non-refoulement v režimu zákona o pobytu cizinců. Na řízení o udělení víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu ve smyslu § 33 CZ v případě cizince, jehož vycestování není možné (srov. § 32 odst. 2 písm. b) a § 179 CZ), se nevztahuje správní řád (srov. § 168 CZ). Na udělení tohoto víza není právní nárok (srov. § 51 odst. 2 CZ), z čehož plyne, že cizinec nemá na udělení ochrany před non-refoulement právní nárok (?), cizinec v tomto řízení tedy nemá postavení účastníka správního řízení, z čehož plyne, že nemá v podstatě žádná práva atd.

<sup>654</sup> Srov. § 25 AZ: „Řízení se zastaví ...“

<sup>655</sup> Srov. § 10 odst. 3 AZ

<sup>656</sup> Srov. čl. 33 (Cases of subsequent application) odst. 2 Směrnice: „Moreover, Member States may apply a specific procedure as referred to in paragraph 3, where a person makes a subsequent application for asylum: (a) after his/her previous application has been withdrawn by virtue of Articles ... 20; ... 3. A subsequent application for asylum shall be subject first to a preliminary examination as to whether, after the withdrawal of the previous application or after the decision referred to in paragraph 2(b) on this application has been reached, new elements or findings relating to the examination of whether he/she qualifies as a refugee ... or as a persons who otherwise need international protection ... have been presented by the applicant.”

<sup>657</sup> Srov. čl. 34 (Procedural rules) odst. 1 Směrnice: „Member States shall ensure that applicants for asylum whose application is subject to a preliminary examination pursuant to Article 33 enjoy the guarantees listed in Article 9(1).”

musí cizince v jazyce v němž, jak se lze důvodně domnívat, žadatel rozumí, poučit o jeho právech a povinnostech v řízení a následcích porušování povinností a nespolupracování s úřady, o časovém rámci projednávání jeho žádosti, o způsobech, jakými lze dostat povinnosti sdělit rozhodovacímu orgánu všechny důležité okolnosti žádosti, musí mu být poskytnut - pokud je to nezbytné – tlumočnick, a opět v jazyce, kterému je schopen žadatel porozumět, musí být informován o výsledku řízení a v případě, že žádost nebude dále projednávána, o důvodech tohoto rozhodnutí a o možnostech, jak se proti rozhodnutí odvolat (!) atd.<sup>658</sup> Stávající právní úprava v zákoně o azylu, přestože ministerstvo vnitra může v případě hodném zvláštního zřetele dvouletou lhůtu k podání opakované žádosti prominout,<sup>659</sup> nezaručuje cizinci garance obsažené v čl. 9 odst. 1 Směrnice a vůbec nepočítá s tím, že by bylo možné se proti zamítavému rozhodnutí ministerstva vnitra odvolat (!). Směrnice naproti tomu i v tomto případě zaručuje cizinci, jehož opakovaná žádost nebude dále projednávána, právo podat odvolání k soudu či tribunálu (!).<sup>660</sup> Toto právo „řízení“ dle § 10 odst. 4 zákona o azylu jednoznačně nezaručuje. Naopak, samotný způsob rozhodování o udělení výjimky k podání opakované žádosti není blíže v zákoně upraven, nejde o řízení správní, z čehož plyne nejasné postavení „účastníka“ tohoto řízení, nejasný rozsah jeho práv a povinností, lhůt pro vydání rozhodnutí atd.

Na základě výše uvedeného se jeví nezbytným novelizovat ustanovení § 25 zákona o azylu tak, aby i v tomto případě, jak požaduje návrh Směrnice, byla žadatelům garantována ochrana

---

<sup>658</sup> Srov. čl. 9 (Guarantees for application for asylum) odst. 1 Směrnice: „1. With respect to the procedures provided for in Chapter III of this Directive, Member States shall ensure that all applicants for asylum enjoy the following guarantees: (a) They must be informed in a language which they may reasonably be supposed to understand of the procedure to be followed and of their rights and obligations during the procedure and the possible consequences of not complying with their obligations and not co-operating with the authorities. They must be informed about the time-frame, as well as the means at their disposal to fulfil the obligation to submit the elements as referred to in Article 4 of Council directive .../... on minimum standards for the qualification and status of third country nationals ...; (b) they must receive the services of an interpreter for submitting their case to the competent authorities whenever necessary. ... (c) they must not be denied the opportunity to communicate with the UNHCR or with any other organisation working on behalf of the UNHCR on the territory of the Member State pursuant to an agreement with such Member State; ... (e) they must be informed about the result of the decision by the determining authority in a language that they may reasonably be supposed to understand when they are not assisted or represented by a legal adviser or other counsellor. The information provided shall include information on how to challenge a negative decision ...” Srov. i čl. 34 odst. 3 písm. (a) Směrnice: „3. Member States shall ensure that (a) the applicant is informed in an appropriate manner of the outcome of the preliminary examination and, in case the application will not be further examined, of the reasons and of the possibilities of seeking an appeal or review of the decision;“

<sup>659</sup> Srov. § 10 odst. 4 AZ

<sup>660</sup> Srov. čl. 38 (The right to an effective remedy) odst. 1 písm. (c) Směrnice: „Member States shall ensure that applicants for asylum have the right to an effective remedy before a court or tribunal, against the following:... (c) a decision not to further examine the subsequent application pursuant to Articles 33 and 34;“

před non-refoulement.<sup>661</sup> Zároveň, s ohledem na úpravu rozhodování v případě opakovaných žádostí v čl. 33 a 34 Směrnice, navrhuje zrušit ustanovení § 10 odst. 3 a 4 AZ, zejména onu dvouletou lhůtu, která neumožňuje podání opakované žádosti dříve, než za dva roky od ukončení předchozího azylového řízení. Řízení o opakovaných žádostech o azyl musí odpovídat požadavkům čl. 33 a 34 Směrnice. Tzn., že i pokud bude navrženo určité předběžné řízení o tom, jestli bude opakovaná žádost posouzena meritorně, musí jít o řízení co do rozsahu práv účastníka tohoto řízení srovnatelné s řádným řízením o udělení azylu, včetně práva na podání žaloby ke krajskému soudu či jinému orgánu soudního či kvazisoudního typu (srov. návrh dále). Z důvodu prevence zneužívání institutu opakované žádosti navrhuje stanovení relativně krátkých lhůt pro vydání správního rozhodnutí s tím, že podání žaloby by nemělo automaticky odkladný účinek, ovšem při zachování efektivních kontrolních mechanismů. Navrhujeme tedy obdobný postup jako v případě projednávání žádostí, které byly správním orgánem zamítnuty jako zjevně nedůvodné.<sup>662</sup>

### **9.11.2. Nesoulad stávajícího zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných na základě aplikace konceptu třetí bezpečné země s pozměněným návrhem Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004**

Již jsme v nedávné minulosti upozornili na skutečnost, že stávající správní praxe zamítání žádostí jako zjevně nedůvodných z důvodu aplikace pravidla „bezpečné třetí země“ se nevypořádává s tím, zda tímto způsobem odmítnutý žadatel o udělení azylu v ČR má skutečně v okamžiku zamítnutí jeho žádosti možnost se do „třetí bezpečné země“ vrátit a zda tam má efektivně umožněn vstup do azylové procedury a zaručeno právo, že v této „třetí bezpečné zemi“ bude jeho žádost o azyl meritorně posouzena, když se tak s odkazem na toto pravidlo nestalo v ČR.<sup>663</sup> Na tento problém pamatuje i Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 a po členském státu požaduje, aby v případě, že zamítne žádost bez meritorního posouzení na základě aplikace pravidla třetí bezpečné země, vybavilo tohoto cizince dokladem informujícím příslušné úřady třetí bezpečné země, a to v jazyce této země, že žádost žadatele nebyla projednána meritorně.<sup>664</sup>

---

<sup>661</sup> Zde se nabízí novelizace ustanovení § 28 AZ, která by rozšířila okruh rozhodnutí, v nichž bude správní orgán povinen zkoumat existenci překážek vycestování, resp. minimálně non-refoulement, i o případy zastavení řízení dle § 25 AZ

<sup>662</sup> Srov. kapitolu 6.4. Návrhy na omezení zneužívání azylového řízení za účelem nelegálního zaměstnávání při zachování efektivních kontrolních mechanismů.

<sup>663</sup> Srov. [Stanovisko SOZE k aplikaci institutu bezpečné třetí země před vstupem ČR do EU](http://soze.hyperlink.cz), dostupné na <http://soze.hyperlink.cz>, v sekci Názory a komentáře SOZE

<sup>664</sup> Srov. čl. 27 odst. 3 písm. (b) Směrnice: „When implementing a decision solely based on this Article, Member States shall: (a) inform the applicant accordingly; and (b) provide him/her with a document informing the

Kromě toho ovšem musí členský stát žadateli garantovat v případě, že nebude vpuštěn na území třetí bezpečné země, přístup do azylové procedury na svém území, s plnými zárukami danými kapitolou II. Směrnice.<sup>665</sup> Toto právo současná legislativa v ČR negarantuje. Tento nedostatek považujeme za velmi závažný, protože může v konkrétních případech vést k tomu, že žádost žadatele nebude meritorně prozkoumána žádným státem a může tak dojít k odepření spravedlnosti osobě vyžadující mezinárodní ochranu formou udělení azylu.

Bude tedy zapotřebí novelizovat zákon o azylu v souladu s požadavky čl. 27 odst. 3 Směrnice tak, aby a) žadatel byl jednak zaopatřen dokumentem potvrzujícím v jazyce třetí bezpečné země, že jeho žádost nebyl v ČR posouzena meritorně, a b) měl žadatel, kterému nebude umožněn vstup na území třetí bezpečné země, zajištěn následně v ČR efektivní přístup k azylové proceduře, včetně garantování meritorního posouzení jeho žádosti.

### **9.12. § 23 odst. 3 zákona o azylu<sup>666</sup>**

Navrhujeme novelizovat, resp. precizněji formulovat, toto ustanovení ve směru posílení právního postavení osob a to zejména žen, které odvozují svoje obavy před pronásledováním z důvodu porušení práva na sexuální integritu<sup>667</sup> tak, aby v tomto případě existovala povinnost státu zajistit vedení pohovoru osobou stejného pohlaví, ledaže by sám žadatel požádal jinak. Stávající formulace tohoto ustanovení svěčuje posouzení, zda jde o důvody hodného zřetele, plně do kompetence správního orgánu, aniž by dotčený žadatel disponoval efektivními možnostmi zvrátit rozhodnutí správního orgánu. Obdobně nedostatečná je formulace ve vztahu k zajištění tlumočení osobou stejného pohlaví, které je podmíněno možnostmi správního orgánu a to opět s tím, že neexistuje efektivní přezkum posouzení rozhodnutí správního orgánu, zda zajištění tlumočení osobou stejného pohlaví skutečně nebylo v jeho možnostech. I v tomto případě by měla existovat povinnost správního orgánu zajistit

---

*authorities of the third country, that the application has not been examined in substance.*” Toto ustanovení koresponduje s čl. 29 odst. 2 rakouského azylového zákona: *„Administrative decision rejecting an application for asylum on the ground set forth in article 4 or 4a shall be accompanied by a certification, drawn up in the official language of the safe third country, to the effect that a substantive examination has been made of the alien's asylum application submitted in Austria on account of the protection existing in a safe third country and that an appeal lodged against such administrative decision shall not have suspensory effect.*” Srov. v této souvislosti i čl. 35A pozměněného návrhu Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004

<sup>665</sup> Srov. čl. 27 odst. 4 Směrnice: *„Where the third country does not permit the applicant for asylum in question to enter its territory, Member States shall ensure that access to a procedure is given in accordance with the basic principles and guarantees described in Chapter II.*”

<sup>666</sup> *„Z důvodů hodných zvláštního zřetele zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví.“*

tlumočení osobou stejného pohlaví, ledaže by žadatel požádal jinak. V tomto případě navrhuje zakotvit oprávnění správního orgánu zprostit se této povinnosti v ojedinělých, výjimečných případech, kdy u některých vzácných jazyků nemusí být zajištění tlumočení osobou stejného pohlaví objektivně možné. Takový postup by však musel být správním orgánem řádně odůvodněn. O výše uvedených právech by měl být žadatel informován při doručení předvolání k pohovoru,<sup>668</sup> tzn. ještě před jeho zahájením.

### 9.13. Explicitní zakotvení povinnosti informovat žadatele o udělení azylu o jeho právech a povinnostech do zákona o azylu<sup>669</sup>

Přestože v praxi jsou žadatelé o udělení azylu informováni o svých právech a povinnostech formou poučení žadatele o udělení azyl,<sup>670</sup> toto poučení ovšem nemá explicitní zakotvení

---

<sup>667</sup> Tzn. v případech, kdy se stala žadatelka o udělení azylu obětí sexuálně motivovaného činu (např. znásilnění)

<sup>668</sup> Poukazujeme např. na **rakouský** azylový zákon. Dle ustanovení čl. 24b odst. 2 má žadatel, který zakládá svoje obavy před pronásledováním ve smyslu čl. 1 A Ženevské úmluvy na porušení práva na sexuální sebeurčení, právo na to, být pohovorován osobou stejného pohlaví, ledaže by požádal jinak a o tomto svém právu musí být průkazným způsobem informován („*Asylum seekers who base their fear of persecution (article 1, section A, of the Geneva Convention on Refugees) on infringement of their right to sexual self-determination shall be interviewed by senior officials of the same sex unless they request otherwise; such asylum seekers shall be informed in a provable manner of the existence of that possibility.*“) I podle čl. 63 odst. 3 **bulharského** zákona o azylu a uprchlících, je žena-žadatelka na požádání pohovorována (a zároveň i zajištěno tlumočení) osobou stejného pohlaví („*A woman seeking protection shall, upon her request be interviewed by an interviewing authority and/or translator or interpreter, accordingly, of the same sex.*“). Obdobné ustanovení obsahuje i **kyperský** zákon o uprchlících v § 11 odst. 5 („*At the time of the submission of the application the applicant is informed, in a language understood by him, of his rights and obligations as an asylum applicant as those are provided for in the present Law, of the asylum examination procedure which he should follow, as well as of his rights and obligations related to this procedure, and specifically, for this purpose, is informed of :* (i) *His right to free- of -charge assistance by an interpreter, in his language or in a language understood by him in case there is no interpreter to translate into his mother tongue;* (ii) *His right to call a lawyer or a legal adviser to assist him during the whole procedure;* (iii) *His right, at all the stages of the asylum examination procedure, to communicate with the representative of the UN High Commissioner for Refugees or with other organizations dealing with refugees which may operate on behalf of the UN High Commissioner for the Refugees.* (iv) *His right to communicate with other organizations dealing with refugees.*“). Obdobné ustanovení obsahuje i **irský** zákon o uprchlících (srov. § 11 odst. 8: „*On receipt by the Commissioner of an application under the provisions of this Act, the Commissioner shall, without delay, give or cause to be given to the applicant a statement in writing specifying, where possible in a language that he or she understands—(a) the procedures to be observed in the investigation of applications under this section, (b) the entitlement of the applicant to consult a solicitor, (c) the entitlement of the applicant to contact the High Commissioner, (d) the entitlement of the applicant to make written submissions to the Commissioner, (e) the duty of the applicant to co-operate with the Commissioner and to furnish information relevant to his or her application, (f)32 the obligation of the applicant to comply with subsections (4), (4A) and (5) of section 9 and the possible consequences of non-compliance with that obligation including the possibility that his or her application for a declaration may be deemed to be withdrawn and that the Minister may refuse to give the applicant a declaration, (g) the possible consequences of the failure of the applicant to attend an interview under this section.*“

<sup>669</sup> Nejnovější návrh novely zákona o azylu, připravený Ministerstvem vnitra ČR, již s podobnou povinností počítá a navrhuje v § 10 na konci odst. 5 doplnit věty následujícího znění: „*Ve výzvě ministerstvo cizince písemně poučí v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém neschopen se dorozumět, o procesních právech a povinnostech žadatele o udělení azylu a právu kdykoliv se obrátit se žádostí o pomoc na fyzickou nebo právnickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci či ochranou zájmů uprchlíků a na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen “Úřad Vysokého komisaře”). Nelze-li poučení uvést ve výzvě, poučí ministerstvo cizince do 15 dnů od podání žádosti o udělení azylu.*“

v zákoně o azylu a považujeme za vhodné, zakotvit povinnost ministerstva vnitra informovat žadatele o udělení azylu o jeho právech povinnostech přímo do zákona o azylu s tím, že by tato informace měla být žadateli poskytnuta jako doposud v písemné podobě a v jeho mateřském jazyce popř. jazyce v jakém je schopen se žadatel dorozumět. Podobnou povinnost zakotvuje celá řada právních úprav v jiných evropských zemích<sup>671</sup> a s jejím zakotvením počítá i pozměněný návrh Směrnice rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z konce dubna 2004.<sup>672</sup>

#### 9. 14. § 19 odst. 2 zákona o azylu

Přestože toto ustanovení zavazuje ministerstvo vnitra k tomu, informovat žadatele o azylu o své povinnosti dbát na ochranu osobních údajů,<sup>673</sup> právní úpravy v některých státech zakotvují ochranu žadatele před únikem informací precizněji a poskytují tak žadateli dle našeho názoru vyšší standard ochrany. Velmi podrobnou a propracovanou ochranu osobní identity žadatele o azyl obsahuje **irský** zákon o uprchlících, únik osobních údajů může vést až k 12-ti měsíčnímu vězení odpovědné osoby.<sup>674</sup> Poukazujeme i na čl. 63 odst. 3 **bulharského**

---

<sup>670</sup> Které obsahuje informace o zahájení řízení, průběhu správního řízení o udělení azylu, doručování písemností, pobytu v azylovém zařízení, ubytování mimo pobytové středisko a postup při změně pobytu

<sup>671</sup> V této souvislosti odkazujeme opět na **rakouský AZ**. Dle § 26 (Information and instructions) je ministerstvo vnitra povinno předat žadateli po podání žádosti leták obsahující práva a povinnosti žadatele a to v jazyce, kterému je schopen žadatel porozumět a s důrazem na informování o povinnosti být příslušným úřadům k dispozici pro účely azylového řízení a o právních následcích za porušení této povinnosti („(1) *The Federal Minister of the Interior shall issue an explanatory leaflet setting out asylum seekers' rights and obligations, a copy of which shall be provided at the latest upon submission of the application at the initial reception centre, in a language understandable to the asylum seeker. This leaflet shall be prepared in advance in those languages which it may be presumed will be understandable to the asylum seekers. (2) In particular, the leaflet shall draw attention to the duty of asylum seekers to place themselves at the disposal of the authorities for purposes of a procedure pursuant to the present federal law and to the legal consequences specified in articles 30, 31 and 34b.*“)

<sup>672</sup> Srov. čl. 9 odst. 1 písm. a) Směrnice (Guarantees for applicants for asylum): „*With respect to the procedures provided for in Chapter III of this Directive, Member States shall ensure that all applicants for asylum enjoy the following guarantees: (a) they must be informed in a language which they may reasonably be supposed to understand of the procedure to be followed and of their rights and obligations during the procedure and the possible consequences of not complying with their obligations and not co-operating with the authorities. They must be informed about the time-frame, as well as the means at their disposal to fulfil the obligation to submit the elements as referred to in Article 4 of the Council Directive .../.. on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. The information must be given in time to enable them to exercise the rights guaranteed in this Directive and to comply with the obligations described in Article 9A.*“

<sup>673</sup> Srov. § 19 odst. 2 AZ

<sup>674</sup> Srov. § 19 irského zákona o uprchlících: „**Protection of identity of applicants.** (1) *The Commissioner, the Board, the Tribunal, the Minister, the Minister for Foreign Affairs and their respective officers shall take all practicable steps to ensure that the identity of applicants is kept confidential. (2) Subject to sections 9(15) and 26, no matter likely to lead members of the public to identify a person as an applicant under this Act shall be published in a written publication available to the public or be broadcast without the consent of that person. (3) If any matter is published or broadcast in contravention of subsection (2), the following persons, namely— (a) in the case of a publication in a newspaper or periodical, any proprietor, an editor and any publisher of the*

zákona o azylu a uprchlících, který explicitně zakazuje shromažďování informací o žadateli prostřednictvím úřadů státu, z něhož dotyčný žadatel uprchnul.<sup>675</sup> **Kyperský** zákon o uprchlících rovněž explicitně stanoví, že jak fakt podání žádosti o azyl, tak veškeré informace vztahující se k žádosti, jsou důvěrného charakteru a v žádném případě nesmí být vyzrazeny úřadům státní příslušnosti žadatele, ani nesmí být tyto úřady požádány o poskytnutí jakékoli informace k žadateli.<sup>676</sup> Rovněž tak pozměněný návrh Směrnice Rady stanovující minimální záruky pro řízení o udělení a odnětí azylu z 30. dubna 2004 zavazuje členské státy dbát na ochranu osobních údajů individuálního žadatele o azyl, zejména ve vztahu k tvrzenému původci pronásledování. Ochrana však není poskytnuta jen samotnému žadateli, ale i osobám na něm závislým a jeho rodinným příslušníkům, nacházejícím se v zemi původu.<sup>677</sup>

---

*newspaper or periodical, (b) in the case of any other publication, the person who publishes it, and (c) in the case of matter broadcast, any person who transmits or provides the programme in which the broadcast is made and any person having functions in relation to the programme corresponding to those of the editor of a newspaper, shall be guilty of an offence and shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding £1,500 or to imprisonment for a term not exceeding 12 months or to both. (4) Where a person is charged with an offence under subsection (3) it shall be a defence to prove that at the time of the alleged offence he or she was not aware, and neither suspected nor had reason to suspect, that the publication or broadcast in question was of such matter as is mentioned in subsection (2). ... (5) In this section—"a broadcast" means the transmission, relaying or distribution by wireless telegraphy of communications, sounds, signs, visual images or signals intended for direct reception by the general public whether such communications, sounds, signs, visual images or signals are actually received or not; "written publication" includes a film, a sound track and any other record in permanent form (including a record that is not in a legible form but which is capable of being reproduced in a legible form) but does not include an indictment or other document prepared for use in particular legal proceedings."*

<sup>675</sup> Srov. čl. 63 odst. 3 cit. Zákona: „Collecting information about aliens from the official authorities of the countries where they have fled from shall not be allowed.” Podle čl. 65 téhož zákona, informace a dokumenty vztahující se k žadateli o azyl či osobě s udělenou ochranou, které vyšly najevo během azylového řízení nebo pobytu cizince na území Bulharska po udělení ochrany, představují úřední tajemství. Musí být uchovány v osobním spise žadatele a záznamech státního úřadu pro uprchlíky a použity výhradně pro účely azylového řízení nebo pro potřeby mezinárodní spolupráce mezi členskými zeměmi Ženevské konvence („Article 65. The information and documents related to the person of the alien seeking or granted protection, which have become known during the status determination procedure or during the alien's residence in the territory of the Republic of Bulgaria after the grant of status, shall constitute official secret. They shall be kept in the personal files and in the Agency's register and shall be used solely for the purposes of the procedure provided for in this Law or for the needs of the international cooperation between the States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.”)

<sup>676</sup> Srov. § 14 odst. 4 kyperského zákona o uprchlících: „Both the fact of the submission of an application for the recognition of refugee status as well as any information related to the application remain confidential and are in no case revealed to the authorities of the applicant's country of nationality nor are these authorities asked to provide any information about the applicant.”

<sup>677</sup> Srov. čl. 22 (Collection of information on individual cases) Směrnice: „For the purpose of examining individual cases, Member States shall not: (a) directly disclose the information regarding individual applications for asylum, or the fact that an application has been made, to the alleged actor(s) of persecution of the applicant for asylum. (b) obtain any information from the alleged actor(s) of persecution in a manner that would result in such actor(s) being directly informed of the fact that an application has been made by the applicant in question, and would jeopardise physical integrity of the applicant and his/her dependants, or the liberty and security of his/her family members still living in the country of origin.”



S ohledem na znění čl. 22 Směrnice považujeme za vhodné, zakotvit do zákona explicitní povinnost správního orgánu dbát na ochranu osobních údajů, protože toto ustanovení poskytuje tolik potřebnou ochranu nikoli pouze samotnému žadateli, ale i jeho rodinným příslušníkům a to jak v členském státě, tak (a tuto skutečnost si dovoluujeme zdůraznit, protože jde dle našeho názoru nad rámec ustanovení § 19 odst. 2 zákona o azylu) i v zemi původu. Znění příslušného ustanovení by mělo plně korespondovat s požadavky čl. 22 Směrnice.

### **9.15. Zakotvení tzv. vyšetřovací povinnosti (Duty of investigation) přímo do zákona o azylu**

Poukazujeme např. na právní úpravu v **rakouském azylovém zákoně**. Ustanovení § 28 (Duty of Investigation) obsahuje povinnost správního orgánu ex officio zajistit, aby byly shromážděny ve všech stádiích azylového řízení všechny podstatné informace pro vydání rozhodnutí nebo doplněny neúplné informace, které se týkají okolností svědčících ve prospěch žádosti o azyl. A dále, že jsou konkretizovány materiální důkazy, tyto informace dokládající nebo že předložené důkazy jsou úplné, a obecně, že jsou doloženy všechny potřebná vysvětlení na podporu azylové žádosti.<sup>678</sup> Jestliže je to nezbytné, musí být materiální důkazy opatřeny rovněž ex officio. Takto formulované povinnosti správního orgánu v azylovém řízení navíc do značné míry kopírují soudní judikaturu Vrchního resp. krajských soudů v azylových věcech.<sup>679</sup>

---

<sup>678</sup> Srov. čl. 28 rak. AZ: „The authority shall endeavour ex officio at all stages of the procedure to ensure that information relevant to the taking of a decision is adduced or that incomplete information concerning the circumstances invoked in support of the asylum application is supplemented, that the documentary evidence to substantiate such information is specified or that the evidence offered is complete and, in general, that any explanations required in support of the application are provided. If necessary, documentary evidence is also to be procured ex officio.”

<sup>679</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 5 A 508/96-26 ze dne 28. 4. 1998: „Hodnocení důkazů je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které v odůvodnění svého rozhodnutí musí vyjádřit. To žalovaný (ministr vnitra, pozn. autora) (tím méně správní orgán I. Stupně) neudělal, když jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pomínil, aniž by vyložil, proč tak učinil a aniž by využil možnosti provést provést ke sporné skutečnosti případně dostupné důkazy další“ (podobně i rozsudky č.j. 7A 509/96-26. ze dne 23. 1. 1998, č.j. 7 A 539/95-24 ze dne 29. 12. 1997, č.j. 7 A 516/97-42 ze dne 30. 1. 1998, č.j. 7A 523/97-37 ze dne 26. 2. 1999). Z citovaného rozsudku uvádíme i následující: „Nevěrohodnostní tvrzení žadatele (v jednotlivostech) může být sice dovozována z jednotlivých jím uváděných údajů, avšak za předpokladu, že případný rozpor (pokud vůbec existuje) žadatel jednak náležitě nevysvětlil, a jednak, je-li vyloučeno pochybení v překladech. Je především povinností správního orgánu objasnit skutečnosti rozporné, popř. tvrzení jako rozporná popř. mezerovitá se jevící, objasnit časovou a místní souslednost tvrzených událostí, jejich příčin a důsledků.“ K zajištění materiálních důkazů správním orgánem ex officio připomínám např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 10.2002, č.j. 6 A 512/95-68: „V daném případě, kdy žalobce do spisu založil kontaktní adresu na jednoho z funkcionářů organizace (...), bylo nepochybně v silách žalovaného pokusit se dotazem na tuto osobu ověřit tvrzení žalobce o jeho členství v organizaci (...), což však žalovaný neučinil. Chybí tak jakákoliv skutková zjištění stran členství žalobce ve jmenované organizaci, stejně jako chybí důkazy, z nichž by tato

## 9.16. Návrhy na možné posílení postavení UNHCR v azylovém řízení

Za podnětnou pro případnou novelizaci Hlavy VI (Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky) zákona o azylu vidíme např. v ustanovení čl. 3 **bulharského** zákona o azylu a uprchlících.<sup>680</sup> V čl. 3 odst. 1 Bulharsko proklamuje, a dle našeho názoru případně a elegantní formou, svoje závazky vyplývající z Ženevské úmluvy plnit prostřednictvím svých státních úřadů ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.<sup>681</sup> Dále však může UNHCR, kromě práv srovnatelných s právní úpravou i v ČR, - tzn. práva na informaci, přístupu k azylové proceduře na všech stupních a možnosti seznámení s každým individuálním případem, - poskytnout ve vztahu ke každému konkrétnímu případu svoje ústní či písemné stanovisko.<sup>682</sup> Přestože se jedná o praxi, kterou lze zaznamenat i v ČR, považujeme s ohledem na výjimečný mandát UNHCR při ochraně uprchlíků, za žádoucí zakotvit obdobné oprávnění i do českého zákona o azylu. Institucionalizovalo by totiž současnou praxi, zároveň by však dle našeho názoru kvalitativně posunulo dosah stanovisek UNHCR v konkrétních individuálních kauzách směrem k posílení lidsko-právní ochrany žadatele v souladu příslušnými dokumenty tohoto úřadu.

**Kyperský** zákon o uprchlících zavazuje Úřad pro uprchlíky, který rozhoduje o žádostech o azyl, vést azylové řízení v souladu s Příručkou k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků.<sup>683</sup>

**Irský** zákon o uprchlících ukládá prvoinstančnímu správnímu orgánu v azylovém řízení - Komisaři pro azylové žádosti (Refugee Applications Commissioner), na písemnou žádost

---

skutková zjištění vyplývala.“ ; k této problematice srov. bohatou soudní judikaturu na webových stránkách Styčné kanceláře UNHCR v Praze ([http://www.unhcr.cz/czech\\_soud.htm](http://www.unhcr.cz/czech_soud.htm))

<sup>680</sup> Dostupného v anglickém překladu na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3de651d44>

<sup>681</sup> „The Republic of Bulgaria shall fulfil its obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees through its state authorities in cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees.”

<sup>682</sup> „The United Nations High Commissioner for Refugees shall, through his representative in the Republic of Bulgaria, have the right to information, as well as access to any stage of the Refugee Status Determination Procedure, humanitarian status and temporary protection. He may get acquainted with any file and give a written or oral opinion on each specific case.” Bulharský zákon o azylu a uprchlících přiznává UNHCR významné postavení i při udělování časově omezeného humanitárního statutu, který může být udělen mimo jiné i na základě důvodů uvedených v závěrech Výkonného výboru UNHCR (srov. čl. 9 odst. 2 tohoto zákona: „Humanitarian status may also be granted for other humanitarian reasons or on other grounds stipulated in the Bulgarian legislation, as well as on the grounds indicated in the Conclusions of the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugees.”

<sup>683</sup> Srov. § 11A, písm. b) kyperského zákona o uprchlících: „For the determination of refugee status, the Authority- ... (b) Shall be guided by the Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, issued by the Office of United Nations High Commissioner for Refugees.”

poskytnout UNHCR fotokopii každého interview žadatele o azyl.<sup>684</sup> Irský zákon o uprchlících jde však ještě dál a umožňuje UNHCR požádat Komisaře o zaslání fotokopie písemné zprávy, obsahující šetření provedené tímto orgánem s odkazem na důvody předložené žadatelem při pohovoru a další informace, považované Komisařem za důležité a dále vysvětlení komisaře spolu s doporučením, zda dotyčnému žadateli azyl udělí či nikoli.<sup>685</sup> V případě, že Komisař navrhuje žádost o azyl zamítnout, může UNHCR požádat o kopie všech zpráv, dokumentů a označení povahy a zdroje všech dalších informací, týkajících se žádosti, s nimiž se Komisaře během prošetřování případu seznámil.<sup>686</sup> Tentýž zákon ukládá imigračnímu úředníkovi či policistovi, který rozhodnul o zajištění, povinnost informovat zajištěného žadatele o jeho právu na to, aby o skutečnosti jeho zajištění, místě zajištění a každé změně místa zajištění, bylo informováno UNHCR nebo jiná jím určená osoba.<sup>687</sup>

### **9.17. § 35 s.ř.s., resp. §§ 26 a 27 o.s.ř., ve vztahu k zastupování žadatelů o azyl právníky nevládních organizací poskytujících těmto osobám bezplatné právní poradenství**

Výše uvedená ustanovení neumožňují právníkům nevládních organizací, specializujících se na právní poradenství žadatelům o azyl, zastupování žadatelů v řízení před krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem. Kromě zastupování advokátem a osobami, vykonávajícími specializované právní poradenství dle zvláštních zákonů, pokud se zastupování týká oboru jejich činnosti,<sup>688</sup> sice s.ř.s umožňuje, aby se žalobce-žadatel o azyl nechal před krajským soudem zastoupit kteroukoli fyzickou osobou, způsobilou k právním úkonům v plném rozsahu. Soud však usnesením takové zastoupení nepřipustí, pokud tento obecný zmocněnec

---

<sup>684</sup> Srov. § 8 odst. 3, písm. b) irského zákona o uprchlících: „(b) *The Commissioner shall furnish a copy of the record of any interview under subsection (1) — ... (ii) to the High Commissioner whenever so requested by him or her in writing.*” S ohledem na mandát UNHCR, považujeme tuto možnost, tedy na požádání získat přístup k fotokopii pohovoru, za velmi praktický (a zároveň rychlý a účinný) nástroj získání bližších informací o konkrétním případě. Stávající ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) AZ sice umožňuje UNHCR nahlížet do správního spisu účastníka řízení (s podmínkou souhlasu žadatele vyjma případů, kdy se lze důvodně domnívat, že se žadatel již nenachází na území ČR, srov. § 37 odst. 2 AZ), ale jelikož UNHCR nelze považovat ani za účastníka řízení ani jeho zástupce ve smyslu § 23 odst. 1 s.ř., tak zákonná úprava umožňuje UNHCR vlastně pouze do spisu nahlédnout, nikoli však už si z něj učinit výpis, natožpak kopii.

<sup>685</sup> Srov. § 13 odst. 1 a 4 irského zákona o uprchlících

<sup>686</sup> Srov. § 13 odst. 10 irského zákona o uprchlících

<sup>687</sup> Srov. § 10 odst. 1(d) irského zákona o uprchlících: „*The immigration officer or, as the case may be, the member of the Garda Síochána concerned shall, without delay, inform a person detained pursuant to subsection 8) or (13)(a) of section 9 or cause him or her to be informed, where possible in a language that the person understands— ... (d) that he or she is entitled to have notification of his or her detention, the place of detention concerned and every change of such place sent to the High Commissioner and to another person reasonably named by him or her,*“

<sup>688</sup> Srov. § 35 odst. 2 s.ř.s.: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, účastník může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených.*”<sup>5)</sup> ...“ A poznámka 5) odkazuje na zákon o patentových zástupcích, o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky a notářský řád

zastupuje v různých věcech opětovně.<sup>689</sup> Toto omezení tak znemožňuje zastupovat právníkům nevládních organizací, specializovaných na právní poradenství žadatelům o azyl, svoje klienty-žadatele, které předtím zastupovali ve správním řízení,<sup>690</sup> v řízení před krajským soudem resp. Nejvyšším správním soudem

Toto omezení považujeme za značný handicap žadatelů o azyl. Drtivá většina z nich si nemůže dovolit být před krajským soudem zastoupena advokátem, kteří se navíc většinou v azylové problematice neorientují,<sup>691</sup> což je oproti žalovanému ministerstvu vnitra, které před soudem zastupuje zkušený právník, znevýhodňuje a považujeme tuto skutečnost s ohledem na specifika žadatelů<sup>692</sup> za porušení principu rovnosti zbraní. Zároveň se domníváme, že by umožnění takového zastupování, s ohledem na odbornou specializaci právníků některých nevládních organizací (resp. občanských sdružení) výlučně na azylové a cizinecké právo, přispělo nejen k vyšší právní ochraně žalobců-žadatelů (a k zrovnoprávnění „zbraní“ ve vztahu k ministerstvu vnitra), ale obecně i ke kultivaci projednávání jednotlivých případů (zejména pokud jde o odbornou stránku věci). Poukazujeme na případ občanských sdružení zabývajících se ochranou osob před diskriminací, kterým s.ř.s. (a rovněž tak i o.s.ř.<sup>693</sup>) umožňuje a to v dosti širokém rozpětí co do důvodů diskriminace, zastupování obětí diskriminace před soudem.<sup>694</sup> Pokud bylo pravidlo zastupování advokáty prolomeno u zastupování obětí diskriminace specializovanými občanskými sdruženími, nevidíme žádné důvody či překážky, které by měly znemožňovat umožnění zastupování žadatelů o azyl právníky nevládních občanských sdružení specializovaných na azylové a cizinecké právo.<sup>695</sup>

---

<sup>689</sup> Srov. § 35 odst. 5 s.ř.s.: „Účastník se může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně.“

<sup>690</sup> A s čímž právní úprava výslovně počítá, srov. ust. § 21 odst. 1 AZ: „Účastník řízení má právo požádat o pomoc právníckou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Pokud tato osoba poskytuje účastníku řízení o udělení azylu právní pomoc bezplatně, může ministerstvo přispět na úhradu nákladů spojených s poskytováním této pomoci na základě písemně uzavřené smlouvy.“

<sup>691</sup> Což dokazuje odborná úroveň žalob resp. kasačních stížností sepsaných advokáty, s nimiž měli možnost se právníci naší organizace seznámit

<sup>692</sup> Zejména pokud jde o jejich omezené finanční a výdělkové možnosti (v prvním roce azylového řízení nemožnost legálního zaměstnání, při pobytu na soukromí finanční příspěvek ve výši živ. minima jen tři měsíce, zamezení přístupu k dávkám státní sociální podpory, kapesné ve výši 12,- Kč na dospělou osobu a den atd.) k najmutí advokáta

<sup>693</sup> Srov. § 26 odst. 3 o.s.ř.

<sup>694</sup> Srov. § 35 odst. 4 s.ř.s.

<sup>695</sup> Srov. i doporučení, které přijaly pracovní skupiny na semináři s názvem „Azylové řízení v České republice“, pořádaném dne 16. února 2004 Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky v Praze v prostorách Ministerstva spravedlnosti: „5. Kvalitě soudního řízení v azylových věcech by prospělo, kdyby k zastupování žalobců byly připuštěny nevládní organizace zabývající se uprchlickou problematikou. ... 1. První nabízející se cestou je legislativně zakotvit možnost, aby pracovníci nevládních organizací mohli vykonávat regulérní právní zastoupení žadatelů o azyl i v soudním řízení, což je dosud podle § 35 odst. 2 s.ř.s. patrně nepřipustné.“ "

## 9.18. Předání fotokopie protokolu o pohovoru každému žadateli po jeho skončení

Navrhujeme, obdobně jako je tomu řadě dalších zemí,<sup>696</sup> nově zakotvit do zákona o azylu povinnost správního orgánu po skončení každého pohovoru předat žadateli o azyl fotokopii protokolu o provedeném pohovoru. Dle stávající právní úpravy, se subsidiárním použitím správního řádu, si totiž žadatel a jeho zástupce (který, pokud jde o právníka specializované nevládní organizace, se musí navíc prokázat plnou mocí s ověřeným podpisem účastníka<sup>697</sup>) mohou, kromě nahlížení, ze správního spisu pořizovat toliko výpisy.<sup>698</sup> Takto formulované oprávnění není v praxi příliš praktické, protože v sobě nezahrnuje právo na poskytnutí fotokopie záznamu o pohovoru. Žadatel si sice může pořídit úplný výpis pohovoru, musí tak však učinit vlastnoručně, což může s ohledem na délku přepisu některých pohovorů trvat několik hodin resp. až dnů (pokud by si chtěl vypsát i ve jeho případě použité informace o zemi původu).<sup>699</sup> Dle našeho názoru, založeného na dlouholeté praktické zkušenosti s právním poradenstvím žadatelům o azyl, by předání fotokopie interview značně ulehčilo poskytování právní pomoci žadatelům ze strany právníků nevládních organizací, kteří by tak nebyli odkázáni pouze na informace zprostředkované samotným žadatelem, popř. obsaženými ve správním rozhodnutí. Možnost disponovat přepisem pohovoru, aniž by žadatel musel pořizovat jeho výpis na pracovišti OAMP (což s ohledem na jazykovou a informační bariéru představuje pro řadu žadatelů o azyl nepřekonatelnou překážku<sup>700</sup>), by dle našich zkušeností

<sup>696</sup> Odkazujeme např. na právní úpravu v § 8 odst. 2 irského zákona o uprchlících: „An interview ... shall, where necessary and possible, be conducted with the assistance of an interpreter and a record of the interview shall be kept by the officer conducting it and a copy of it shall be furnished to the person and, if the interview was conducted by an immigration officer, to the Commissioner.”

<sup>697</sup> Srov. § 20 odst. 2 AZ: „Účastník řízení má právo se po celou dobu řízení nechat zastupovat na základě plné moci; není-li plná moc udělena advokátovi, podpis tohoto účastníka na plné moci musí být úředně ověřen.“

<sup>698</sup> Srov. § 23 odst. 1 s.ř.: „Účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy.“

<sup>699</sup> Srov. JUDr. Radek Ondruš a kolektiv, Správní řád, komentář, Linde Praha, a.s., 2003, str. 200: „(Výpisy ze správního spisu) Osoba oprávněná k nahlédnutí do spisu má právo pouze na to, aby do spisu nahlédla a učinila si výpisy z jeho obsahu. Výpisem se rozumí jak opis části spisu, tak i jeho jednotlivých písemností. Za výpis ze spisu lze považovat i jeho opis, který je úplným výpisem. Správní úřad není povinen poskytnout oprávněné osobě prostředky k pořizování výpisů ze spisu, jako je např. papír a psací potřeby, popř. psací stroj. Tyto prostředky si oprávněná osoba musí přinést. .. (Kopie správního spisu) Díkce zákona pochází z doby, kdy kopírovací technika byla velmi výjimečná a pořizování kopií bylo neúměrně nákladné. I když dnes je pořizování kopií nepoměrně jednodušší, zákonné oprávnění se váže toliko k pořizování výpisů. Na poskytnutí kopie ze správního spisu není právní nárok a správní úřad není povinen požadavku na její poskytnutí vyhovět. Pokud se však správní úřad rozhodne poskytnout oprávněné osobě kopii ze správního spisu, nesmí tak dle ust. § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. učinit bezplatně. Poskytnout kopii ze správního spisu lze pouze za úplaty zahrnující veškeré náklady spojené s provozem kopírovacího zařízení a jeho obsluhy. V žádném případě nesmí správní úřad umožnit vynesení správního spisu z budovy do prostor, kde by se pořídila jeho kopie.“

<sup>700</sup> Je zapotřebí si uvědomit, že žadatel, pokud chce nahlédnout do spisu, vedeného o jím podané žádosti o azyl a pořídit si z něho výpis, musí se nejdříve domluvit s příslušným pracovníkem OAMP a musí se zjistit, kde se správní spis nachází. Spis se totiž (lepší varianta) může nacházet na dislokovaném pracovišti OAMP v některém z azylových zařízení, kde je rovněž dotyčný žadatel hlášen k pobytu, ovšem mohl být zaslán (jak někdy u komplikovanějších a složitějších případů bývá) k rozhodnutí do sídla OAMP v Praze a vyvstává problém

přispělo k větší transparentnosti azylového řízení v konkrétním případě, k vyšší právní jistotě konkrétního žadatele o férovosti, korektnosti a spravedlnosti azylového řízení, vedeného o jím podané žádosti a o správnosti a zákonnosti rozhodnutí. V neposlední řadě by rovněž usnadnilo přístup k efektivnější právní pomoci. Možnost seznámit se s přepisem interview a tedy podrobně s důvody žádosti o azyl, při odpadnutí časově a finančně nákladného pořízování plné moci a výpisu ze spisu na pracovišti OAMP, by vedlo k vyšší efektivitě právního poradenství, k zajištění vyššího standardu ochrany osob splňujících kritéria pro udělení azylu či překážky vycestování a naopak k rychlejšímu a účinnějšímu odlišení žadatelů nespadaících do režimu azylového zákona, k opuštění azylové procedury těmito osobami a hledání alternativ v režimu cizineckého zákona.

### **9.19. Zpřesnění, resp. zjednodušení právní úpravy v případě předkládání cestovního průkazu totožnosti pro účely podání žádosti o povolení k pobytu dle § 69a CZ**

Ustanovení § 69a zákona o pobytu cizinců, které umožňuje za stanovených podmínek<sup>701</sup> podání žádosti o povolení k pobytu cizincem po ukončení azylového řízení, prokázalo v praxi svoji životaschopnost<sup>702</sup> a řadě cizinců (často velmi dobře integrovaných) pomohlo vyřešit mnohaletou nejistotu ohledně pobytového statutu na území ČR. Přesto si dovoluujeme navrhnout jedno opatření, které by dle našeho názoru dále zefektivnilo přístup cizinců k této

---

efektivního přístupu ke spisu - buď jeho zaslání na dislokované pracoviště, což sebou nese časové prodlevy anebo nutnost cestovat k nahlédnutí na pracoviště OAMP v Praze, což je zase pro žadatele finančně nákladné. A pokud žadatel neovládá český jazyk, lze vůbec pochybovat o smysluplnosti nahlédnutí do spisu, který je včetně pohovoru a informací o zemích původu veden výhradně v českém jazyce.

<sup>701</sup> Srov. § 69a odst. 1 CZ: „Žádost o povolení k pobytu může podat na území ministerstvu cizinec, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení azylového řízení a a) pobýval na území na základě dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu a v postavení žadatele o azyl nebo o přiznání postavení uprchlíka nebo v postavení obdobném nepřetržitě po dobu nejméně 5 let, a b) není občanem státu, který je podle zvláštního právního předpisu označen za bezpečnou zemi původu.“

<sup>702</sup> A to díky vstřícnému a otevřenému postoji příslušných pracovníků OAMP Ministerstva vnitra, v jejichž gesci se problematika rozhodování o trvalém pobytu dle § 69a nachází. Samotná procedurální úprava podávání a rozhodování o žádosti totiž není v některých ohledech prosta určitých komplikací. Např. pokud se cizinec, který splňuje podmínky stanovené § 69a CZ, rozhodne podat si žádost o povolení k pobytu po nabytí právní moci prvoinstančního rozhodnutí o neudělení azylu, má ve většině případů na podání žaloby ke krajskému soudu 15 dnů (resp. pouze 7, pokud byla jeho žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná), v případě podávání kasační stížnosti po nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu dokonce jen 14 dní. Ani pokud by si podal příslušnou žádost hned následující den po nabytí právní moci rozhodnutí, nemusí ministerstvo vnitra rozhodnout o této žádosti do doby uplynutí odvolací lhůty, protože ministerstvo vnitra má na vydání rozhodnutí 30 dnů (srov. §69a odst. 3). Cizinec, což je s ohledem na jeho situace pochopitelné, v době podání žádosti kalkuluje s tím, že pokud by jeho žádosti nebylo vyhověno, jedinou alternativou dalšího pobytu na území představuje podání žaloby resp. kasační stížnosti. Pokud by se tak nestihlo rozhodnout o žádosti do uplynutí odvolací lhůty, stojí cizinec před velmi komplikovanou otázkou, zda totiž nechat marně uplynout lhůtu pro podání žaloby či kasační stížnosti (jejíž zmeškání nelze ve smyslu § 72 odst. 4 resp. § 106 odst. 2 s.ř.s. prominout) nebo žalobu či kasační stížnost podat, což má ovšem za následek přerušení řízení o žádosti o trvalý pobyt (srov. §§ 29 odst. 1 a 40 s.ř. ve spojitosti s § 2 písm. a) CZ) do doby pravomocného skončení soudního řízení o podané žalobě či

formě trvalého pobytu. I v tomto případě musí totiž dotyčný cizinec předložit při podání žádosti cestovní doklad.<sup>703</sup> Řada těchto cizinců, a je to dáno i nastavením podmínek, za nichž lze žádost podat, se na konci azylového řízení nachází bez platného cestovního dokladu. Někteří z nich pochází ze zemí, které nemají na území ČR diplomatické zastoupení a je pro ně jen velmi obtížné a v některých případech prakticky nemožné, si cestovní doklad vlastního domovského státu opatřit.<sup>704</sup> Obdobné problémy má však i řada cizinců, pocházejících ze států, které mají v ČR diplomatické zastoupení.<sup>705</sup> Jedinou alternativu k nemožnosti obstarání cestovního dokladu od úřadů domovského státu tak představuje vydání cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Cizinec však v tomto případě musí policii prokázat, že si nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit doklad jiným způsobem.<sup>706</sup> A ve splnění této podmínky vidíme závažné riziko, které může vést až ke znemožnění přístupu k dobrodiní ustanovení § 69a zákona o pobytu cizinců. Přestože jde v tomto případě o řízení, na které se vztahuje správní řád,<sup>707</sup> leží rozhodnutí, zda došlo ke splnění této podmínky, v rukou příslušné policie, která fakticky disponuje takovými nástroji, že může přístup cizince k tomuto dokladu znemožnit.<sup>708</sup> Navíc, dle § 114 odst. 1 CZ je cestovní průkaz totožnosti vydáván pro účely vycestování z území, nikoli žádosti o povolení k pobytu. S ohledem na výjimečnou situaci těchto osob, často se několik let nacházejících v azylovém řízení a může jít i osoby, kterým přestože nebyl azyl udělen, mohly čelit v zemi původu vážným problémům ze strany státních orgánů,<sup>709</sup> považujeme za vhodné nevyžadovat

---

kasační stížnosti. V této souvislosti hraje pak zásadní roli přístup příslušných pracovníků ministerstva vnitra resp. součinnost cizinecké policie.

<sup>703</sup> Srov. § 69a odst. 2 CZ v souvislosti s § 70 odst. 1 CZ

<sup>704</sup> Některá diplomatická zastoupení dokonce odmítají se svými občany komunikovat popř. je vydání byt' i náhradního cestovního dokladu podmíněno splněním takových podmínek (výší finanční náhrady za vystavení dokladu, podmínkou osobního dostavení se k jeho předání atd.), že je prakticky nemožné jim cizincem vyhovět. Popř. je celá procedura vydání a to opět byt' i náhradního cestovního dokladu (zde existuje riziko slučitelnosti takového dokladu s požadavky § 108 CZ) tak zdlouhavá (v praxi trvá většinou v řádech mnoha týdnů či měsíců), že dobrodiní ustanovení § 69a ztrácí pro dotyčného cizince smyslu, protože cizinec není schopen doložit cestovní doklad (zde vyvstává i otázka jeho pobytu na území po dobu čekání na vystavení cestovního dokladu)

<sup>705</sup> Zde opět dochází k případům, kdy je vydání pasu či náhradního cestovního dokladu časově velmi zdlouhavé či podléhá vysokým poplatkům.

<sup>706</sup> Srov. § 114 odst. 1 písm. a) CZ: „Cestovní průkaz totožnosti k vycestování vydá policie na žádost cizince, a) který nemá platný cestovní doklad a nemůže si z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem,“

<sup>707</sup> Srov. § 168 CZ

<sup>708</sup> Cizinecká policie bude postupovat dle § 49 s.ř., může argumentovat, že nelze rozhodnout bezodkladně a má tak na rozhodnutí 30 dnů s tím, že tuto lhůtu může prodloužit až na 60 dnů resp. odvolací orgán i déle. Zároveň ovšem nemusí dobu stanovenou k přechodnému pobytu ve výjezdním příkazu stanovit na dobu delší, než v konkrétním případě představuje odvolací lhůta pro podání žaloby či kasační stížnosti. Zároveň může i po cizinci, který nemá diplomatické zastoupení na území ČR, požadovat, aby si nejdříve podal na nejbližším diplomatickém zastoupení žádost o vydání cestovního dokladu či aby doložil, že mu bylo vystavení dokladu odmítnuto, z čehož ovšem plynou výše popsání rizika

<sup>709</sup> Je zapotřebí si uvědomit, že cizinci žádající o povolení k pobytu dle § 69a museli na území ČR pobývat 5 a více let (v praxi se vyskytují i případy cizinců, pobývajících před podáním žádosti na území 10 a více let) a

po těchto cizincích, kteří v okamžiku ukončení azylového řízení nedisponují platným cestovním dokladem, prokázání podmínky existence důvodů nezávislých na vůli cizince, které mu znemožňují opatřit si doklad jiným způsobem, jinými slovy nevystavovat tuto kategorii cizinců kontaktu s domovskými úřady.<sup>710</sup> Navrhujeme tak novelizovat v tomto duchu ustanovení § 114 zákona o pobytu cizinců.

## **9.20. Argumenty pro ponechání pevně stanovené lhůty pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné**

Dle současné právní úpravy může být rozhodnutí o zamítnutí žádosti pro její zjevnou nedůvodnost vydáno nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení azylu (srov. § 16 odst. 2 AZ) a jsme tohoto názoru, že by tato pevně stanovená lhůta měla zůstat zachována i nadále. Dosavadní zkušenosti jednoznačně ukazují, že obecně formulované lhůty (jako např. „bezodkladně“, „bez zbytečného odkladu“, „neprodleně“, „přednostně“) pro rozhodnutí správních a soudních orgánů a to nejenom v oblast azylového a cizineckého práva, nepředstavují dostatečnou garanci, že v praxi se skutečně v těchto krátkých lhůtách bude rozhodovat. Zcela jednoznačný příklad popsane praxe představuje rozhodování NSS o přiznávání odkladného účinku podávaných kasačních stížností, k němuž by mělo dle s.ř.s. docházet přednostně, mimo pořadí věcí v jakém NSS došly, o němž nicméně NSS rozhoduje až společně s meritorním rozsudkem.<sup>711</sup> Myslíme si, že 30ti denní lhůta je dostatečně dlouhá k přijetí kvalifikovaného rozhodnutí, založeného na důkladném a zevrubném posouzení

---

z toho alespoň po určitou dobu v azylovém řízení. Většinou přetrhali veškeré vazby na zemi původu a při kontaktu se svoji ambasadou, bez cestovního dokladu popř. s několik let propadlým cestovním dokladem a nucením vysvětlovat okolnosti svého předchozího pobytu na území ČR, se nachází ve velmi choulostivém postavení. Přestože žádost o azyl těchto osob byla zamítnuta jako nedůvodná, může jít o osoby, které v zemi původu čelily ze strany státních orgánů vážným problémům, institut azylu pokrývá resp. chrání před porušování lidských práv relativně úzkou skupinu osob

<sup>710</sup> Srov. i např. [Podání žádosti o povolení k pobytu cizincem ve zvláštních případech po ukončení azylového řízení](http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2003/zad_azyl.html) - informuje ředitel odboru azylové a migrační politiky PhDr. Tomáš Haišman (31.7.2003, dostupné na [http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2003/zad\\_azyl.html](http://www.mvcr.cz/aktualit/sdeleni/2003/zad_azyl.html)): „...Dotyční cizinci po pravomocném ukončení azylového řízení mají velice ztíženou možnost návratu do státu svého občanství, neboť fakticky zanikly veškeré jejich vazby na tento stát. Nemají žádné zázemí, které by jim umožnilo opětovné usídlení se v jejich „domovském“ státě a důstojný život, naproti tomu si za dobu pobytu na území České republiky vytvořili podmínky umožňující jejich bezproblémovou integraci do společnosti. Vzhledem k tomu, že tito cizinci po skončení azylového řízení obdrží výjezdní vízum, případně jim byly přiznány překážky vycestování podle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců a pobývají na území České republiky na základě víza za účelem strpění, a nemají tak prakticky možnost podat si žádost o dlouhodobé vízum nebo povolení k pobytu jinak než cestou zastupitelského úřadu České republiky v zahraničí, bylo umožněno, aby si tato kategorie cizinců mohla podat žádost o povolení k pobytu na území České republiky.“

<sup>711</sup> Bohužel obdobnou zkušenost máme s rozhodováním soudu v řízení o propuštění cizince ze zajištění dle § 200a a násl. o.s.ř., kdy by měl příslušný soud o návrhu cizince na propuštění rozhodovat „přednostně a s největším urychlením“ (§ 200u odst. 1 o.s.ř.). V praxi však toto rozhodování, alespoň dle našich osobních zkušeností, trvá řadu měsíců a v některých případech přesáhne i maximální 180ti denní dobu zajištění



daného případu.<sup>712</sup> Obecně formulovaná lhůta poskytuje nepřiměřeně široký prostor pro správní uvážení bezodkladnosti v každém konkrétním případě, aniž by existovaly, zejména ze strany dotčeného žadatele, skutečně účinné kontrolní mechanismy kontroly výkladu „bezodkladnosti“ v jeho případě. Ve vztahu k některým žadatelům se tak může správní řízení vléct neúměrně dlouho, při nepřiměřené nejistotě dotčeného žadatele ohledně jeho budoucích práv vyplývajících z postavení žadatel (pokud by se diferencovalo při přiznávání odkladného účinku mezi žádostmi zamítnutými jako zjevně nedůvodnými a v řádném řízení, pokud by se diferencovalo mezi těmito kategoriemi v přístupu na trh práce atd.<sup>713</sup>) Rychlost, která by odstraněním 30ti denní lhůty mohla být prolomena. zamítání neodůvodněných žádostí ve zrychleném řízení a rychlost následného soudního rozhodování o přiznávání odkladného účinku, jehož nepřiznání by znamenalo konec pobytu na území ČR, považujeme za nejúčinnější nástroje redukce zneužívání azylové procedury.

## **9.21. Další neoslabování právního postavení žadatele o azyl umístěného v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště**

Navrhujeme (a to minimálně) dále neoslabovat již tak zeslabené právní postavení žadatele o azyl, umístěného v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Všichni žadatelé, kteří učinili prohlášení o azylu v tomto prostoru, totiž mají na podání žaloby 7 dnů a to bez rozdílu, zda byla jejich žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 16 AZ či v řádném řízení dle § 12 AZ.<sup>714</sup> Naproti tomu žadatelé, jejichž žaloba byla zamítnuta v řádném řízení a kteří nejsou umístěni v tranzitním prostoru, mají na podání žaloby 15 dnů a to ještě za situace, kdy mohou volně opouštět pobytové středisko a je tak pro ně nepoměrně snazší vyhledat právní pomoc. Svoboda pohybu žadatelů nacházejících se v PrS v tranzitním

---

<sup>712</sup> Poukazujeme např. na právní úpravu v čl. 70 odst. 1, bod. 1 bulharského zákona o azylu a uprchlících z 16. května 2002, dle níž musí být žádost o azyl jako zjevně nedůvodná zamítnuta do 3 dnů od jejího podání („*Article 70. (1) Within 3 days as from the registration of the application, the interviewing body must take a decision: 1. to dismiss the application by virtue of Article 13 as manifestly unfounded;..*”). Slovenský zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov stanoví v § 12 odst. 3 pro zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné ministerstvu vnitřní lhůtu 30 dnů od zahájení řízení.

<sup>713</sup> Srov. návrhy výše

<sup>714</sup> I např. v **Rakousku** má žadatel o azyl umístěný v přijímacím středisku na letišti na odvolání 7mi denní lhůtu (srov. čl. 32 odst. 9 rakouského AZ). Nicméně, na základě čl. 39 odst. 3 téhož zákona, nesmí být žádost o azyl podaná žadatelem v době hraniční kontroly a vstupujícím na území Rakouska prostřednictvím letiště, s nímž je následně vedeno řízení o přípustnosti v přijímacím středisku, zamítnuta jako zjevně nedůvodná nebo odmítnuta s tím, že žadatel mohl najít ochranu v třetí bezpečné zemi, **bez souhlasu UNHCR** (výjimku představují případy zamítnuté na základě nařízení Rady EU č. 343/2003 (tzv. Dublin II.). Navíc, pokud je pohovor veden se žadatelem v rámci řízení o přípustnosti v přijímacím středisku na letišti, lze ho uskutečnit jen za účasti právního poradce (srov. čl. 39a odst. 4 rakouského AZ)

prostoru mezinárodního letiště je omezena na tento prostor,<sup>715</sup> což fakticky omezuje možnost využít právní asistence v souvislosti s podáním žaloby téměř výlučně na pomoc poskytovanou nevládními organizacemi v tomto prostoru. Žadatel si sice může napsat žalobu sám, ovšem s ohledem na formální požadavky kladené na žalobu s.ř.s., je prakticky vyloučeno, aby si žadatel napsal žalobu po formální stránce bezvadnou.<sup>716</sup> Jediným důvodem pro oslabení procesních práv žadatele je tak skutečnost, že učinil prohlášení o azylu v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Nemyslíme si, že tato skutečnost představuje dostatečný a ospravedlnitelný důvod pro slabší procesní postavení ve srovnání s ostatními žadateli.

Dále, dle našeho názoru je zapotřebí (minimálně) i nadále zachovat, a to přesto, že ani tento stav není vyhovující (srov. níže), maximální 30ti denní lhůtu pro rozhodnutí krajského soudu o žalobě, podané žadatelem v PrS v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, kdy pokud soud v této lhůtě nerozhodne, musí být žadatel propuštěn do jiného azylového zařízení.<sup>717</sup> Pokud by totiž došlo ve vztahu k těmto žadatelům k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí krajským soudem, pro žadatele v tomto zařízení by to znamenalo dramatický nárůst rizika, že budou v tomto zařízení zajišťovacího charakteru a omezujícího jejich svobodu pohybu, pobývat po mnoho měsíců až let. Dosavadní 30ti denní lhůta, stanovená pro krajský soud, totiž skutečně tím, že je relativně krátká, představuje - i když nedokonalou - pojistku, že v praxi nedochází k mnohaměsíčnímu až mnohaletému držení žadatelů v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Ve většině případů skutečně krajské soudy nestihnou ve stanovené 30ti

---

<sup>715</sup> Pokud nechceme alibisticky argumentovat, že přece mají možnost kdykoli ukončit azylové řízení a opustit tranzitní prostor mezinárodního letiště vycestování z území ČR

<sup>716</sup> Nejprve se jedná o obecné náležitosti každého podání k soudu, které obsahuje § 37 odst. 3 s.ř.s.: „Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, (dále jen "podatel") v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. Podléhá-li podání soudnímu poplatku, musí být opatřeno kolkovou známkou v odpovídající hodnotě a musí k němu být připojeny listiny, jichž se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů.“ Kromě těchto obecných náležitostí musí každá žaloba dle § 71 odst. 1 s.ř.s., podávaná žadatelem o azyl, obsahovat: „a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku.“ Je vyloučeno, aby žadatel, který neumí česky, nemá právnické vzdělání a nezná zákony ČR, dokázal napsat byť ve vlastním jazyce, natožpak česky, formálně bezvadnou žalobu, vyhovující požadavkům § 71 odst. 1 s.ř.s. Zejména označení žalobních bodů, tzn. formulování konkrétních právních a skutkových důvodů pro tvrzenou nezákonnost, formulace výroku a navržené důkazů, není bez kvalifikované právní pomoci v silách žadatele. Je téměř stoprocentně jisté, že takové podání žadatele bude vráceno k doplnění resp. přeložení do českého jazyka, ovšem příslušná písemnost od soudu bude rovněž doručena v českém jazyce a pro většinu žadatelů, opět bez právní pomoci, tak bude nesrozumitelná.

<sup>717</sup> Srov. § 73 odst. 2 písm. b) AZ

denní lhůtě o žalobě rozhodnout a žadatel tak musí být z tranzitního prostoru propuštěn do jiného azylového zařízení. Pokud by totiž krajský soud stihnul rozhodnout v nově stanovené lhůtě, delší než dosavadních 30 dnů, a cizinec by využil svého práva podat proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost, otevírá se prostor pro jeho dlouhodobé držení v PrS v tranzitní zóně mezinárodního letiště. Pokud totiž kasační stížnost podá, jeho zajištění končí až v okamžiku, kdy NSS přizná kasační stížnosti odkladný účinek. A jak už bylo několikrát připomenuto, Nejvyšší správní soud, v rozporu s požadavkem s.ř.s., rozhoduje o odkladném účinku až spolu s meritorním rozhodnutím a to v praxi znamená až po mnoha měsících resp. v řadě případů i letech.<sup>718</sup> A pokud bude současný trend podávání kasačních stížností pokračovat (srov. výše), bude se řízení před NSS dále prodlužovat. Omezení svobody pohybu v PrS v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, které považujeme za srovnatelné omezení svobody pohybu cizince v ZZC, tak může přesáhnout i maximální 180denní dobu zajištění dle zákona o pobytu cizinců<sup>719</sup> a to za situace, kdy se cizinec držený v PrS v tranzitním prostoru nedopustil (ve srovnání s cizincem zajištěným v ZZC) správního deliktu. Jeho jediný „prohřešek“ představuje skutečnost, že přicestoval na území ČR letadlem a učinil prohlášení o azylu v tranzitním letištním prostoru.

---

<sup>718</sup> V této souvislosti lze považovat za problematické, pokud by nově vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu bylo vázáno, nikoli jako je tomu za stávající právní úpravy pouze na předložení návrhu na přiznání odkladného účinku (srov. § 78b odst. 1 AZ), ale na doložení skutečnosti, že kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu **již byl přiznán odkladný účinek**. Při nezměněné praxi NSS, který spojuje rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti až spolu s meritorním rozhodnutím a při dlouhodobě stoupajícím počtu podávaných kasační stížností, což sebou nese další prodlužování řízení u tohoto soudu, bychom považovaly podobný návrh za nešťastný. Při takové praxi Nejvyššího správního soudu by totiž do doby meritorního rozhodnutí musel být řešen pobyt všech cizinců podávajících kasační stížnost v rámci zákona o pobytu cizinců, což by do budoucna, při zachování současného rostoucího trendu podávaných kasačních stížností, znamenalo i po dobu několika let. Pokud by měl cizinec po dobu řízení u NSS do rozhodnutí o přiznání resp. nepřiznání odkladného účinku pobývat na území na základě víza uděleného dle § 33 odst. 1 CZ, nezamezilo by se tak dle našeho názoru podávání neodůvodněných kasačních stížností. To dokládá to i složení osob s podanou kasační stížností dle státní příslušnosti. Většinu stěžovatelů jde o co nejdélší legální pobyt na území ČR, paradoxně za účelem nelegálního zaměstnání a ten by této kategorii cizinců zůstal nadále zachován (tato kategorie cizinců za umožnění pobytu na území ráda oželí nevyplácení finančního příspěvku dle § 78d odst. 2 AZ, popř. zajištění ubytování dle § 78c téhož zákona). Jedinou cestu ke snížení zneužívání podávání kasačních stížností vidíme v tom, aby NSS začal dodržovat ustanovení § 56 odst. 1 s.ř.s. a aby tak skutečně rozhodoval o odkladném účinku kasační stížnosti přednostně resp. bezodkladně, v několika dnech resp. několika málo týdnech po podání kasační stížnosti. Pokud by k této změně praxe nedošlo, vidíme jedinou cestu k nápravě zavázat NSS k rozhodnutí o odkladném účinku v pevně stanovené lhůtě. Efektivní fungování popsaného mechanismu vidíme jako jedinou cestu k viditelné redukci zneužívání institutu kasačních stížností.

<sup>719</sup> Srov. § 125 odst. 1 CZ

## 9.22. Novelizace § 32 odst. 5 zákona o azylu

Navrhujeme zvážit, aby napříště rozhodovali specializovaní samosoudci nikoli pouze v případech, kdy byla žádost o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná,<sup>720</sup> ale o všech žalobách ve věcech azylu. Toto opatření by, pokud by byl zachován stávající systém přezkumu prvoinstančních správních rozhodnutí krajskými soudy (srov. s návrhy níže), mohlo přispět ke zrychlení azylové procedury ve fázi soudního přezkumu. Navíc by mohl napomoci nezbytné profesní specializaci soudců, protože v rozhodování jednotlivých krajských soudů, senátů a samosoudců vidíme značné, někdy až propastné, rozdíly v pojmání institutu azylu, znalosti domácí i zahraniční judikatury a relevantních dokumentů UNHCR a některých dalších stěžejních mezinárodních institucí na poli uprchlictví a ve výkladu řady důležitých pojmů z oblasti azylového práva.

V této souvislosti je zapotřebí se seriózně zamyslet nad zahlcením krajských soudů žalobami žadatelů o azyl, azylová agenda má tvořit až 60% správní agendy těchto soudů, v některých případech až 80%.<sup>721</sup> Navíc a tuto skutečnost považujeme za značně nešťastnou, řada soudců považuje azylovou agendu za nechtěnou a nežádoucí přítěž<sup>722</sup> a bohužel odraz tohoto postoje lze vystopovat v některých soudních rozhodnutích. Filtrace podávaných žalob rozhodováním o nepřiznání odkladného účinku, znamenajícím ukončení pobytu na území ČR po dobu řízení před krajským soudem, pokud by efektivně fungovala, by se nepochybně odrazila i na počtu podávaných žalob, popř. následně i v počtu nových azylových řízení vůbec.

Na jedné straně je tak stávající soudní systém masivně zneužíván osobami nehledajícími v azylovém řízení ochranu před pronásledováním, kterým jde o umožnění co nejdelšího pobytu na území ČR za účelem nelegálního zaměstnání, na straně druhé lze mít důvodné pochybnosti, zda stávající soudní systém poskytuje dostatečnou ochranu skutečným uprchlíkům, splňujícím kritéria pro udělení azylu resp. překážky vycestování. Máme za to, že nikoli. Rozhodování krajských soudů dle našeho názoru zbytečně ulpívá na zkoumání procesní stránky věci, aniž bychom chtěli tuto oblast nálepkovat jako druhotnou a

<sup>720</sup> Srov. § 32 odst. 2 písm. a) a odst. 5 AZ

<sup>721</sup> Srov. opět článek zveřejněný na [HN.IHNED.CZ](http://HN.IHNED.CZ) 1. 3. 2004 s názvem "Více než polovina všech případů u správních soudů se týká neúspěšných azylantů. Soudy zahlcují žaloby cizinců požadujících azyl" (dostupné na adrese [http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000\\_d-30](http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000_d-30)): „Azylová agenda představuje v průměru takřka šedesát procent veškerých případů, které správní soudy musí řešit. Ale např. správní soud v Praze má takových žalob více než 80 procent.“

<sup>722</sup> Tento postoj bylo možné zaznamenat z příspěvků některých soudců přednesených na semináři s názvem „Azylové řízení v České republice“, pořádaném dne 16. února 2004 Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky v Praze v prostorách Ministerstva spravedlnosti.

nedůležitou. Jen výjimečně se však soudy pouští do hlubší analýzy a hodnocení uvážení správního orgánu nad důvody, které vedly konkrétního žadatele ke vstupu do azylové procedury a nad definičními kritérii pro udělení azylu resp. překážky vycestování. Lze se domnívat, že tento postup je důsledkem zahlcení krajských soudů žalobami podávanými osobami zneužívajícími azylový systém, který vede k tomu, že nezbyvá čas na hlubší a systematictější rozbor případů, které si takový přístup zaslouží, popř. případům jinak z odborné stránky věci „zajímavým“ či precedenčním. Jen odvážný a inovativní přístup k interpretaci stěžejních termínů a pojmů z oblasti azylového práva (problematiku výkladu považujeme v tomto právním odvětví skromném na legální definice za stěžejní), který však musí být zároveň podložený dlouhodobým a intenzivním studiem domácí a zejména bohaté zahraniční odborné literatury a judikatury (bez tohoto odborného základu se pouštíme na velmi tenký led a v některých rozsudcích jsme svědky skutečně kuriózních závěrů svědčících o propastném až tragickém nepochopení uprchlické problematiky<sup>723</sup>), je schopen posunout

---

<sup>723</sup> Uvedme jeden případ za všechny, který se bude týkat rozhodovací praxe Krajské soudu v Ostravě ve vztahu k žadatelům o azyl z Číny. Jsme schopni doložit několik rozsudků, kdy bylo tímto soudem a dle našeho názoru za použití velmi precizní argumentace (srov. např. rozsudky 24Az 1867/2003 – 28, 24Az 1868/2003 – 29, 24Az 1869/2003-29), zrušeno rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu o neúspěšném azylu pro nezákonnost z důvodu tvrzeného strachu z pronásledování pro příslušnost k náboženskému hnutí Falun Gong. Stav dodržování lidských práv v Číně soud charakterizuje mimo jiné následujícími slovy (cit. z rozsudku 24Az 1867/2003-30): „*Stav dodržování lidských práv je stále velmi špatný a vláda se dopouští řady případů závažného porušování těchto práv. Státní orgány zakročují proti jakémukoliv jednotlivci nebo skupině, náboženské politické nebo sociální, které považují za ohrožení vládnoucí moci a stability státu...*“ Naproti tomu v jiném rozsudku tentýž soud (nikoli tentýž soudce), opět v případě žadatele o azyl z Číny, zamítl žalobu žadatele, jehož žádost byla správním orgánem zamítnuta zjevně nedůvodně dle § 16 odst. 1 písm. g) AZ (tedy, že žadatele neměl uvádět „*skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12.*““) a na základě těchto informací o zemi původu jako v posledně uvedených případech, „*vzal .. za prokázáno, že Čínskou lidovou republiku lze považovat za bezpečnou zemi původu.*“ (srov. rozsudek 24Az 1634/2003-18). Pokud si srovnáme tento závěr soudu s definicí „*bezpečné země původu*“, obsažené v § 2 odst. 1 AZ (srov. „*Bezpečnou zemí původu se rozumí stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, a) v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů, b) který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12, c) který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, d) který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.*“) a se situací v Číně, lze skutečně jen velmi stěží závěru soudu uvěřit. Celý tento rozsudek lze považovat za zmatečný (ale to bohužel nikoli z důvodů chyb v psaní a jiných zřejmých nesprávností, ale prováděných úvah soudu), neboť nejprve soud konstatuje, že žalovaný (Ministerstvo vnitra ČR) „*zamítl .. žádost žalobce o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) ...*“, hned v další větě však soud pokračuje, že „*žalovaný dospěl v rozhodnutí ze dne .. k závěru, že Čínská lidová republika splňuje znaky bezpečné země původu ve smyslu zákona o azylu, ..*“ Na další straně soud pokračuje: „*Žádost žalobce byla zamítnuta, protože správní orgán shledal, že v tomto případě byly naplněny podmínky obsažené v ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu, podle něhož se žádost o udělení azylu zamítne jako zjevně nedůvodná, jestliže žadatel o azyl neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu .....*“ a pokračuje „*zemi původu žalobce je žalobce (tento překlep je doslovnou citací z rozsudku, pozn. autora) je Čínská lidová republika. Tato země splňuje kritéria bezpečné země původu podle § 2 odst. 1 zákona o azylu, jak plyne z dokumentů, z nichž žalovaný vycházel při zkoumání žádosti o azyl žalobce...Z těchto provedených důkazů vzal soud za prokázáno, že Čínskou lidovou republiku lze považovat za bezpečnou zemi původu. Pokud však žalobce přichází z bezpečné země původu, nebude jeho žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná jen v případě prokázání, že konkrétně vůči žalobci nelze považovat zemi původu za bezpečnou, tzn. že státní moc nebyla způsobilá zajistit v jeho případě dodržování lidských práv a právních předpisů, což však není vůbec*

prozatímní rigidní a šablonovitou správní i soudní judikaturu směrem k širšímu lidsko-právnímu rozměru reflektujícímu ty nejmodernější a nejaktuálnější vývojové trendy azylového práva. Z tohoto pohledu může samosoudcovské rozhodování a odborná specializace jednotlivých soudců přispět k posunu směrem k načrtnutému cíli, ovšem s tím, že půjde o relativně pomalou a dlouhodobou záležitost.

### **9.23. Umožnění podání žádosti o dobrovolnou repatriaci i v době běhu lhůty pro podání kasační stížnosti, zachování faktického postavení žadatele do faktické realizace repatriace a zvážení poskytnutí finančního příspěvku repatriovaným cizincům**

Navrhujeme umožnit žadateli o udělení azylu podat si žádost o hrazenou repatriaci i v době, kdy běží lhůta pro podání kasační stížnosti a zároveň zachovat cizinci, který si podal žádost o repatriaci do doby vycestování faktické postavení žadatele o azyl. Tyto změny reagují na dvě nejzávažnější komplikace spojené s praktickou realizací hrazené repatriace osob, které si již nepřejí pokračovat v azylovém řízení. Stávající právní úprava totiž brání podání žádosti o hrazenou repatriaci po ukončení azylového řízení pravomocným rozsudkem krajského soudu. V tomto okamžiku si nicméně řada žadatelů přeje nepokračovat v dalším řízení u NSS, naopak by se chtěla vrátit do země původu, na což ovšem většina těchto osob nemá dostatek finančních prostředků. V praxi tak tyto osoby podávají kasační stížnost pouze za tím účelem, aby dle stávajícího § 54a písm. b) zákona o azylu mohly vůbec o hrazenou repatriaci požádat. Zároveň v některých případech vyvstává problém ošetření pobytu cizince na území od okamžiku pravomocného zastavení azylového řízení do faktické realizace repatriace.<sup>724</sup> V tomto mezidobí se totiž cizinec nenachází v postavení žadatele a nemá tak nárok na poskytnutí služeb z tohoto postavení vyplývajících.<sup>725</sup> Finanční situace těmto cizincům většinou, a o tom svědčí i žádost o uhrazení nákladů na repatriaci do země původu v souvislosti s velmi omezenými možnostmi legálního příjmu žadatelů, neumožňuje překlenout toto mezidobí využitím standardních ubytovacích zařízení hotelového či obdobného typu (ubytovny atp.). Považujeme tak za žádoucí, zachovat těmto osobám po dobu

---

*případ žalobce.* “ Proč se soud pouští do vskutku kuriózních závěrů ve vztahu k definici bezpečné země původu v rozsudku, kdy byla žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná na základě § 16 odst. 1 písm. g) AZ (srov. výše) - a nikoli tedy na základě § 16 odst. 1 písm. e) AZ, na jehož základě lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou z důvodu aplikace pravidla „bezpečné země původu“ a kdy by tedy soud měl svému přezkumu podrobit zákonnost podřazení důvodů žadatel pod § 16 odst. 1 písm. g) AZ, lze opět stěží porozumět

<sup>724</sup> U celé řady těchto cizinců nelze repatriaci realizovat ihned po zastavení řízení. Čeká se např. na vyhotovení pasu či náhradního cestovního dokladu, vystaveného příslušnou ambasádou, je zapotřebí zapsat do cestovního dokladu dítě narozené na území atp. Toto zdržení může trvat až v řádu mnoha týdnů.

<sup>725</sup> Srov. zejména §§ 42 a 88 AZ

čekání na uskutečnění repatriace faktické postavení žadatelů o azyl a to v rozsahu zdravotní péče, ubytování, stravy a jiných služeb.

Jako další nástroj prevence opakované nelegální migrace a zároveň jako prostředek, který by mohl podstatně ulehčit reintegraci (alespoň po první nejtěžší období)<sup>726</sup> do domovské společnosti, navrhuje do zákona o azylu zakotvit kromě uhrazení nákladů na repatriaci i možnost poskytnout cizinci určitou finanční výpomoc a to na základě vždy individuálně posouzené žádosti, aby nemohlo docházet ke zneužívání této nabídky. S ohledem na výši nákladů na pobyt žadatelů v ČR,<sup>727</sup> považujeme zakotvení této formy asistence za jednu z cest, jak za pomoci relativně nízkých účelně vynaložený nákladů paradoxně znatelně snížit celkové náklady na chod azylového systému.<sup>728</sup>

Jako příklad navržené praxe zmiňme **§ 40a rakouského AZ**. Žadateli o azyl může být poskytnuto poradenství, týkající se repatriace, v kterémkoli stupni azylového řízení. Toto poradenství obsahuje objasnění vyhlídek žadatele v Rakousku a v zemi původu nebo ve třetí zemi. Pokud se žadatel rozhodne nabídku repatriace přijmout a opustit Rakousko, může mu být před jeho odjezdem poskytnuta finanční výpomoc.<sup>729</sup> Dále, např. v **Dánsku** je možné poskytnout finanční pomoci ve výši 3.000 dánských korun (cca 12.600,- CZK) odmítnutému žadateli o azyl, který spolupracuje s policií při opuštění země.<sup>730</sup>

---

<sup>726</sup> To znamená po velmi složité době po návratu do země původu, do doby než se dotyčný cizinec zorientuje, najde si práci popř. začne využívat sociálního systému domovského státu (pokud v této zemi existuje) atd. Tuto prvotní reintegrační fázi vidíme jako velmi obtížnou zejména pro rizikové a zranitelné kategorie osob (osamělé ženy, rodiny s dětmi, invalidy apod.) resp. pro osoby, které nemají v domovské zemi rodinné zázemí k překlenutí prvotní fáze. Taková osoba se nachází po návratu do země pobytu v sociálně velmi komplikované a někdy až neřešitelné situaci, což vytváří podhoubí pro řadu nežádoucích sociálně-patologických jevů a v neposlední řadě napomáhá opakované nelegální migraci

<sup>727</sup> Stát přijdou měsíční náklady na ubytování, stravu a kapesné na 1 žadatele o azyl na cca 8.610,- Kč.

<sup>728</sup> V roce 2003 bylo repatriováno 1.016 osob pocházejících ze Slovenska, Ukrajiny, Ruska, Moldavska, Mongolska, Běloruska, Gruzie, Arménie atd. (což je podstatný nárůst oproti 474 repatriovaným žadatelům v roce 2002). S ohledem na země původu repatriovaných cizinců (jde o země s nižšími životními náklady resp. cenami ve srovnání s Českou republikou) považujeme např. částku rovnající se měsíčním nákladům na ubytování, stravu a kapesné žadatele, umístěného v pobytovém středisku, jako nezanedbatelný příspěvek pro první období reintegrace

<sup>729</sup> Srov. § 40a rakouského AZ: „Repatriation assistance Article 40a. (1) Asylum seekers may be given repatriation advice at any stage of the procedure. Repatriation advice shall encompass an explanation of prospects in Austria and in the country of origin or third country. (2) Should an asylum seeker decide to accept the repatriation assistance offered to him and to leave Austria, he may be granted financial support prior to his departure from Austria (article 12, paragraph (2), of the Federal Care Provision Act). The legal adviser's services shall be engaged in the concluding discussion to be held at the initial reception centre concerning the granting of repatriation assistance.”

<sup>730</sup> Srov. ECRE Country Report 2002: DENMARK: „Rejected asylum seekers who accept to co-operate with the police towards their departure can be granted a limited financial assistance (3,000 DKK).“

## 9.24. Některé další pozitivní vzory ze zahraničních právních úprav

Za velmi zajímavý způsob legislativního podchycení nejnovějších výkladových trendů (a to jak soudní judikatury a prací uznávaných teoretiků na poli azylového a uprchlického práva,<sup>731</sup> tak i UNHCR<sup>732</sup>) jednoho z nejprogresivněji se vyvíjejícího pojmů definice uprchlíka, příslušnost k určité sociální skupině,<sup>733</sup> považujeme ustanovení § 1 (Výklad základních pojmů) **irského** zákona o uprchlících,<sup>734</sup> který přímo v zákoně obsahuje výklad tohoto pojmu. Pro účely irského zákona o uprchlících tak členství v určité sociální skupině zahrnuje členství v odborech a také členství ve skupině osob, jejímž charakteristickým znakem je příslušnost k ženskému nebo mužskému pohlaví nebo zvláštní sexuální orientace.<sup>735</sup> Tento trend zohledňuje i návrh Směrnice Rady stanovující minimální požadavky pro stanovení a postavení občanů třetích zemí jako uprchlíků nebo osob vyžadující mezinárodní ochranu z jiných důvodů a to jak ve vztahu k vymezení pronásledování, tak i ve vztahu k vymezení pojmu určité sociální skupiny.<sup>736</sup> Velmi pozitivně vnímáme rovněž způsob zakotvení ochrany

<sup>731</sup> Srov. např. Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Edited by Erika Feller, Volker Türk and Francis Nicholson, Part 4, Membership of a particular social group (Article 1A(2)) T. Alexander Aleinikoff, str. 263 a násl. Autor rozebírá rovněž judikaturu k pojmu určitá sociální skupina v několika státech EU a Kanadě; srov. dále knihu Who is a Refugee? A Comparative Case law Study, Edited by Jean-Yves Carlier, Dirk Vanheule, Klaus Hullman and Carlos Pena Galiano, Kluwer Law International 1997, který obsahuje bohatou judikaturu z 15 států západní Evropy a Severní Ameriky; srov. i „The refugee in international law, Guy S. Goodwin-Gill, Clarendon Press – Oxford, Second edition, str. 358 a násl.

<sup>732</sup> Srov. Směrnice UNHCR týkající se mezinárodní ochrany, „Příslušnost k určité sociální skupině“ v kontextu článku 1A, odst. 2 Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího protokolu z roku 1967 (HCR/GIP/02/02, 7. května 2002): „B. Definice UNHCR ... 8. ... Určitá sociální skupina je skupina osob sdílejících společnou charakteristiku jinou než riziko pronásledování nebo která je společností jako skupina vnímána. Tato charakteristika má často povahu vrozeného, nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotyčných osob. 9. Do této definice patří charakteristiky historické povahy, jež nemohou být změněny, i ty, jež (přestože změněny být mohou) by měněny bý neměly jelikož úzce souvisí s identitou dotyčné osoby (jsou výrazem základních lidských práv). Z toho vyplývá, že příslušnost k určitému pohlaví může spadat do kategorie sociálních skupin, jelikož ženy jsou jasným příkladem sociální podmožiny definované vrozenými a nezměnitelnými charakteristikami a je s nimi často zacházeno jinak než s muži.“ Srov. i Směrnice UNHCR týkající se mezinárodní ochrany, „Pronásledování související s příslušností k určitému pohlaví“ v kontextu článku 1A, odst. 2 Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 a/nebo jejího Protokolu z roku 1967 (7.května 2002)

<sup>733</sup> Srov. např. Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Edited by Erika Feller, Volker Türk and Francis Nicholson, Part 4, Membership of a particular social group (Article 1A(2)) T. Alexander Aleinikoff, str. 264: „The social group case have been pushing the boundaries of refugee law, raising issues such as domestic abuse, homosexuality, coercive family planning policies, female genital mutilation (FGM) and discrimination against the disabled “

<sup>734</sup> Refugee Act 1996 ( No. 17 of 1996), As amended by section 11(1) of the Immigration Act 1999, section 9 of the Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 and Section 7 of the Immigration Act 2003

<sup>735</sup> Srov. § 1 irského zákona o uprchlících: „Interpretation. 1.—(1) In this Act, unless the context otherwise requires — .... “membership of a particular social group” includes membership of a trade union and also includes membership of a group of persons whose defining characteristic is their belonging to the female or the male sex or having a particular sexual orientation;..“

<sup>736</sup> Srov. čl. 11 odst. 2 písm. a) a f) výše uvedeného návrhu Směrnice, který považuje za akt pronásledování ve smyslu čl. 1A Ženevské úmluvy (a v souladu s čl. 11 odst. 1) i činy fyzického či psychického násilí, včetně aktů sexuálního násilí, resp. činy „genderové“ povahy (srov.: „Acts of persecution, which can be qualified as such in accordance with paragraph 1, can inter alia take the form of: (a) acts of physical or mental violence, including



před refoulement a to třeba na rozdíl od právní úpravy institutu non-refoulement v právním řádu ČR (v zákoně o azylu),<sup>737</sup> jehož praktické dopady na faktickou ochranu uprchlíků jsou ryze formální resp. nulové a neodlišují tento institut od důvodů pro udělení azylu.<sup>738</sup> Irský zákon o uprchlících kromě toho, že zavazuje stát nevyhostit či nevrátit žádnou osobu jakýmkoli způsobem na hranice zemí, v nichž dle názoru ministra, by byl její život či svoboda ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či politického přesvědčení,<sup>739</sup> tak jako určité vodítko, které nijak nelimituje generální ochranu před refoulement, stanoví, že mezi jinými svoboda určité osoby bude považována za ohroženou, pokud je pravděpodobné, že se stane obětí vážného útoku, včetně útoku sexuálního rázu.<sup>740</sup>

---

*acts of sexual violence; ... (f) acts of gender-specific or child-specific nature.*”). Dle čl. 12 odst. 1 písm. d) návrhu Směrnice může určitá sociální skupina s ohledem na okolnosti v zemi původu zahrnovat i skupinu založenou na společně sdílené sexuální orientaci (srov.: „(d) a group shall be considered to form a particular social group where in particular: ... - depending on the circumstances in the country of origin a particular social group might include a group based on a common characteristic of sexual orientation.”

<sup>737</sup> Srov. §91 odst. 1, písm. a) bod. 1 AZ: „Povinnost ukončit pobyt neplatí, a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat 1. do státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, nebo ..“

<sup>738</sup> Srov. § 12 písm. a) AZ. V případech zamítnutí žaloby jako zjevně nedůvodné dle § 16 AZ nejsou možné dopady do pravidla non-refoulement v režimu azylového zákona zkoumány vůbec (srov. § 28 AZ) a to za situace, kdy ochrana před non-refoulement poskytovaná v režimu zákona o pobytu cizinců je rovněž neúčinná a formální (resp. tento stav panoval minimálně do 30.4.2004 )

<sup>739</sup> Formulace ustanovení § 5 odst. 1 irského zákona o uprchlících (srov.: „A person shall not be expelled from the State or returned in any manner whatsoever to the frontiers of territories where, in the opinion of the Minister, the life or freedom of that person would be threatened on account of his or her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”) tak téměř doslovně koresponduje s ustanovením čl. 33. odst. 1, Zákaz vyhoštění a navracení (non-refoulement), Ženevské úmluvy, srov.: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

<sup>740</sup> Srov. § 5 odst. 2 irského zákona o uprchlících: „Without prejudice to the generality of subsection (1), a person's freedom shall be regarded as being threatened if, inter alia, in the opinion of the Minister, the person is likely to be subject to a serious assault (including a serious assault of a sexual nature).“

## **10. Zefektivnění ochrany uprchlíků s ohledem na druhoinstanční řízení, možné zřízení druhé nezávislé kvazi-soudní instance, nezávislé správní tribunály**

### **10.1. Právo soudu udělit azyl resp. překážku vycestování, zefektivnění rozhodování vrácených případů**

Stávající systém přezkoumávání žalob proti rozhodnutím správního orgánu v azylovém řízení v rámci správního soudnictví, který je ohraničen a limitován ustanovením § 78 s.ř.s.,<sup>741</sup> který soudu dává pravomoc napadené rozhodnutí pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem, se pokud jde o poskytování ochrany osobám vyžadujícím mezinárodní ochranu, ukazuje jako pomalý a neefektivní. Jako jednu z několika alternativ, která by dle našeho názoru posílila v azylovém řízení právní postavení skutečných uprchlíků resp. osob vyžadujících poskytnutí subsidiární ochrany (v českých podmínkách udělením překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu), jinými slovy zefektivnila a zrychlila proces poskytování této ochrany, vidíme v tom, umožnit soudu udělit azyl (ve smyslu § 12 zákona o azylu) a překážku vycestování (ve smyslu § 91 téhož zákona). Jinými slovy v nahrazení kasačního principu zavedením principu revizního,<sup>742</sup> s možností rozhodnutí nikoli jen zrušit, ale i změnit. Revizní princip, přestože v poněkud okleštěné podobě, ostatně není neznámou ani pro současné znění s.ř.s., ovšem pouze v případě přezkoumávání rozhodnutí, kterým uložil

---

<sup>741</sup> Srov. § 78 odst. 1, 3-7 s.ř.s.: „(1) Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil....(3) Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. (4) Zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. (5) Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán. (6) Zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí. (7) Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.“

<sup>742</sup> V době, kdy Ministerstvo spravedlnosti připravovalo reformu resp. varianty reformy správního soudnictví, předvíдалo zakotvení revizního principu ve variantě č. III (Soustava správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem) v případech, kdy by správní soudy rozhodovaly o nepravomocných rozhodnutích správního orgánu, pokud by tak pro určité věci stanovil trestní zákon. Správní soud by v rámci plné jurisdikce disponoval kromě možnosti napadené správní rozhodnutí potvrdit a zrušit, toto rozhodnutí i změnit a rozhodnout ve věci sám. Tento postup byl předvídan např. v případě rozhodnutí správního orgánu ve věci trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. EÚLP. Ministerstvo spravedlnosti rovněž počítalo u všech variant reformy správního soudnictví s vytvořením správních tribunálů, kterým by byl svěřen přezkum rozhodnutí na úseku veřejné správy v zákonem stanovených případech. V případech, kdy by tyto tribunály rozhodovaly v rámci plné jurisdikce o odvolání proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, ministerstvo vnitra rovněž počítalo s uplatněním revizního principu. Takový postup se předpokládal zejména v případech, kdy je rozhodující rychlost řízení a. při přezkumu rozhodnutí správního orgánu v azylovém řízení je dle našeho názoru rychlost tohoto přezkumu zásadní jak pro poskytování ochrany, tak jako nástroj omezení zneužívání azylové procedury (srov. Výchozí teze

správní orgán trest za správní delikt.<sup>743</sup> Přestože tak reforma správního soudnictví zakotvila do s.ř.s. plnou jurisdikci přezkumného orgánu vyjma, s jedinou výjimkou, revizního principu a pokud musí tento přezkum prizmatem čl. 6 odst. 1 EÚLP spočívat v meritorním rozhodování o právu samotném,<sup>744</sup> tedy v daných souvislostech o právu na azyl resp. na udělení překážky vycestování, nevidíme, bohužel – pokud jde o kvalitu, rozsah a hloubku přezkumu rozhodnutí správního orgánu v azylovém řízení – zásadnějšího rozdílu mezi přezkumem zákonnosti prováděným Vrchním soudem před 1.1. 2003 s omezením daným § 250i odst. 1 o.s.ř.<sup>745</sup> a mezi přezkumem krajských soudů v intencích ustanovení § 77 s.ř.s.<sup>746</sup> Jako by si soudy nebyly vědomy vskutku revoluční změny, k níž došlo a dalekosáhlých možností, které toto ustanovení nabízí, rozhodovat přímo o právu na azyl, rozhodovat přímo o tom, zda dotýčný žalobce splňuje definiční kritéria pro udělení azylu resp. překážky vycestování dle zákona o azylu. Z pohledu čl. 6 odst. 1 EÚLP je to i jeho povinností, resp. zrcadlově právem žalobce, aby o jeho právu rozhodl nezávislý a nestranný soud či tribunál. Z dostupné judikatury se bohužel zdá, jako by i nadále po 1. 1. 2003 ustrnul přezkum správních rozhodnutí v azylovém řízení na přezkumu zákonnosti, jako tomu bylo před provedenou reformou správního soudnictví a jen vskutku výjimečně pozorujeme u některých konkrétních soudců odvážnější přístup k aplikaci ustanovení § 77 s.ř.s.<sup>747</sup>

---

pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, in čas. Právní praxe, 6/2000, str. 369, 373, 374)

<sup>743</sup> Srov. § 78 odst. 2 s.ř.s. „(2) *Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“

<sup>744</sup> Srov. již zmiňované rozhodnutí pléna Ústavního soudu 16/99 (Sb.n.u.US Svazek č.22 Nález č.96 str.329), publikovaného po č. 276/2001 Sb.: „...*Tyto uvedené výhrady pak, spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o.s.ř., opravňují konstatovat, že současně správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech "občanských práv a závazků" a "správního trestání" ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.*“

<sup>745</sup> Srov. ustanovení § 250i o.s.ř. ve znění účinném do 31.12.2002: „*Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádí*“

<sup>746</sup> Srov. § 77 s.ř.s.: „*Dokazování (1) Dokazování provádí soud při jednání. (2) V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.*“

<sup>747</sup> A přitom právě toto ustanovení umožňuje soudu „rozhodnout“ ve věci samé, jak požaduje čl. 6 odst. 1 EÚLP při samostatném soudcovském uvážením. Dává soudu nezávisle na správním orgánu posoudit skutkový stav resp. zjistit nový, umožňuje mu provést nové důkazy a rozhodnou na základě skutkového a právního stavu jím samým zjištěného. Srov. komentář k ustanovení § 77 (in Občanský soudní řád, Soudní řád správní a předpisy souvisící s výkladem nových ustanovení, P. Hlavsa, Linde Praha a.s. 2002, str. 500, dále jen Hlavsa): „*V ustanovení § 77 o*

Přestože pojem „plná jurisdikce“, jehož vymezení považujeme v rozebíraných souvislostech za zásadní, není přímo pojmem, který by znala EÚLP a přestože judikatura tohoto soudu není při vymezení tohoto pojmu ustálena, resp. je nejednotná, ve věci Gradinger, Pfarrmaeier, Schmutzler dospěl tento soud k závěru, že k plné jurisdikci patří i pravomoc nezávislého orgánu přezkoumávané rozhodnutí změnit (revizní princip).<sup>748</sup> Otázka, zda k plné jurisdikci patří právo soudu či jiného orgánu ve správním soudnictví rozhodnutí nejen zrušit, ale i změnit, tvořilo plnohodnotnou součást diskuse nad reformou správního soudnictví.<sup>749</sup>

Dle našeho přesvědčení by konečnou instancí, která rozhoduje o tom, zda žadatel o azyl splňuje definiční kritéria uprchlíka ve smyslu článku 1 A Úmluvy o právním postavení uprchlíků resp. pro udělení azylu dle § 12 AZ a přiznání překážky vycestování dle § 91 téhož zákona, neměl být správní orgán, který o těchto skutečnostech rozhoduje v první instanci. Považujeme za zbytečné, neefektivní a zdlouhavé, aby v případě, kdy soud při plnohodnotném využití § 77 s.ř.s.<sup>750</sup> (v praxi ovšem ke skutečně efektivnímu a navýsost žádoucímu využití tohoto ustanovení ze strany soudců dochází minimálně), resp. jinými slovy právě kvůli jeho využití, dojde k závěru, že žalobce-žadatel o azyl splňuje podmínku pro udělení azylu dle § 12 AZ resp. překážky vycestování dle § 91 téhož zákona, docházelo pouze ke zrušení napadeného rozhodnutí a k jeho vrácení zpět k dalšímu řízení. Skutečnost, že správní orgán je v dalším řízení vyjádřeným právním názorem soudu vázán<sup>751</sup> nepředstavuje dle našeho názoru dostatečnou a efektivní záruku, že tomu tak skutečně bez zakotvení účinných sankčních mechanismů bude.<sup>752</sup> Komentáře k ustanovení § 78 odst. 5 s.ř.s. přímo

---

*dokazování dochází k zásadní změně oproti dřívějšímu stavu, kdy se dokazování neprovádělo. Soudní řád správní v souladu s požadavky Úmluvy (i se závěry ÚS ČR vyslovenými v nálezu č. 276/2001 Sb.) nejen, že zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého vycházel správní orgán při svém rozhodování, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v plné jurisdikci a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Plná jurisdikce, tj. možnost posoudit věc nejen po právní stránce, ale i skutkové stránce, je zahrnuta v požadavku na spravedlivý proces...“*

<sup>748</sup> Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, in čas. Právní praxe, 6/2000, str. 359

<sup>749</sup> Srov. výše cit. dílo, 360

<sup>750</sup> Srov. § 77 s.ř.s.: „Dokazování (1) Dokazování provádí soud při jednání. (2) V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“

<sup>751</sup> Srov. § 78 odst. 5 s.ř.s.: „Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.“

<sup>752</sup> V této souvislosti připomínáme, že původní vládní návrh (dostupný na adrese <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=381&d=9504>) s.ř.s. počítal v ustanovení § 78 se sankcemi za nerespektování právního názoru soudu v podobě pořádkové pokuty až do výše 1.000.000,- Kč (srov. původní text § 78 s.ř.s.: „Následky

předpokládají (jak ostatně jinak), že v případě nespokojenosti žalobce-žadatele o azyl s novým rozhodnutím správního orgánu, může proti němu opět brojit žalobou.<sup>753</sup> Toto „kolečko“ ovšem nemusí mít konce a může trvat věčně! Zde, v podržení kasačního principu, vidíme vážnou slabinu zvoleného systému (a to nejen ve věcech přezkumu azylových věcí), která může fakticky derogovat a likvidovat dobrodiní plné jurisdikce poskytované ustanovením § 77 s.ř.s. a dostat se tak do rozporu s požadavky čl. 6 odst. 1 EÚLP, vykládaného judikaturou ESLP.<sup>754</sup>

Pro další úvahy a legislativní návrhy považujeme za zásadní náležitě uvědomění si specifik institutu azylu a to s ohledem na závažnost otázky, o níž se rozhoduje<sup>755</sup> a kontrolní mechanismy, resp. jejich funkčnost, které stávající azylový systém pro zajištění výkonu tohoto subjektivního práva<sup>756</sup> nabízí.

## 10.2. Nezávislý správní tribunál

Bohužel, dosavadní praxe jednoznačně ukazuje, že svěření přezkumu správních rozhodnutí v azylovém řízení obecným krajským soudům nebylo šťastným řešením a to z mnoha pohledů. Rozhodovací praxe soudů jednoznačně ukazuje (srov. výše), že soudy resp. jednotliví soudci (až na výjimky) se nebyli schopni za dobu dosavadního fungování správního soudnictví po provedené reformě<sup>757</sup> vypořádat se zvláštnostmi, specifiky a odborně náročnou

---

*nerespektování právního názoru soudu (1) Nerespektoval-li správní orgán v novém řízení o téže věci právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku a rozhodl-li v rozporu s ním, zruší soud k nové žalobě po ověření této skutečnosti další rozhodnutí bez nařízení jednání pro nezákonnost, popřípadě vysloví jeho nicotnost, a podle okolností může uložit žalovanému jako pořádkové opatření také pořádkovou pokutu až do částky 1 000 000 Kč. (2) Při stanovení výše pokuty přihlédne soud k důvodům postupu správního orgánu, jeho důsledkům pro práva a povinnosti účastníků, popřípadě k tomu, zda k nerespektování právních názorů soudu tímž správním orgánem došlo již v minulosti. (3) Uložená pokuta je příjmem rozpočtu obce posledního sídla nebo pobytu žalobce na území České republiky, jinak podle sídla žalovaného. Není-li žalovaný orgánem státní správy, je pokuta příjmem státního rozpočtu. (4) Pořádkovou pokutu vybírá a vymáhá soud, který ji uložil.“*

<sup>753</sup> Srov. např. Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami, J. Brothánková, M. Žišková, vyd. Linde Praha a.s. 2003, str. 172; Srov. i Hlavsa, str. 500

<sup>754</sup> Zůstáváme tak poněkud opatrní k hodnocení důvodové zprávy, která považuje otevření volného správního uvážení soudnímu přezkumu za naplňující požadavky Úmluvy „v některých případech i se značnou rezervou“ (srov. důvodovou zprávu k ustanovení §§ 64 – 78 s.ř.s.)

<sup>755</sup> V této souvislosti připomínáme, že právo v jiných zemích hledat a požívat tam azyl před pronásledováním je obsaženo již v čl. 14 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv. K podřazení Úmluvy o právním postavení uprchlíků pod koncept mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách odkazujeme na Stanovisko SOZE k aplikaci institutu tzv. „bezpečné třetí země“ v rozhodovací praxi správních a soudních orgánů v řízení o udělení azylu před vstupem ČR do EU, str. 14 a násl. (dostupné na adrese <http://soze.hyperlink.cz> v sekci Názory a komentáře SOZE)

<sup>756</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 2002 č.j. 6 A 796/2000-37: „...na výrok o udělení azylu má žadatel při zjištění existence důvodů „nárok, a neudělení azylu při splnění důvodů podle § 12 je porušením jeho subjektivního práva.“

<sup>757</sup> Tzn. od 1.1.2003

agendou azylové matérie.<sup>758</sup> Tento nedostatek se projevuje negativně na kvalitě rozhodování ve vztahu ke složitějším a odborně náročnějším případům a tím i na standardu ochrany poskytované osobám vyžadujícím mezinárodní ochranu ať už dle Ženevské konvence či na základě ostatních mezinárodně-právních závazků ČR. Zároveň jsou správní senáty krajských soudů zahlceny azylovými věcmi<sup>759</sup> a „nestíhají“ rozhodovat věci, pro něž byly primárně zřízeny, což se někdy projevuje frustrací na straně jednotlivých soudců.<sup>760</sup>

Jako nejefektivnější reformu stávajícího nevyhovujícího systému soudního přezkumu správních rozhodnutí (vydaných v azylovém řízení) krajskými soudy v rámci správního soudnictví, tak vidíme v přesunu této agendy z krajských soudů na nově zřízený nezávislý správní tribunál, vyhovující požadavkům čl. 6 odst. 1 EÚLP<sup>761</sup> a specializovaný výlučně na azylovou agendu.<sup>762</sup> Na základě zkušeností s efektivitou přezkumu prvoinstančních správních rozhodnutí v azylovém řízení druhou správní instancí, kterou byl do 31. 1. 2002<sup>763</sup> ministr

---

<sup>758</sup> V této souvislosti odkazujeme na těžkosti při obsazování správních senátů krajských soudů resp. Nejvyššího soudu ČR v první polovině 90. let (in Michal Mazanec, K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2000, str. 227, 228, 232). JUDr. Mazanec poukazuje na skutečnost, že personální substrát správních senátů těchto soudů tvořil z 80 % bývalí prokurátoři všeobecného dozoru a pracovníci státní správy a tento stav měl přetrvávat i v roce 2000, v době publikace článku. Pokud toto personální obsazení správních senátů krajských soudů přetrvávalo i do současnosti, považujeme zejména s odborného hlediska tyto kvalifikační předpoklady za ne zcela vyhovující s ohledem na jimi přezkoumávanou azylovou agendu. Mimořádně výstižný popis těžkostí spjatých se změnou odborné kvalifikace soudců ze specializace na soudnictví trestní a soukromého na soudnictví správní, lze použít obdobně i na problémy spjaté se změnou specializace ze soudnictví správního na azylovou agendu, srov.: „*Především neexistuje soudní specializace, ze které by bylo možno čerpat pohotové rezervy. Soudci, orientovaní na trestní nebo soukromé (občanské nebo obchodní) právo, jsou jen obtížně „přesaditelní“. Ba hůř, čím je takový specialista na právo trestní nebo civilní schopnější, tím méně je ochoten přejít na zcela jiný úsek a začínat od počátku. Důsledky není třeba rozebírat. Specialista v jiném úseku také získává pomaleji cit pro „veřejnoprávní“ chápání problému, které je condicio sine qua non správního soudnictví...“*). Růst a zrání soudce, který vstupuje do azylové problematiky bez předchozí zkušenosti z oblasti azylu a uprchlictví, v kvalifikovaného a odborně zdatného odborníka s pevným a bohatým teoretickým základem, bude nutně trvat mnoho let a to ještě za předpokladu, že je takový soudce v dané oblasti růst motivován.

<sup>759</sup> Srov. opět článek in [HN.IHNED.CZ](http://www.ihned.cz), 1. 3. 2004, Více než polovina všech případů u správních soudů se týká neúspěšných azylantů. Soudy zahlcují žaloby cizinců požadujících azyl, dostupné na adrese [http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000\\_d-30](http://www.ihned.cz/1-10070640-14037210-000000_d-30)

<sup>760</sup> Tyto pocity bylo možné zaznamenat z příspěvků a osobních rozhovorů se soudci v rámci semináře s názvem „Azylové řízení v České republice“, pořádaném dne 16. února 2004 Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky v Praze v prostorách Ministerstva spravedlnosti.

<sup>761</sup> Srov. první větu čl. 6 odst. ESLP: „Čl.6 .. Právo na spravedlivý proces .. 1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“

<sup>762</sup> I když v případě jeho zřízení se nabízí svěřit této specializované a vysoce kvalifikované instituci i rozhodování o opravném prostředku, podaném proti rozhodnutí o zajištění cizince a správním vyhoštění

<sup>763</sup> Srov. ustanovení §§ 29 – 31 zákona o azylu ve znění do 31.1.2002. Dle našeho názoru spočíval hlavní nedostatek efektivity přezkumu druhoinstančním správním orgánem v systémovém nedostatku spočívajícím v zařazení této instance do organizační struktury ministerstva vnitra a to přes nespornou snahu o alespoň formální nezávislost a samostatnost této instance v rámci organizační struktury tohoto orgánu (o čemž svědčí např. i zákonem stanovený poměr zástupců nestátních institucí a státních orgánů v rozkladové komisi v poměru 4:3, srov. § 30 AZ ve znění před 1.2.2002). Jak OAMP tak sekretariát rozkladové komise představovaly

vnitřní, rozhodující na základě návrhu (pro jeho osobu ovšem nezávazného) jím zřízení rozkladové komise, považujeme za zbytečné a neefektivní zřízení resp. obnovení dvoustupňového správního řízení v azylovém řízení, minimálně v podobě, v jaké existoval do 31. 1. 2002.<sup>764</sup>

Nezávislý správní tribunál, rozhodující v azylovém řízení ve druhé instanci v plné jurisdikci, by měl dle našeho názoru splňovat podmínky nezávislosti, nestrannosti a zřízení zákonem, vymezené čl. 6 odst. 1 EÚLP<sup>765</sup> a plnoprávně tak nahradit stávající soudní přezkum krajskými soudy. **Připomínáme, že s rolí správních tribunálů v reformě správního soudnictví a to v případě realizace kterékoli navrhované varianty, kterým by byl v určitých specifických oblastech svěřen přezkum rozhodnutí na úseku veřejné správy, počítala i ministerstvem spravedlnosti připravená koncepce reformy správního soudnictví.**<sup>766</sup> Dle

---

komponenty jednoho ministerstva. Pracovníci SRK byli tedy rovněž zaměstnanci ministerstva vnitra a nikoli nezávislý správní aparát asistující členům rozkladové komise (což by zřejmě bylo s ohledem na kvalitu přezkumu efektivnější) a navíc většinou úředníci OAMP rozhodující v první instanci a pracovníci SRK, připravující pro členy rozkladových komisí návrhy rozhodnutí, sídlily v témže patře jedné budovy, což nelze považovat za nejšťastnější řešení s ohledem na nezávislost a samostatnost druhoinstančního přezkumu. Z pohledu zvenčí bylo navíc možné pozorovat určitou tenzi mezi SRK na straně jedné a členy rozkladových komisí na straně druhé. Bohužel, pouze dvě rozkladové komise zasedající 1x týdně nedokázaly zvládnout nápor masového nápadu rozkladů (připomeňme, že v roce 2001 bylo v ČR podáno rekordních 18.088 žádostí o azyl) a potřeba rozhodovat rychle o velkém počtu rozkladů na každém zasedání komise nutně vedla v některých případech k formálnosti přezkumu. Nedostatečně vyřešená otázka institucionálního postavení členů jednotlivých rozkladových komisí, kteří svoje členství vykonávali nad rámec (alespoň pokud jde o zástupce neziskového sektoru) svých občanských povolání a jaksi ve svém volném čase a rovněž otázka jejich ne plně uspokojivého finančního ohodnocení ve srovnání s časem věnovaným studiu jednotlivých případů a přípravě na zasedání komise, rovněž dle našeho názoru nepřispěli k efekti vitě druhoinstančního přezkumu.

<sup>764</sup> Srov. např. i názor bývalého soudce Ústavního soudu JUDr. Pavla Varvařovského, který prodělal na počátku 90. let i zkušenost s uprchlickou problematikou. V reakci na následující otázku: „Podle Úmluvy má alespoň v jedné instanci rozhodovat nezávislý a nestranný orgán, což však nemusí být jen soud. Vláda ve všech variantách správního soudnictví uvažuje o zřízení správních tribunálů s pravomocí ve věcech, které nebudou rozhodovat soudy. Je možné udržovat v rámci výkonné moci nějaké orgány skutečně nezávislé a nestranné?“, JUDr. Varvařovský odpovídá: „Myslím si, že takové úvahy, které by vylučovaly soudní přezkum, nejsou. Tribunály jsou zřejmě míněny spíše jako mezičlánek, který by ulehčil soudům i správním úřadům. Například tam, kde dnes rozhoduje ministerstvo, tak se podává rozklad rovněž k ministru. Zdá se mi, že by tu místo ministra mohl zaujmout tribunál. Dokonce např. v uprchlické agendě to snad přímo vyžaduje nějaká směrnice EU. Nezávislost a nestrannost nespátřuji v tom, kde se orgán schází, ale ve způsobu jeho složení, jmenování na určitou dobu s odvolatelností konstruovanou jen jako výjimečnou apod. Proti rozhodnutí takového orgánu by postačilo připustit mimořádný opravný prostředek, např. kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. V řadě agend jsou dva stupně správního řízení zbytečné, skoro bych řekl neefektivní. Takže já nevidím žádný důvod, proč by tribunály i komise jako kvazisoudní instituce neměly být nezávislé a nestranné. Zejména v takových otázkách, kde nejde tolik o právo, ale o věci závislé spíše na odborném posouzení, věci humanitárního charakteru apod., by mohly sehrát nezastupitelnou roli. Ale opakuji: i ony by podléhaly soudní kontrole, byť zřejmě již jen mimořádně. (celý rozhovor s JUDr. Pavlem Varvařovským o správním soudnictví je dostupný na internetové adrese [http://web.telecom.cz/romwelt/ideu/cisla/2000/11/clanky/11\\_00\\_5.htm](http://web.telecom.cz/romwelt/ideu/cisla/2000/11/clanky/11_00_5.htm))

<sup>765</sup> K vymezení těchto pojmů v judikatuře ESLP srov. Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, Eva Hubálková, vydalo nakl. Linde Praha 2003, str. 159 a násl. Srov. i Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, in čas. Právní praxe, 6/2000, str. 358

<sup>766</sup> Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, E. Nezávislé správní tribunály, in čas. Právní praxe, 6/2000, str.



ministerstva spravedlnosti by „operativní vytváření správních tribunálů ... umožňovalo přenést značnou část působnosti soudů, zajišťované ve správním soudnictví... Takový postup by do značné míry předcházel riziku zahlcení soudů problematikou správního soudnictví ..“ A pokud jde o finanční náklady navrhovaného řešení, totéž ministerstvo konstatuje: „Lze přitom dále předpokládat, že by se jednalo o řešení umožňující zabezpečit odpovídající přezkum rozhodování správních orgánů s menšími finančními náklady než ve správním soudnictví zajišťovaném výlučně soudy, a to jak s ohledem na počty členů správních tribunálů (přičemž ne všichni členové správních tribunálů musí tuto činnost vykonávat jako své povolání), odměňování jejich členů (nepředpokládá se stejná úroveň odměňování jako u soudců), materiální a zejména investiční související náklady.“<sup>767</sup> Existence resp. odkazy na fungující specializované správní tribunály (institucionálně oddělené od systému soudů), zejména v anglo-americkém právním prostředí, zaznívaly rovněž v rámci diskuse odborné veřejnosti nad reformou správního soudnictví<sup>768</sup> a rovněž tak na semináři s názvem „Azylové řízení v České republice“, pořádaném dne 16. února 2004 Úřadem Vysokého komisaře pro uprchlíky v Praze v prostorách Ministerstva spravedlnosti. V neposlední řadě programové

---

361, 364, 372 a násl. (srov. např. citaci ze str. 364: „4. Z hlediska shora uvedených problémů je potřeba v návaznosti na jednotlivé předpokládané varianty správního soudnictví zvažovat rovněž možnost vytváření nezávislých správních tribunálů (...) v rámci výkonné moci, jak je uvedeno dále. Vznik tribunálů by umožnil omezit působnost soudů (správních soudů) vykonávanou ve správním soudnictví v plné jurisdikci pouze na případy, které by neprojednávaly správní tribunály, což by se mělo pozitivně projevit i v požadavcích na počty personálního vybavení soudů nebo správních soudů. Vytvoření správních tribunálů by přitom umožnilo široké uplatnění odborníků z jednotlivých správních oborů, a to nejen právnickým vzděláním. Předpokládá se, že členové správních tribunálů mohou být ustanovováni z řad odborníků na správní problematiku jak z výkonné sféry, tak z vědeckých a pedagogických kruhů, popřípadě občanských sdružení. Jejich nezávislost by měla být zajištěna především způsobem jejich ustanovení do funkce (jmenování, popř. volba nestranným orgánem), zákonem stanovenou délkou funkčního období, neodvolatelností po dobu výkonu funkce (důvody odvolání stanoví taxativně zákon zejména ve vztahu k trestnému nebo kárnému provinění; zákon by též stanovil rozsah neslučitelnosti výkonu funkce ve správním tribunálu s určitými činnostmi a upravit odměňování členů správních tribunálů.“)

<sup>767</sup> Srov. Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, E. Nezávislé správní tribunály, in čas. Právní praxe, 6/2000, str. 374

<sup>768</sup> Srov. např. Michal Mazanec, K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2000, str. 225 a násl. („Koncepční představy, jimiž se zabývala Legislativní rada na svém březnovém zasedání, proto nepočítaly se zavedením soustavy zásadně jiné (typu francouzského nebo angloamerického), ba vlnití „start a rozjezd“ reformy – s jistým rizikem – je in extremis myslitelný i bez onoho minima, které v dohledném budoucnu bude naprosto nezbytné. Tím se – podle názoru autora – jeví postupné zavádění nezávislých správních tribunálů moderního anglosaského typu .... První materiál který Legislativní rada vlády projednala, tedy vycházel z představy specializovaného správního soudnictví (institucionálně krajské správní soudy a Nejvyšší správní soud), postupně se otevírající doplňování o soustavu nezávislých správních úřadů typu angloamerických „boards“ jako filtru a regulátoru, který bude schopen vytvořit pružný mechanismus, zabraňující zahlcení správních soudů, které by (nepochybně nedostatečně dimenzované) soustavě pouze správní justice hrozilo.“) Dále srov. i Richard Pomahač, Plná jurisdikce správních soudů, Soudní rozhledy 3/2002, str. 77 a násl. V podrobnostech k možným variantám správního soudnictví odkazujeme na první českou komparativní práci o správním soudnictví Evropské správní soudnictví, L.Pítrová, R. Pomahač, nakl. C.H.BECK, první vydání 1998 (dále jen Pítrová, Pomahač, Evropské správní soudnictví)



dokumenty politické strany, v jejíž gesci se nachází resort ministerstva spravedlnosti resp. vnitra, rovněž s možností doplňkové existence nezávislých přezkumných tribunálů počítají.<sup>769</sup>

Azylová agenda představuje dle našeho názoru oblast natolik specifickou a odbornou, že si vyžaduje zřízení nezávislého správního tribunálu mimo soustavu obecných soudů. Tento tribunál by měl být zřízen na základě zvláštního zákona a vyloučit zasahování do jeho činnosti ze strany správních orgánů a možnost ovlivňování jejich členů. Nezávislost členů tribunálu by měl zajistit způsob jejich jmenování (dle našeho názoru nejlépe prezidentem bez kontrasignace člena vlády) buď na dobu neurčitou, a v případě jmenování na dobu určitou s dostatečně dlouhým mandátem, zaručujícím jeho nezávislost a v obou případech s možností odvolání pouze v případě vážného porušení svých povinností. Navrhujeme v této souvislosti vymezit postavení členů tribunálu, rozsah jejich práv a povinností, zánik funkce člena tribunálu atp., obdobně postavení soudců dle zákona o soudech a soudcích.<sup>770</sup> Pokud jde o personální zajištění tribunálu, jeho členové by se měli rekrutovat s předních odborníků na danou problematiku z řad soudců, správních úředníků, univerzitních odborníků a právníků nevládních organizací.<sup>771</sup> Kromě toho by, s ohledem na složitost a obsáhlost problematiky, měli mít členové tribunálu možnost konzultovat určité specifické problémy s dalšími odborníky (např. formou poradců, ad hoc konzultantů, využití lékařů<sup>772</sup> atp.). Tento tribunál by měl rovněž disponovat nezávislým (myšleno na orgánech výkonné moci), kvalifikovaným a dostatečně personálně i materiálně vybaveným správní aparátem, zajišťujícím jeho chod a fungování.

Pokud jde o způsob rozhodování, vidíme jako nejvhodnější a nejrychlejší způsob zachovat v relativně jednoduchých případech (přezkum zjevně nedůvodných žádostí resp. rozhodování

---

<sup>769</sup> Srov. Lidskost proti sobectví - prosperita pro všechny, Střednědobý program ČSSD, schválený Programovou konferencí 26. 1. 2002, část IV.1.3. Tvorba a aplikace práva (dostupné na internetové adrese [http://www.socdem.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=422010&id\\_org=422010&id=130018&p1=0&p2=&p3=](http://www.socdem.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=422010&id_org=422010&id=130018&p1=0&p2=&p3=)): „Vláda již v loňském roce navrhla reformu správního soudnictví, která též předpokládá vytvoření Nejvyššího správního soudu jako druhého vrcholu soudní soustavy. Reforma, v níž budeme i nadále pokračovat, sleduje jako hlavní cíl prohloubení kontroly zákonitosti rozhodování správních orgánů. Úprava správního soudnictví musí umožňovat, aby soudy (popř. jiné nezávislé orgány) mohly působit jak vůči správním rozhodnutím státu, tak vůči aktům samosprávných subjektů (obcí a krajů), aby mohly přezkoumávat i skutkový stav, z něhož vycházela napadená správní rozhodnutí (plná jurisdikce v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech) a aby mohly chránit také před nezákonnou nečinností veřejné správy. ČSSD proto vybuduje systém funkčního správního soudnictví s možností doplňkové existence nezávislých přezkumných tribunálů.“

<sup>770</sup> Srov. zákon č. 6/2002, o o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), v platném znění

<sup>771</sup> A kterými nemusí být nutně právníci, přestože tuto kvalifikaci považujeme za velké plus pro výkon člena tribunálu.

o přiznání odkladného účinku v těchto případech, zastavení řízení atp.) rozhodování jedním členem tribunálu, v případě složitějších případů (žádosti zamítnuté v řádném řízení) zachovat senátní princip a v případě zásadních otázek (změna dosavadní judikatury, nová zásadní otázka atp.) zakotvit princip rozhodování v plénu.

Nezávislý správní tribunál by měl disponovat plnou jurisdikcí „jinak řečeno, musí mít pravomoc také provést další důkazy nad rámec těch, které provedl orgán výkonné správy, takové důkazy hodnotit a rozhodnout o právu samotném“<sup>773</sup> (zde o právu na azyl resp. subsidiární ochranu). Tribunál by byl oprávněn napadené správní rozhodnutí nikoli jen zrušit resp. potvrdit, ale, a tuto pravomoc považujeme za zásadní, mohl by napadené správní rozhodnutí změnit a azyl resp. překážku vycestování udělit, s ponecháním možnosti ve vhodných případech věc vrátit prvoinstančnímu správnímu orgánu k dalšímu řízení. S ohledem na rychlost a efektivitu řízení považujeme za vhodné pouze jednoinstanční řízení, s možností mimořádného opravného prostředku formou kasační stížnosti k NSS.<sup>774</sup>

Pokud jde o procesní úpravu řízení před správním tribunálem, navrhuje přijetí takového řešení, které by vyhovovalo specifikám azylové agendy, tzn. pružnost, nesvazování žaloby přísnými formálními požadavky, jejichž nedodržení by znamenalo její odmítnutí, neformálnost samotného řízení, nesvázanost přísnými procesními pravidly, široký rejstřík použitelných důkazních prostředků, možnost zastupování právníky nevládních organizací, specializujících se na azylovou problematiku, při jednání, možnost přizvání odborníků a specialistů atp.<sup>775</sup> Toto řízení by mělo podpůrně převzít použitelné a vhodné procesní prostředky, které nabízí správní řád, s.ř.s. a o.s.ř.

---

<sup>772</sup> Např. pokud půjde o prokázání, zda určitá konkrétní osoba byla vytavena tvrzejším způsobem zacházení (půjde zejména o mučení a podobné praktiky)

<sup>773</sup> Srov. Michal Mazanec, K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví, Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2000, str. 231

<sup>774</sup> S tímto řešením přezkumu rozhodnutí správních tribunálů počítá i návrh ministerstva spravedlnosti (in Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury, Ministerstvo spravedlnosti ČR, červen 2000, E. Nezávislé správní tribunály, in čas. Právní praxe, 6/2000, str. 374)

<sup>775</sup> V této souvislosti vidíme jako jeden ze zdrojů inspirace řízení před kanadskou Radou pro přistěhovalce, která představuje největší nezávislý správní resp. kvazisoudní tribunál v rámci Kanady, který byl zřízen za účelem poskytování rychlejší a jednodušší ochrany ve srovnání s ochranou poskytovanou tradičními soudy. Rada je odpovědná ze své činnosti přímo parlamentu. Je rozdělena do 4 tribunálů, včetně Oddělení pro poskytování ochrany uprchlíkům ([Refugee Protection Division](#)) a Odvolacího oddělení pro uprchlíky ([Refugee Appeal Division](#)). V Kanadě tak, na rozdíl např. od právní úpravy v ČR a většině evropských zemí, rozhoduje v azylovém řízení již v první instanci nezávislý kvazisoudní orgán. Odvolací oddělení pro uprchlíky, přestože bylo zřízeno v rámci kanadského BILL C-11 již k 28. červnu 2002, prozatím nezačalo fungovat, očekává se tak však v brzké budoucnosti. Pokud jde o řízení před těmito tribunály, odkazujeme na kapitolu 3.3. Kanadský

### 10.3. Vybrané zahraniční vzory právní úpravy druhoinstančního řízení

#### 10.3.1. Francie

Kromě kanadského modelu, jako na první z celé řady příkladů, které by se mohly stát východiskem pro legislativní návrhy na zřízení nezávislého správního tribunálu v prostředí ČR, poukazujeme na právní úpravu ve **Francii**, jejíž *droit administratif* představuje jeden ze tří velkých evropských správně-právních systémů.<sup>776</sup> Systém správního soudnictví je na třech prostorových úrovních, celostátní (Státní rada /Conseil d'Etat/ jako hlava správního soudnictví), regionální (5 odvolacích správních soudů) a departementální (33 správních tribunálů), oddělen od jurisdikce civilních a trestních soudů.<sup>777</sup> Kromě tohoto systému všeobecných správních soudů však v zemi působí i řada specializovaných správních soudů resp. kvazisoudních orgánů. Mezi posledně uvedené orgány můžeme zařadit i Odvolací komisi pro uprchlíky (*Commission des recours des réfugiés*, dál jen CRR<sup>778</sup>), která rozhoduje jako kvazisoudní orgán ve druhé instanci proti rozhodnutí francouzského Úřadu na ochranu uprchlíků a bezdomovců (OFPRA).<sup>779</sup> CRR rozhoduje v tříčlenných senátech, na čele s předsedou, který musí být buď členem Státní rady,<sup>780</sup> Účetního dvora (*Cour des comptes*), odvolacího správního tribunálu nebo správního tribunálu.<sup>781</sup> Další dva členy senátu CRR tvoří zástupce UNHCR a správní rady OFPRA.<sup>782</sup> Předseda CRR zajišťuje fungování celého úřadu a přidělování případů mezi jednotlivé senáty. Od roku 1995 je po všech žadatelích

---

model a některé další příklady, kde je toto řízení popsáno popř. přímo na webové stránky kanadské Rady pro přistěhovalectví a uprchlíky, dostupné na adrese ([http://www.irb.gc.ca/en/about/processes/index\\_e.htm](http://www.irb.gc.ca/en/about/processes/index_e.htm))

<sup>776</sup> Srov. Pítrová, Pomahač, Evropské správní soudnictví, str. 12, 13 a str. 45 a násl.

<sup>777</sup> Srov. posl. cit. dílo, str. 57,58

<sup>778</sup> Zřízená na základě Law of 25 July 1952 on the right to asylum (Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, ve francouzském originále dostupný na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?CATEGORY=RSDLEGAL&id=4035c76f4&page=research>); srov. i Décret no. 1953-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office Français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des Recours

<sup>779</sup> Odvolání k CRR musí být podáno do 1 měsíce od předání prvoinstančního rozhodnutí. Musí obsahovat žadatelovo jméno a další osobní údaje včetně adresy, originál nebo ověřenou kopii prvoinstančního rozhodnutí a jakékoli další doklady ve prospěch důvodů podaného odvolání. Odvolání musí obsahovat jak skutkové tak právní důvody. Žalobce tak může v podstatě předložit tutéž žádost o azyl, kterou již předložil prvoinstančnímu správnímu orgánu (OFPRA), zároveň však může připojit nové okolnosti a důvody ve prospěch svojí žádosti (resp. ve prospěch odůvodněného strachu z pronásledování)

<sup>780</sup> Státní rada představuje vrcholný a zároveň nejdůležitější a nejvíce vážený orgán francouzského správního soudnictví (srov. Pítrová, Pomahač, Evropské správní soudnictví, str. 12, 13 a str. 61 a násl.). Státní rada představuje zároveň poslední instanci, k níž se může žadatel proti negativnímu rozhodnutí CRR odvolat ovšem s tím, že toto odvolání nemá odkladný účinek a přezkum Státní rady je omezen pouze na zákonnost napadeného rozhodnutí, nikoli na přezkum skutkových okolností případu (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, Normal determination procedure, Appeal)

<sup>781</sup> V podrobnostech k povaze odvolacích správních tribunálů a správních tribunálů srov. Pítrová, Pomahač, Evropské správní soudnictví, str. 64 a násl.

<sup>782</sup> Správní rada OFPRA asistuje jako poradní orgán řediteli OFPRA při řízení tohoto úřadu a je tvořena zástupci různých ministerstev, kteří podávají každoročně svým mateřským ministerstvům zprávu, v níž na základě

požadováno, aby se dostavili na jednání CRR, které je veřejné<sup>783</sup>, osobně. Podané odvolání k CRR má odkladný účinek. CRR, na rozdíl od našich krajských soudů, poměrně vysoké procento podávaných žalob uznává a např. v roce 2001 přiznalo status uprchlíka 2.274 žadatelům z 7.323 podaných žalob (jinými slovy vyhovělo 31% všech žalobců).<sup>784</sup> Co považujeme za zásadní, CRR provádí přezkum napadeného rozhodnutí v plné jurisdikci a hodnotí odůvodněnost žadatelova strachu z pronásledování. Provádí tak hodnocení všech okolností případů, právních i skutkových a samotné rozhodnutí je vydáváno na základě skutkového a právního stavu hodnoceného k době vydání rozhodnutí (nikoli tedy k době nabytí právní moci prvoinstančního správního rozhodnutí).<sup>785</sup> Pokud CRR dojde k názoru, že žalobce splňuje kritéria pro udělení azylu dle Ženevské úmluvy resp. podmínky pro udělení ústavního azylu,<sup>786</sup> ruší předchozí rozhodnutí OFPRA a rozhoduje o přiznání azylu. Šetření případu provádí CRR všemi způsoby, které považuje za vhodné. Na požádání je žalobci poskytnut tlumočnick a přizváni k jednání jím označení svědkové. Při řízení před CRR může žadatelům asistovat právní poradce (za určitých podmínek poskytnutý bezplatně advokátní komorou) nebo jakákoli jiná osoba dle jeho volby. Rozhodnutí CRR musí být odůvodněno a je vyhlášováno na veřejném jednání.

---

předchozího monitorování navrhují vládě změny ke zlepšení situace uprchlíků. Setkání správní rady OFPRA se může zúčastnit i zástupce UNHCR, kterému je umožněno na těchto setkáních činit poznámky a dávat návrhy

<sup>783</sup> Předseda CRR je ovšem oprávněn buď z moci úřední nebo na žádost žalobce či jeho právního zástupce nařídít vedení jednání *in camera*

<sup>784</sup> Srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, Normal determination procedure, Appeal: „*Since January 1995, all asylum seekers have been requested to attend such hearings in person. Asylum seekers can be assisted by a lawyer at these appeal proceedings (see "Legal aid" below). Appeals under the normal procedure have suspensive effect and hearings are public. In 2001, 2,274 refugee statuses (31.1 %) have been recognised following 7,323 appeals to the Appeal Board for Refugees.*” Na ukázkou liberálního, humánního a širokého výkladu pojmu „členství v určité sociální skupině“, který svědčí pro vysokou odbornost a znalost progresivních přístupů k výkladu tohoto pojmu, uveďme, že CRR uznala za příslušníka určité sociální skupiny ženu, která uprchla ze země původu před hrožící ženskou obřízkou (rozhodnutí ze 7. prosince 2001), homosexuála resp. transsexuála z Alžírsko (12. květen 1999 resp. 15. květen 1998) a afghánskou ženu, obávající se pronásledování ze strany Talibánu za její liberální životní styl (15. duben 1999), srov. poslední cit. dílo, část. Refugee status, Convention status

<sup>785</sup> V podrobnostech, pokud jde o výklad stěžejních pojmů definice uprchlíka CRR, odkazujeme na knihu *Who is a Refugee? A Comparative Case law Study, Part I- National reports*, 8 France, Klaudia Schank and Carlos Pena Galiano), Kluwer Law International 1997, str. 375 a násl.

<sup>786</sup> Možnost udělit tzv. „ústavní azyl“ je založena na preambuli francouzské ústavy z roku 1946, která byla zákonem ze dne 11. května 1998 inkorporována do ústavy z roku 1958 a umožňuje udělit azyl každé osobě, která byla pronásledována resp. se obává pronásledování na základě boje za svobodu a to ze strany nestátních původců pronásledování (non-state agents of persecution). O té doby francouzská právní věda uznává, že pronásledování ze strany nestátních subjektů může kvalifikovat žadatele pro udělení azylu dle Ženevské úmluvy. V praxi není mezi tímto azylem a azylem uděleným na základě Ženevské úmluvy rozdíl, obojí dává přístup k těm samým právům, včetně povolení k pobytu na 10 let (srov. např. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, Constitutional asylum)

### 10.3.2. Rakousko

V **Rakousku** představuje druhoinstanční orgán v rámci azylového řízení spolkový azylový senát (Bundesasylsenat), jehož zřízení a další související problematiku upravuje samostatný zákon.<sup>787</sup> Přestože je tento orgán zřízen u úřadu federálního ministerstva vnitra, za důkaz nezávislosti tohoto orgánu na spolkovém azylovém úřadě (prvoinstanční správní orgán v řízení o udělení azylu) považujeme skutečnost, že jeho předsedu,<sup>788</sup> místopředsedu a jednotlivé členy jmenuje na návrh vlády prezident<sup>789</sup> a to na dobu neurčitou.<sup>790</sup> Nezávislost člena azylového senátu při výkonu jeho funkce je v samotném zákoně pojištěna hned několika ustanoveními. Členové spolkového azylového senátu jsou přímo povinováni při výkonu své funkce jednat nezávisle a nesmí být zavázáni žádnými obligatorními příkazy.<sup>791</sup> Zároveň po dobu výkonu svojí funkce nesmí vykonávat žádné aktivity, které by mohly zpochybnit

---

<sup>787</sup> Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat (UBASG), Ausgegeben am 14. Juli 1997 Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, BGBl. I Nr. 77/1997, geändert durch BGBl. I Nr. 128/1999 und BGBl. I Nr. 101/2003 (dále jen UBASG). V odkazech budeme vycházet z překladu tohoto zákona do angl. jazyka, dostupného na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3dda35554>;

<sup>788</sup> Předseda spolkového azylového senátu je odpovědný za jeho řízení, dohlíží na činnost veškerého personálu, zajišťuje nevyšší možnou jednotnost judikatury atp. (v podrobnostech srov. § 6 UBASG)

<sup>789</sup> Srov. § 2 odst. 2 UBASG: „*The chairman, deputy chairman and other members shall be appointed by the Federal President on the proposal of the Federal Government following a general submission of candidatures.*“ Tato skutečnost představuje zásadní rozdíl oproti rozkladovým komisím fungujícím do 31.1.2002. Rozkladové komise nejen že měly povahu toliko poradního orgánu, rozhodovací pravomoc si podržel ministr vnitra (srov. § 30 AZ ve znění platném do 31. 1. 2002, resp. § 61 odst. 2 s.ř.), ale členy těchto komisí jmenoval sám ministr vnitra (srov. § 61 odst. 2 s.ř.), tedy stejný subjekt, jemuž je organizačně podřízena i prvoinstanční správní instance v azylovém řízení – OAMP. Jmenování prezidentem, tedy subjektem odlišným od ministerstva vnitra, do jehož organizační struktury spadá spolkový azylový úřad (prvoinstanční správní orgán v azylovém řízení), považujeme za jeden z důležitých předpokladů nezávislosti členů spolkového azylového senátu

<sup>790</sup> Srov. § 2 odst. 4 UBASG: „*The members of the independent Federal Asylum Review Board shall be appointed for an indefinite term.*“ Rovněž skutečnost jmenování na dobu neurčitou, kdy člen azylového senátu není pod tlakem zda bude po určité době jeho mandát prodloužen, představuje dle našeho názoru důležitý komponent nezávislosti. UBASG zároveň v ustanovení § 4 odst. 2 a 3 vymezuje podmínky, za nichž dochází k zániku funkce člena azylového senátu a to způsobem, který minimalizuje možnost nátlaku či ovlivňování člena senátu při výkonu jeho funkce a v řadě případů korespondují s důvodem pro zánik funkce soudce dle § 94 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Ba právě naopak, výkon jakýchkoli aktivit, které by mohly vést ke zpochybnění nezávislosti výkonu funkce člena senátu, představují jeden z důvodů, za kterých může plénum azylového senátu rozhodnout o propuštění dotyčného člena (srov. § 4 odst. 3, bod. 6. UBASG: „*A member of the Independent Federal Asylum Review Board may be dismissed from office only by a resolution of the plenum. Such member shall be removed: ... 6. If it performs any activity which could call into question the independent exercise of its official duties.*“ Za praktický důkaz na první správní instanci nezávislého a samostatného posuzování podaných odvolání lze považovat i skutečnost, že v letech 2000 a 2001 bylo v 238 případech z 982 (tzn. ve více než 24% případů) zrušeno rozhodnutí spolkového azylového úřadu, kterým byla žádost o azyl zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle § 6 rakouského azylového zákona (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Austria, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Accelerated procedure: admissibility/manifestly unfounded, Manifestly unfounded applications (dále jen Legal and Social Conditions, Austria 2003), dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/austria.shtml#normal>

<sup>791</sup> Srov. § 4 odst. 1 UBASG: „*Independence and termination of office ... In the performance of all activities assigned to them under the provisions of the Asylum Act, the members of the independent Federal Asylum Review Board shall act independently and not be bound by any mandatory instructions.*“

nezávislý výkon úředních povinností<sup>792</sup> a nesmí zavdat příčinu ke zpochybnění svojí nestrannosti.<sup>793</sup> Velmi striktně jsou rovněž stanoveny podmínky výkonu funkce člena senátu s výkonem jiných veřejných funkcí.<sup>794</sup> Rozhodnutí jménem spolkového azylového senátu vydává vždy jeden z jeho členů. Pokud ovšem by jím navrhované rozhodnutí znamenalo odklon od dosavadní judikatury spolkového azylového senátu nebo Správního soudního dvora,<sup>795</sup> nebo pokud pro řešenou právní otázku neexistuje konstantní judikatura, je povinen předat věc k rozhodnutí tříčlennému senátu,<sup>796</sup> který v kvoru všech členů rozhoduje většinou hlasů.<sup>797</sup> Do kompetencí pléna spadají spíše organizační záležitosti, např. stanovení rozvrhu práce pro jednotlivé členy, jmenování předsedů a členů senátů včetně jejich náhradníků, vydání podrobných procesních pravidel, každé dva roky schvalování zprávy o činnosti,<sup>798</sup> rozhodování o propuštění člena.<sup>799</sup>

Spolkový azylový senát může nařídit veřejné projednávání věci za účelem dalšího vyšetřování, pokud považuje zjištění učiněná spolkovým azylovým úřadem za nedostačující, pokud žadatel předloží nové důkazy, které neměl k dispozici v prvoinstančním řízení či pokud došlo od vydání prvoinstančního rozhodnutí ke změně okolností. Rozhodnutí musí být vydáno do šesti měsíců a jak negativní tak pozitivní rozhodnutí musí být odůvodněno.<sup>800</sup>

---

<sup>792</sup> Srov. § 3 odst. 2 UBASG: „Throughout their term of office, the members of the independent Federal Asylum Review Board may not perform any activity which could call into question the independent exercise of their official duties. In particular, the performance of any activity which is subject to compliance with mandatory instructions shall be inadmissible.“

<sup>793</sup> Srov. § 3 odst. 3 UBASG: „Moreover, the members may not perform any activity which: 1. Interferes with the fulfilment of their official duties, or 2. Calls into question the presumption of their lack of impartiality, or 3. Jeopardizes other important official interests.“

<sup>794</sup> Členem senátu tak nemůže být jmenován např. člen spolkové či zemské vlády, státní tajemník, starosta či člen zastupitelského orgánu, zemský ombudsman atd. Dokonce, člen spolkové či zemské vlády a státní tajemník může vykonávat funkci předsedy či místopředsedy spolkového azylového senátu až po uplynutí 4 let od skončení výkonu některé z prvně uvedených funkcí (srov. § 3 odst. 1 UBASG: „Members of the Federal Government or of a provincial Government, under-secretaries of State, the Auditor-General, members of the Office of the Federal Parliamentary Commissioner, a provincial ombudsman, mayor or members of a general representative body may not serve on the independent Federal Asylum Review Board. Moreover, any person who in the last four years has been a member of the Federal Government or of a provincial Government or an under-secretary of State may not be appointed to the posts of chairman or deputy chairman of the independent Federal Asylum Review Board.“)

<sup>795</sup> Který představuje hlavu správního soudnictví v Rakousku. V podrobnostech odkazujeme na Pítrová, Pomahač, Evropské správní soudnictví, str. 119, 120 a 127-129

<sup>796</sup> Tímto právem, pokud jde o zvláště důležitý případ, disponuje i předseda spolkového azylového senátu (srov. Legal and Social Conditions, Austria 2003, část Normal determination procedure, Appeal)

<sup>797</sup> Průběh řízení před senáty je podrobně upraven v § 9 a § 10 UBASG

<sup>798</sup> Tato zpráva, která kromě činnosti obsahuje i zkušenosti, kterých spolkový azylový senát nabyl během výkonu své funkce, je předána ministroví vnitra a jím poté Spolkové radě (srov. § 11 UBASG)

<sup>799</sup> V podrobnostech srov. § 5 a § 7 odst. 2 – 6 UBASG

<sup>800</sup> Srov. Legal and Social Conditions, Austria, část Normal determination procedure, Appeal. Na důkaz vysoké odbornosti, specializaci, pokrokovosti a zároveň humánní výkladové praxe spolkového azylového senátu lze uvést několik rozhodnutí z roku 2002, kdy tento orgán udělil ve dvou samostatných rozhodnutích azyl matce a její 14-ti měsíční dceři na základě příslušnosti k určité sociální skupině, které utekli z Kamerunu resp. Etiopie



### 10.3.3. Belgie

Rovněž tak v **Belgii** představuje Stálá odvolací komise pro uprchlíky (Commission permanente de recours des réfugiés) nezávislý správní tribunál, rozhodující v tříčlenných senátech.<sup>801</sup>

### 10.3.4. Dánsko

Obdobně v **Dánsku** rozhoduje ve druhém stupni nezávislý specializovaný orgán - Odvolací rada pro uprchlíky (Flygtningenævnet), složená s předsedy, místopředsedů<sup>802</sup> a dalších členů,<sup>803</sup> která (obdobně jako v Belgii) rozhoduje po novele cizineckého zákona z roku 2002 v tříčlenných senátech, v čele se soudcem a po jednom zástupci Ministerstva pro uprchlíky, přistěhovalectví a integrační záležitosti a dánské společnosti pro advokacii a právo.<sup>804</sup> Přestože tedy je alespoň jeden z členů tříčlenného senátu jmenován ministerstvem, tedy

---

před ženskou obřízkou. V dalším případě byl azyl udělen mladé ženě z Etiopie (původem z Eritreje), jejíž otec zemřel během války a které bylo nařízeno opustit zemi, po cestě byla ovšem zadržena, nicméně s pomocí příbuzného se jí podařilo utéci. Žadatelka byla shledána osamělou ženou bez doprovodu, protože nebyl znám pobyt nejbližšího mužského příbuzného a sociální a hospodářská situace osamělé ženy v případě návratu do Etiopie by vedla k diskriminaci či dokonce k pronásledování. Jindy byl zase udělen azyl afghánské ženě, která odmítla uzavřít sňatek s osobou, která byla členem místního mocenského orgánu. Této ženě by pravděpodobně nebyla poskytnuta ochrana ze strany státu, její rodina by ji pravděpodobně zapudila a v důsledku toho, by jako osamělá žena (bez ochrany rodiny) neměla prostředky k živobytí. V dalším rozhodnutí šlo o žadatele z Pákistánu a pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině v případě osob, které si přejí žít společně či založit rodinu v rozporu s náboženskou doktrínou. V tomto případě nebylo Pákistánské ženě dovoleno konvertovat z islámu na křesťanství a kdy současně nebylo možné očekávat od muže konverzi na islám. S odkazem na čl. 16 Všeobecné deklarace lidských práv bylo zkonstatováno pronásledování, pokud by byl žadatel přinucen vzdát se svého práva na uzavření sňatku. V jiném rozhodnutí došel spolkový azylový senát, s odkazem na nejnovější judikaturu Správního soudního dvora, k závěru, že znásilnění příslušníkem určitého klanu z důvodu příslušnosti ke klanu jinému představuje pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy. V tomto případě byla kurdská žena znásilněna tureckým vojákem a šlo o oblast, kde probíhá etnický konflikt, v němž jsou ženy obětí znásilnění a mučení ze strany ozbrojených sil se záměrem ženy ponižit a zároveň byl vyloučena alternativa vnitřního přesídlení (srov. ECRE COUNTRY REPORT 2002: AUSTRIA, 19. Important case-law relating to the qualification for refugee status and other forms of protection, dostupné na [http://www.ecre.org/country02/austria\\_35-42.pdf](http://www.ecre.org/country02/austria_35-42.pdf))

<sup>801</sup> Srov. Who is a Refugee? A Comparative Case law Study, Part I- National reports, 2 Belgium, Dirk Vanheule, Kluwer Law International 1997, str. 60. Do roku 1993 byl jedním z členů komise i zástupce UNHCR. Nicméně UNHCR je oprávněno v jakémkoli stádiu azylového řízení, vyjma řízení před Státní radou (nejvyšší instituce belgického správního soudnictví), sdělit svůj názor a to buď z vlastní iniciativy (v praxi dochází k těmto případům pokud je UNHCR požádáno žadatelem) nebo na žádost ministerstva vnitra, Generálního komisaře pro uprchlíky a bezdomovce nebo právě stálé odvolací komisi pro uprchlíky (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, Belgium, 2000, ECRE and Danish Refugee Council publication, část Normal determination procedure, Appeal dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/belgium.shtml>). V roce 2002 byl azyl odvolací komisí udělen ve 160 případech (tzn. ve 14 %) z 1160 odvolání (srov. ECRE Country Report 2002: BELGIUM, dostupné na [http://www.ecre.org/country02/belgium\\_43-52.pdf](http://www.ecre.org/country02/belgium_43-52.pdf))

<sup>802</sup> Předseda a jeho zástupci musí být soudci (srov. § 53 odst. 7 dánského cizineckého zákona)

<sup>803</sup> Členové rady jsou jmenováni Ministrem pro uprchlíky, přistěhovalectví a integrační záležitosti na dobu ne delší než 4 roky, s možností opětovného zvolení (srov. § 53 odst. 7 dánského cizineckého zákona)

<sup>804</sup> Srov. ECRE Country Report 2002: DENMARK, 18. Changes in refugee determination procedure, appeal or deportation procedures, dostupné na [http://www.ecre.org/country02/denmark\\_69-84.pdf](http://www.ecre.org/country02/denmark_69-84.pdf). Před novelou cizineckého zákona (Law No. 367 of 6 June 2002, platné od 1. července 2002) rada rozhodovala v pětičlenných senátech, kde kromě tří již zmíněných zástupců zasedal i představitel ministerstva zahraničí a Dánské rady pro uprchlíky

složkou výkonné moci, dánský cizinecký zákon<sup>805</sup> apeluje na nezávislost členů rady, kteří nesmí přijmout či požadovat pokyny od orgánu či organizace, které je nominovaly nebo jmenovaly.<sup>806</sup>

---

<sup>805</sup> Consolidation Act No. 608 of 17 July 2002 of the Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, dostupný v anglické verzi na <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/txis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b5634>

<sup>806</sup> Srov. § 53 dánského cizineckého zákona: „*When a case is tried before the Board, the Board consists of the chairman or one of his deputies and two other members appointed by the Minister for Refugee, Immigration and Integration Affairs. One of the members mentioned in the first sentence hereof must be a member of the Danish Bar and Law Society and is appointed after nomination from the Council of the Danish Bar and Law Society. The members of the Board are independent and cannot accept or seek directions from the appointing or nominating authority or organisation.*“ Za důkaz nezávislosti tohoto odvolacího orgánu lze považovat skutečnost, že např. v roce 2002 udělil z 3.111 podaných odvolání ve 133 azyl dle Ženevské úmluvy a v dalších 300 případech tzv. *de facto status* na jehož základě cizinec získává obnovitelné roční povolení k pobytu s možností po třech letech požádat o povolení k trvalému pobytu (srov. Srov. ECRE Country Report 2002: DENMARK a U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 2003 Country Report, Denmark, dostupné na <http://www.refugees.org/world/countryrpt/europe/2003/denmark.cfm>)



## 11. Integrace azylantů

### 11.1. Stručná analýza dosavadního fungování integračních mechanismů

Na základě dlouholetých zkušeností na poli integrace azylantů jsme bohužel nuceni zkonstatovat, že stávající systém integrace azylantů do české společnosti není dlouhodobě funkční a vyhovující. Nezanedbatelná část azylantů, přestože se v absolutních číslech nejedná o závrtné počty, má s plnohodnotným začleněním do společnosti značné problémy. Řada azylantů není bohužel dostatečně motivována k aktivnímu přístupu k ovládnutí českého jazyka, k získání zaměstnání, k plnohodnotnému osamostatnění se a nezávislosti na sociální síti.<sup>807</sup> Bude, dle našeho názoru, zapotřebí zavést řadu opatření ke zvýšení motivace azylantů resp. nastavit přísná motivační kritéria, která pokud nebudou azylantem dodržena, bude následovat penalizace.<sup>808</sup>

Problematické momenty vidíme ovšem i na straně státu (srov. dále), stávající rozsah státního integračního programu stanovený zákonem (resp. poté fakticky realizovaných integračních opatření) totiž není dostatečný k zajištění bezproblémové, efektivní a trvalé integrace azylantů.

V této souvislosti se nabízí otázka, zda by si problematika integrace azylantů (resp. cizinců vůbec, popř. dlouhodobě legálně usazených cizinců, což je termín používaný vládními dokumenty pro označení cílové skupiny integračních opatření), s ohledem na svou komplexnost a obsáhlost, nezasloužila buď podrobnější rozpracování v samotném zákoně o azylu nebo přímo přijetí samostatného zákona o integraci. V této souvislosti odkazujeme např. na **finský** zákon o integraci přistěhovalců a přijetí žadatelů o azyl.<sup>809</sup>

---

<sup>807</sup> Bohužel, v řadě případů je popsán stav následkem podmínek nastavených pro žadatele během azylového řízení, které prakticky znemožňují legální pobyt na soukromí po tuto dobu a nutí žadatele trávit čekání na ukončení azylového řízení v pobytových střediscích. Dle našich zkušeností mají právě tyto osoby, tzn. přicházející do integračních azylových zařízení z pobytových středisek, největší problémy s integrací

<sup>808</sup> Např. v **Dánsku** musí na základě zákona o integraci z roku 1999 všichni uznání azylanté absolvovat 3-letý integrační program. Udělení povolení k trvalému pobytu (které není jako v ČR spjato s udělením azylu automaticky) je částečně podmíněno výsledky azylanta v integračním programu (účast na minimálně 85% integračních aktivit, včetně jazykových kurzů atd.), srov. ECRE Country Report 2002: DENMARK („According to the 1999 Integration Act, all recognised refugees must undergo an integration programme during a 3-year period. The granting of a permanent residence permit is partially conditioned on the results of their integration programme (participation to at least 85% of the activities, including language courses, etc.)“)

<sup>809</sup> Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers Number 493/1999, dostupný na adrese <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=3ae6b59510>

## 11.2. Kurzy českého jazyka

Navrhujeme změnit koncepci integrace azylantů v oblasti výuky českého jazyka. Dle stávající Koncepce integrace azylantů pro rok 2004 (Příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 28. ledna 2004 č. 89) není úspěšné vykonání zkoušky z českého jazyka nezbytnou podmínkou k nabídce integračního bydlení. Naproti tomu v roce 2003 bylo zvládnutí základů českého jazyka ve stanoveném rozsahu a úspěšné vykonání závěrečné zkoušky podmínkou pro poskytnutí jednorázové nabídky bydlení azylantovi v rámci Státního integračního programu.<sup>810</sup>

Jsem přesvědčení o tom, že dostatečné ovládnutí českého jazyka je nutným předpokladem úspěšné integrace do společnosti. Až na skutečně výjimečné a ojedinělé případy (např. vynikajících specialistů pracujících pro nadnárodní firmy) je znalost českého jazyka bezpodmínečným předpokladem pro získání zaměstnání v ČR, popř. pro výkon podnikatelských aktivit. Bez znalosti českého jazyka je integrace do lokálního prostředí prakticky nemožná, dotyčný azylant si není schopen sám bez pomoci další osoby zařídit ani ty nejzákladnější záležitosti (nákup, komunikovat s úřady, zdravotnickými zařízeními, na poště apod.). Jazykový handicap mu prakticky neumožňuje komunikovat se sousedy (je odkázán pouze na komunikaci s členy vlastní rodiny, popř. stejné jazykové skupiny) a tento stav nutně vede k izolaci takové osoby a její společenské exkluzi. Až na skutečně výjimečné případy<sup>811</sup> považujeme za nezbytné na dostatečném zvládnutí českého jazyka trvat. Stávající systém výuky, přestože je poskytována kvalifikovanými a zkušenými lektory, není pro azylanty motivující a bohužel praxe několika málo měsíců v roce 2004 ukázala, že pokud není docházka do výuky popř. úspěšné složení závěrečné zkoušky podmíněno penalizujícími sankcemi, řada azylantů přistupuje k výuce laxně, nepřipravuje se do výuky náležitě, v průběhu výuky se chová nesoustředěně popř. se dokonce výuce a to někdy až kuriózními způsoby vyhýbá.<sup>812</sup> Tento stav představuje mrhání státními prostředky a úsilím a časem subjektu, který výuku zajišťuje. Přístup azylanta k výuce českého jazyka bezpečně naznačuje jeho přístup k integraci do společnosti vůbec.<sup>813</sup>

<sup>810</sup> Srov. Usnesení vlády České republiky ze dne 22. ledna 2003 č. 86 + 2P o zabezpečení integrace azylantů v roce 2003

<sup>811</sup> Např. u starých osob nad 70 let nebo o osob s mentálním handicapem

<sup>812</sup> Bohužel v praxi se vyskytují případy, kdy se azylanti před lektorem přijíždějícím do IAS schovávají nebo přestože nepracují, najednou v čas stanovený pro výuku musí řešit nějaké bezodkladné záležitosti, přijeli jim známí z daleka apod.

<sup>813</sup> V **Dánsku, Švédsku a Nizozemí** jsou jazykové kurzy nedílnou součástí vstupního programu pro azylanty a jsou povinné a neúčast na těchto kurzech vede k finančním sankcím vůči azylantovi; srov. Immigration and

Navrhujeme proto:

- a) v případě, že azylant opakovaně nedochází do výuky tzn. má opakovanou neomluvenou absenci<sup>814</sup> v hodině, jeho vyřazení ze státního integračního programu, tzn. ze všech jeho složek (I. Výuka českého jazyka, II. Zajištění nabídky bydlení /a to včetně varianty č. 2/, III. Pomoc při zajištění zaměstnání (rekvalifikace)),
- b) vázat úspěšné složení resp. nesložení závěrečné zkoušky z českého jazyka s vyřazením ze státního integračního programu. Úspěch azylanta při závěrečném testu do značné míry odráží úsilí a snahu azylanta po zvládnutí českého jazyka a jeho přístup k výuce po celou dobu kurzu. V této souvislosti bude nutné při nastavení parametrů závěrečného testu diferencovat mezi azylanty podle vstupní úrovně znalosti českého jazyka prokázané při vstupním testu, stávající systém stanoví jednotnou úroveň závěrečného testu na úrovni začátečník. Navrhujeme v této souvislosti více diferencovat (což jinými slovy znamená více motivovat) a stanovit 5 úrovní závěrečného testu s ohledem na 5 pět základních stupňů pokročilosti v českém jazyce,<sup>815</sup> používaných ve stávajícím systému výuky, aby tak jednotlivé úrovně testu odpovídaly více jazykovým možnostem azylantů. Ve výjimečných individuálních případech, odůvodněných specifickými okolnostmi azylanta,<sup>816</sup> navrhujeme zakotvit výjimku prominutí úspěšného složení zkoušky, o níž by rozhodovala Meziřezortní komise pro tvorbu nové koncepce integrace azylantů a pro přidělování integračních bytů oprávněným osobám, popř. obdobná komise.

### **11.2.1. Potřeba podstatného navýšení hodinové dotace kurzu českého jazyka pro azylanty a vyšší míra individualizace**

Pokud jde o **výuku českého jazyka**, praxe dlouhodobě ukazuje, že dotovaný rozsah poskytované výuky českého jazyka, tzn. 150 hod. v rámci skupinového kurzu (které mají

---

Integration Policies in Denmark and Selected Countries, The Think Tank on Integration in Denmark, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, February 2004, (dále jen Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries 2004), str. 13

<sup>814</sup> V této souvislosti bude nutné náležitě zdůraznit tuto skutečnost azylantovi při vstupu do státního integračního, buď pověřeným pracovníkem azylového zařízení nebo pracovníkem nevládní organizace. Za omluvenou absenci lze považovat závažnou nemoc, který brání absolvování výuky ve stanoveném termínu, ovšem s potvrzením příslušného lékaře; ostatní případy je nutno vykládat spíše restriktivně s tím, že by rozhodnutí o tom, zda se jedná o omluvenou absenci, bylo po posouzení individuální situace azylanta na posouzení zajišťovatele výuky českého jazyka

<sup>815</sup> Začátečník, mírně pokročilý I. a II., pokročilý I. a II.

<sup>816</sup> Jde např. o staré azylanty, kteří nejsou s ohledem na svůj věk popř. schopnosti (může jít až o osobu negramotnou, pocházející ze vzdáleného jazykového prostředí a neovládající latinku) a výchozí znalost českého jazyka a to ani přes enormní úsilí a snahu (kterou je schopen u každého azylanta vždy konkrétní lektor posoudit a zhodnotit), schopni složit závěrečnou zkoušku ani na úrovni začátečník; obdobně platí i u osob s mentálním handicapem. V těchto případech by měla zpráva lektora resp. organizace zajišťující výuku českého jazyka pro azylanty sloužit jako podklad pro rozhodování komise.

s ohledem na omezený rozsah vyčleněných finančních prostředků na výuku přednost<sup>817</sup>), resp. 100 hod. v rámci kurzu individuálního, nepředstavuje s ohledem na mimořádnou obtížnost a náročnost českého jazyka dostatečnou hodinovou dotaci. Stávající rozsah hodin postačuje pouze k získání pouze základních znalostí jazyka, který sice umožňuje základní komunikaci a orientaci při řešení základních životních situací v každodenní praxi, která je nicméně nedostačující pro výkon jakéhokoli jen trochu kvalifikovanějšího resp. nemanuálního zaměstnání.<sup>818</sup> Kvůli nedostatečné znalosti českého jazyka nemůže řada azylantů využít vlastního potenciálu, dosaženého vzdělání a pracovních zkušeností,<sup>819</sup> což má negativní dopady jak na straně společnosti,<sup>820</sup> tak na straně samotného azylanta.<sup>821</sup>

Navrhujeme proto navýšit stávající rozsah hodinové dotace výuky českého jazyka, poskytované v rámci státního integračního programu, minimálně na 400 a více hodin.<sup>822</sup> Zároveň praxe ukazuje, že tlaky na tvoření skupinových kurzů na úkor kurzů individuálních se negativně odráží na efektivitě poskytované výuky. S ohledem na nejrozmanitější stupeň jazykových znalostí (myšleno českého jazyka) azylantů na počátku kurzu, jejich intelektové schopnosti, dosažené vzdělání, věk, výchozí mateřský jazyk atp., naopak tyto kurzy vyžadují nejvyšší možnou individualizaci. Zde se nabízí individualizovat např. pokud jde o dosažené

---

<sup>817</sup> Srov. Přílohu č. 1 k usnesení vlády ze dne 28. ledna 2004 č. 89, Koncepce integrace azylantů pro rok 2004, část C. Priority integrace azylantů a zásady, Výuka českého jazyka, bod. 7.: „*Individuální forma výuky je prováděna z ekonomických důvodů pouze v ojedinělých případech, kdy není možné aplikovat skupinovou výuku.*“

<sup>818</sup> Drtivá většina nemanuálních zaměstnání vyžaduje výbornou znalost českého jazyka (bohatou slovní zásobu, výbornou znalost gramatiky, časování, skloňování apod.), kterou omezený rozsah výuky není schopen při nejlepší vůli zajistit

<sup>819</sup> Z důvodu nedostatečné jazykové vybavenosti, nemůže azylant na jedné straně využít např. dosaženého vysokoškolského vzdělání ze země původu, po kterém je poptávka na trhu práce, na straně druhé mu tento handicap umožňuje vykonávat pouze nejzákladnější manuální zaměstnání, nevyžadující v podstatě žádnou kvalifikaci, kterých je na trhu práce nedostatek

<sup>820</sup> Společnost přichází o intelektuální potenciál a pracovní zkušenosti těchto osob, které by při výkonu odpovídajícího zaměstnání představovaly pro společnost všestranný a to i finanční přínos (odvody daní a pojistného), zatímco takto je stát nucen prostřednictvím úřadů práce resp. úřadů sociálního zabezpečení přispívat nemalé finanční částky na úhradu životních nákladů těchto osob

<sup>821</sup> U kterého se prohlubuje pocit frustrace, zmaru, beznaděje, deprese, stává se závislým na sociální síti a s prodlužující se dobou závislosti na tomto systému se snižuje pravděpodobnost jejího opuštění, většinou dochází ke snižování intelektuálních schopností těchto osob; dlouhodobost takového stavu může vést až k sociálnímu vyloučení dotyčných osob, uzavírání se do vlastních cizineckých komunit, s riziky negativního vnímání hostitelské společnosti

<sup>822</sup> V této souvislosti poukazujeme např. na právní úpravu ve **Francii**. Uznání azylanté, kteří využili možnosti ubytování v dočasných ubytovacích střediscích (*Centres provisoires d'hébergement*), **musí povinně navštěvovat jazykový kurz v rozsahu 520 hodin**, financovaný Ministerstvem zaměstnanosti a solidarity. Azylanté, kteří žijí na soukromí, mohou navštěvovat bezplatné kurzy francouzštiny poskytované nevládní organizací CIMADE a financované Ministerstvem sociálních věcí a integrace (srov. Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe, France, 2003, ECRE and Danish Refugee Council publication, Language tuition). I v **Nizozemí** trvají integrační programy, zahrnující kurz holandsštiny, úvod do holandské společnosti a kurzy zaměřené na výběr povolání, běžně **500 hodin** (srov. Background Paper for the Conference on the Integration of Refugees in Europe, ECRE Task Force on Integration, 12-14 November 1998, Antwerp – Belgium, str. 74)

vzdělání resp. profesní specializaci dotyčného azylanta a zaměřit výuku kromě obecných znalostí jazyka i na ovládnutí odborné terminologie z dané oblasti. Roční počty azylantů (v řádech desítek resp. několika málo stovek a v tomto počtu jsou zahrnuty i děti povinné školní docházkou, které nevyžadují poskytování kurzů jazyka v rámci SIP) takovýto individualizovaný přístup umožňují a jsme na základě dlouhodobých zkušeností s výukou ČJ pro azylanty přesvědčeni, že jedině individualizovaný přístup, zohledňující individuální profesní potřeby každého azylanta, je smysluplný. Jen takový přístup, navíc při zvýšené hodinové dotaci a vysoké intenzitě výuky, může znamenat podstatné zvýšení jazykové vybavenosti azylanta tak, aby mohl po absolvování relativně krátkého, nicméně vysoce intenzivního a bohatě dotovaného kurzu českého jazyka, uplatnit dosažené vzdělání i na českém trhu práce a skutečně si ve svém oboru zaměstnání nalézt. Vyšší finanční nákladovost na zvýšení hodinové dotace a na individualizaci kurzů se státu několikanásobně vrátí ve snížení nákladů na dávky sociální pomoci poskytované těmto osobám.

Pokud jde o pozitivní zahraniční vzory, které by mohly sloužit jako vodítko pro budoucí legislativní návrhy a které přistupují k problematice ovládnutí jazyka velmi odpovědně, zevrubně a systematicky ( a to nejen ve vztahu k azylantům, ale i všem dalším cizincům pobývajícím na území dotyčného státu), odkazujeme např. na **dánský** zákon č. 375 z 28. května 2003 o kurzech dánštiny pro cizince<sup>823</sup> nebo na **německá** základní pravidla financování jazykových kurzů, platná pro rok 2004.<sup>824</sup>

### **11.2.2. Podpora státu výuky českého jazyka i pro žadatele o azyl**

Jako jeden z pozitivních příkladů, který by mohl urychlit jazykovou integraci azylantů po udělení azylu, vidíme umožnění navštěvovat státem podporované kurzy českého jazyka i v průběhu azylového řízení. Dle našeho názoru, pokud by jak navrhuje výše, dokázal azylový systém hned v počáteční fázi rozlišit žadatele hledající v azylovém řízení ochranu před pronásledováním resp. před jiným závažným porušováním lidských práv a mezi ostatními cizinci, měl by systém legislativních opatření prvně uvedené kategorii žadatelů, tzn. těm, kteří tímto sítím projdou a kterým bude dále umožněn pobyt na území ČR, umožnit, co možná nejdříve, co nejvyšší míru samostatnosti a podporovat jejich integraci do společnosti.<sup>825</sup> V této

<sup>823</sup> Srov. Act No. 375 of 28 May 2003 on Danish courses for adult Aliens, dostupný na <http://www.inm.dk/imagesUpload/dokument/Danish%20courses%20-%20Act%20No.%20375%20of%2028%20may%202003.pdf>

<sup>824</sup> Dostupná v anglickém znění na [http://www.bafl.de/template\\_english/index\\_english\\_integration.htm](http://www.bafl.de/template_english/index_english_integration.htm)

<sup>825</sup> Srov. např. § 39 odst. 3 slovenského zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, které vnímáme velmi pozitivně a které koresponduje s filosofi našich návrhů: „*Ministerstvo vytvára pre*

souvislosti a to i s ohledem na poměrně značnou délku azylového řízení v případě jeho udělení,<sup>826</sup> považujeme umožnění získání znalostí českého jazyka již v průběhu azylového řízení jako jeden z nástrojů, který by napomohl zrychlit a zefektivnit proces integrace žadatele po udělení azylu. Jak popsáno výše, jazykový handicap představuje jednu z nejzávažnějších brzd integrace.<sup>827</sup> Opět by tak, dle našeho názoru, stát relativně nevysokou investicí do těchto kurzů mohl ušetřit peněžní prostředky na sociální platby azylantům po udělení azylu. Lze předpokládat, že dobrá znalost jazyka v okamžiku udělení azylu by podstatně zvýšila šance na rychlejší uplatnění azylantů na trhu práce.

Navrhujeme ovšem neomezovat možnost navštěvovat kurzy českého jazyka jen na pobytová střediska, ale umožnit jejich navštěvování i osobám, pobývajícím po dobu azylového řízení na soukromí.<sup>828</sup>

Odkazujeme např. na úpravu ve **slovenském** zákoně o azylu. Dle § 22 odst. 5 tohoto zákona: „*Počas pobytu v pobytovom táboře môže žiadateľ navštevovať kurz slovenského jazyka; výdavky s tým spojené uhrádza ministerstvo.*“<sup>829</sup> V **Norsku** má každý žadatel o azyl právo na 250 hodin výuky norštiny, organizované místními úřady a výuka je dokonce pod relativně vysokou pokutou povinná!<sup>830</sup> Obdobně i ve **Švédsku** se musí každý žadatel povinně účastnit na organizovaných aktivitách zahrnujících i výuku švédštiny v rozsahu nejméně 20 hod. týdně. Možnost navštěvovat kurzy švédštiny v témže rozsahu mají rovněž žadatelé pobývající na soukromí.<sup>831</sup> Výuku finštiny či švédštiny nabízí i všechna azylová zařízení ve **Finsku**,<sup>832</sup>

---

*cudzincov počas ich pobytu v azylovom zariadení podmienky na kultúrne a športové vyžitie a na získanie zručností a vedomostí, ktoré uľahčia ich budúce uplatnenie v spoločnosti.*“

<sup>826</sup> Připomínáme, že v roce 2002 to bylo v průměru 908 dní!

<sup>827</sup> Navíc někteří azylanté si po dobu čekání na udělení azylu tím, že jejich výuka českého jazyka nebyla systematická a důsledná a tím, že se učili česky vlastně jenom z toho, co odposlouchali od osoby mluvících česky, s nimiž přicházeli po dobu řízení do styku, vytvořili nevhodné jazykové návyky a stereotypy, kterých se jen stěží zbavují a které brzdí ovládnutí spisovného, gramaticky a mluvnicky správného jazyka

<sup>828</sup> Tzn. organizovat tyto kurzy kromě pobytových středisek v lokalitách s největší koncentrací žadatelů (Praha, Brno). Domníváme se, že by se dalo při zajišťování těchto kurzů využít dlouholetých zkušeností s výukou českého jazyka pro žadatele, azylanty a cizince obecně

<sup>829</sup> V ČR sice v několika málo azylových zařízeních poskytují kurzy českého jazyka žadatelům o azyl nevládní organizace, nejde však o aktivity podporované státem v rámci cíleně a systémově zaměřených aktivit na získání znalostí českého jazyka již ve stádiu azylového řízení.

<sup>830</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Norway, část Social conditions for asylum seekers, Language tuition, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/norway.shtml>): „Asylum seekers are entitled to 250 hours of Norwegian language tuition. The courses are organised by the local authorities. Attendance is compulsory. Asylum seekers who fail to attend are fined NOK 100 [EUR 12] per day.”

<sup>831</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Sweden, část Social conditions for asylum seekers, Language tuition, 2000, dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/sweden.shtml>

holandštiny v **Nizozemi**<sup>833</sup> a španělštiny ve **Španělsku**.<sup>834</sup> V **Belgii** běží pro žadatele několik programů výuky holandštiny a francouzštiny.<sup>835</sup> V **Dánsku** je každému žadateli o azyl nabídnuto nejméně 5 hodin dánštiny týdně a účast na tomto kurzu je obdobně jako ve Švédsku pro žadatele povinná.<sup>836</sup> Žadatelé o azyl na **Islandu** mají právo až na 100 hod. islandštiny a 64 hod. počítačových kurzů.<sup>837</sup> Rovněž každý žadatel o azyl v **Lucembursku** starší 16 let může navštěvovat bezplatné kurzy francouzštiny nebo němčiny.<sup>838</sup> Ve **Švýcarsku** má každý žadatel o azyl příležitost navštěvovat jazykový kurz finančně podporovaný federálními úřady po dobu prvních tří měsíců pobytu.<sup>839</sup>

### 11.3. Občanské (popř. i právní, sociální, kulturně-společenské) minimum, úvod do české společnosti

Dlouhodobá zkušenost s prací s azylanty ukazuje, že velká většina z nich (a to platí zejména o osobách přicházejících do IAS z pobytových středisek) má značné problémy s orientací ve svém právním postavení po udělení azylu, resp. v rozsahu práv a povinností azylanta.<sup>840</sup>

---

<sup>832</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Finland, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/finland.shtml>)

<sup>833</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Netherlands, část Social conditions for asylum seekers, Language tuition, 2000, dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/netherlands.shtml>)

<sup>834</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Spain, část Social conditions for asylum seekers, Language tuition, 2003, dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/spain%202003.doc>

<sup>835</sup> S ohledem na omezený počet míst, kde je výuka poskytována, je však možnost navštěvovat některý z těchto kurzů podmíněna poměrně dlouhou čekací dobou, srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Belgium, část Social conditions for asylum seekers, Language tuition, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/belgium.shtml>)

<sup>836</sup> Srov. srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Denmark, část Social conditions for asylum seekers, language tuition, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/denmark.shtml>): „All adult asylum seekers are offered a minimum of five hours of Danish lessons per week.” Srov. i Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries, str. 13

<sup>837</sup> Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Iceland, část Social conditions for asylum seekers, language tuition, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/iceland.shtml>): „Asylum seekers are entitled to up to 100 hours of Icelandic language course as well as up to 64 hours of computer skills.”

<sup>838</sup> Ovšem obdobně jako v Belgii je počet míst, kde je možné výuku navštěvovat, omezený a proto ne na každého žadatele „se dostane“. Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Luxembourg, část Social conditions for asylum seekers, language tuition, 2000 (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2000/luxembourg.shtml>)

<sup>839</sup> Srov. Srov. Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries; ECRE, Danish Refugee Council, Switzerland, 2003, část Social conditions for asylum seekers, language tuition, (dostupné na <http://www.ecre.org/conditions/2003/switzerland.shtml>)

<sup>840</sup> Neví, na co přesně mají nárok, na co nárok naopak nemají, které povinnosti a pravidla musí dodržovat (co není a co už naopak je správním deliktem popř. trestným činem), na které úřady se hlásit resp. jakým způsobem jednotlivé úřady vůbec fungují a jak ve vztahu k nim vystupovat, jak se zaregistrovat na úřadu práce, jak vyplňovat příslušné formuláře, jak si vyřídít dávky sociálního zabezpečení a zdravotní pojištění, neví jaká práva a povinnosti mají v zaměstnaneckém poměru, jaké povinnosti mají vůči policii, jak si nostrifikovat diplom o

V některých případech mají azylanté problémy s pochopením převládajících kulturně-společenských vzorců a pravidel chování. Azylantům jsou sice už od počátku integračního procesu velmi ochotně nápomocni pracovníci jednotlivých IAS a nevládních organizací, přesto jejich pomoc nepokrývá systematicky a cíleně výše uvedený okruh otázek, které se většinou řeší až ad hoc.<sup>841</sup> Jako vhodný nástroj k odstranění tohoto informačního deficitu vidíme organizování kurzu probíhajícího souběžně s výukou českého jazyka, započatého co možná nejdříve resp. okamžitě po udělení azylu. Tento intenzivní kurz by měl seznámit azylanty s jejich právy a povinnostmi po udělení azylu (zejména s důrazem na oblast pracovního práva, práva sociálního zabezpečení, správního práva, fungování ústavního systému a alespoň v minimálním rozsahu i z ostatních právních odvětví), informovat je zevrubně o rozsahu státního integračního programu a o možnostech, které nabízí (ale i o povinnostech, které je zapotřebí, pokud ho chtějí využívat, z jejich strany dodržovat a případných sankcích), poskytnout jim praktické rady o systému a fungování veřejné správy a o tom, jak který úřad funguje a co patří do jeho kompetence. Tento kurz by měl azylantovi poskytnout alespoň základní informace o české historii, kultuře a společnosti.<sup>842</sup>

#### 11.4. Rekvalifikační kurzy

Státní integrační program, vymezený zákonem o azylu, se explicitně o asistenci v souvislosti se získáním zaměstnání popř. rekvalifikací, na rozdíl od právní úpravy v některých jiných státech,<sup>843</sup> nezmiňuje.<sup>844</sup> Zmínku o asistenci při zajištění zaměstnání najdeme až v Koncepti

---

dosaženém vzdělání ze země původu, neví, jak si vyřídit živnostenský list, neví, kterou z variant nabízeného integračního bydlení si mají zvolit, nerozumí písemnostem, které jim od úřadů přichází atp.

<sup>841</sup> Výjimku představují dle našeho názoru až některé projekty realizované v roce 2004, avšak nikoli v rámci státního integračního programu pro azylanty, ale státního integračního programu zaměřeného na integraci dlouhodobě a legálně usazených cizinců v ČR (v jehož rámci představují azylanté jednu z cílových kategorií), které se snaží komplexně zahrnout výše popsané okruhy

<sup>842</sup> Zde odkazujeme např. na náplň integrace azylantů v **Rakousku**. Organizování akcí zaměřených na seznámení azylantů s rakouskou historií a kulturou spolu s akcemi, organizovanými společně s rakouskými občany k rozvoji vzájemného porozumění, zmiňuje rakouský zákon o azylu při výčtu integračních opatření (srov. rakouský AZ, čl. 41 odst. 2, body 2 a 3: „*Integration assistance shall, in particular, include: ... 3. Events organized to provide an introduction to Austrian culture and history; 4. Events arranged jointly with Austrian citizens to promote mutual understanding;*“)

<sup>843</sup> Srov. např. čl. 41 odst. 2, bod 2 **rakouského AZ** („*Integration assistance shall, in particular, include: ... 2. Basic and advanced training courses;...*“). I podle čl. 47 odst. 2 bod 3 **bulharského zákona** o azylu a uprchlících poskytují integrační střediska kromě kurzů bulharštiny i rekvalifikační a další kurzy nezbytné pro integraci cizinců žádajících o poskytnutí ochrany nebo těm, kterým byla tato ochrana již udělena. Ustanovení čl. 56 navíc umožňuje státnímu úřadu pro uprchlíky zorganizovat z prostředků vyčleněných na zvláštní účet nebo ze státního rozpočtu a to buď samostatně nebo společně s místními samosprávnými či správními orgány, Bulharským Červeným křížem a dalšími nevládními organizacemi, výkon pomocných výdělečných činností, poskytujících žadatelům o azyl nebo cizincům s již udělenou ochranou příležitost k rekvalifikaci či přímo práci. A existují státy, jako např. **Dánsko**, kde mají přístup k rekvalifikačním kurzům dokonce osoby s poskytnutou subsidiární ochranou (srov. ECRE, *Complementary/subsidiary protection*, 2003, str. 15, 16)

<sup>844</sup> Srov. ustanovení §§ 68 až 70 AZ



integrace azylantů pro rok 2004, která tvoří Přílohu č. 1 k Usnesení vlády ze dne 28. ledna 2004 č. 89.<sup>845</sup> Tato oblast stojí dle našeho názoru, pokud jde o její důležitost pro úspěšnou integraci do společnosti, na stejné úrovni, jako poskytování kurzů českého jazyka a nabídky integračního bydlení a zasloužila by si explicitní zakotvení v zákoně o azylu. Bez intenzivní, individualizované<sup>846</sup> a specifické asistence při hledání zaměstnání, resp. při zajištění vhodné rekvalifikace, a to z důvodu jejich výjimečného a z pohledu ostatních uchazečů o zaměstnání oslabeného postavení při vstupu na trh práce,<sup>847</sup> považujeme možnosti a šance azylantů na uspět na trhu práce za omezené. Standardní systém rekvalifikací, poskytovaný úřady práce, není dle našeho názoru schopen specifické potřeby azylantů překlenout.

Jedinou z cest, jak tento stav překlenout a snížit počet azylantů vedených úřady práce resp. pobírajících dávky sociální péče na straně jedné a zvýšit počty těch, kteří pracují nebo podnikají, vidíme v individualizovaném přístupu, který je jak opět podotýkáme s ohledem na absolutní počty azylantů v ČR proveditelný, který by za koordinované spolupráce samotného nezaměstnaného azylanta, úřadu práce a nevládních organizací dokázal stanovit nejvhodnější individuální rekvalifikační plán, zohledňující individuální potřeby a možnosti konkrétního azylanta. Při financování rekvalifikačních programů, umožňujících realizaci individuálního rekvalifikačního plánu, vidíme stěžejní roli na straně MPSV, při implementaci těchto programů v praxi, na straně nevládních organizací.

---

<sup>845</sup> Pomoc při zajištění zaměstnání (rekvalifikace) tvoří prioritu č. III. Koncepce integrace azylantů na rok 2004: „*Ministerstvo práce a sociálních věcí zabezpečuje rekvalifikace azylantů, kteří jsou v evidenci úřadů práce jako uchazeči o zaměstnání, jež jsou nezbytné pro jejich pracovní uplatnění ve vhodném zaměstnání. Práva a povinnosti uchazečů o zaměstnání se řídí platnými právními předpisy; dále podporuje zaměstnatelnost azylantů a vytváří k tomu specifické programy. Obsahem takových specifických programů by měly být minimálně kurzy pro zprostředkovatele při úřadech práce, které je seznámí s komunikačními specifiky cílové skupiny azylantů. při koordinaci vypracování osnovy úvodních kurzů pro azylanty bude Ministerstvo práce a sociálních věcí dbát na zahrnutí problematiky asistence při vstupu na trh práce do obsahu těchto úvodních kurzů. Ministerstvo práce a sociálních věcí bude zajišťovat monitoring poskytování rekvalifikačních programů nezaměstnaným azylantům.*“

<sup>846</sup> Srov. v této souvislosti Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“, září 1999, čl. 18: „*ECRE doporučuje, aby byly připraveny individuální programy odborného vzdělávání a další projekty, které podporují zaměstnanost uprchlíků*“

<sup>847</sup> V konkurenci s ostatními uchazeči o zaměstnání mají azylanté slabší postavení a to hned z několika důvodů: jazykový handicap; ve většině případů získání středo- či vysokoškolského vzdělání nikoli na území ČR (nostrifikační řízení se v praxi často vleče po mnoho měsíců a pro azylanty je někdy obtížné vyhovět požadavkům zákona při předložení potřebných dokumentů); na něž je někdy ze strany potenciálních zaměstnavatelů pohlíženo jako na neplnohodnotné; obdobné platí i o předchozích pracovních či zaměstnaneckých zkušenostech (na které je rovněž někdy pohlíženo jako na ne plně rovnocenné výkonu srovnatelného zaměstnání v ČR); azylanté někdy disponují vzděláním resp. pracovními zkušenostmi nepřenositelnými resp. neupotřebitelnými na trhu práce v ČR; projevy diskriminace na trhu práce ze strany zaměstnavatelů atd.

#### 11.4.1. Participace na rekvalifikačních kurzech již pro žadatele o azyl

Právní úprava v některých zemích, s cílem usnadnit budoucí integraci do společnosti, umožňuje participovat na rekvalifikačních či obdobných vzdělávacích kurzech již žadatelům o azyl. V této souvislosti poukazujeme např. na právní úpravu v **Bulharsku** (srov. výše) a ve **Finsku**, kde může žadatel o azyl navštěvovat kurzy a to jak v rámci azylových zařízení, tak i mimo ně, které mu usnadní nalezení práce a případnou integraci do finské společnosti.<sup>848</sup> Dokonce, pokud žadatel pobývající v azylovém zařízení (příjímácím středisku) bez vážného důvodu opakovaně či jinak závažným způsobem odmítne participovat na, pro něho speciálně určených, pracovních nebo vzdělávacích aktivitách, které podporují jeho zaměstnatelnost, může být penalizována dle zákona o sociální pomoci.<sup>849</sup>

#### 11.5. Pozitivní vzory integrace ze zahraničí

Dle **finského** zákona o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů o azyl, je každý nezaměstnaný azylant, registrovaný jako uchazeč o zaměstnání, oprávněn si požádat o integrační plán, zkoncipovaný ve spolupráci s místním úřadem a zaměstnaneckým a hospodářským střediskem.<sup>850</sup> Integrační plán představuje vlastně dohodu mezi posledně uvedenými subjekty o přijetí opatření, které by podpořily azylanta a jeho rodinu při získání nezbytných znalostí a dovedností potřebných pro život ve společnosti a v pracovním prostředí. Může představovat podporu studia finštiny nebo švédštiny, kurzy zvyšování kvalifikace, sebamotivační vzdělávání a kurzy, poradenství související s přípravou na zaměstnání, praktické kurzy, přípravné vzdělávání a integraci dětí a mládeže, popř. jakékoli další aktivity, které mohou napomoci integraci azylanta.<sup>851</sup> Tento plán musí být sestaven

<sup>848</sup> Srov. Human Rights First Review 2002, Finland, str. 31. Odkaz na pracovní a vzdělávací aktivity obsahuje už samotné vymezení pojmu přijímání žadatelů o azyl (srov. § 19 odst. 1 finského zákona o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů: „*The reception of asylum seekers shall include temporary accommodation, social assistance, interpretation services, work and training activities, and satisfaction of all other basic needs.*“

<sup>849</sup> Srov. § 22 odst. 4 finského zákona o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů: „*If, without justified cause, a resident at a reception centre repeatedly or otherwise essentially refuses suitable and separately designated work or training activities which promote employment, such refusal may be deemed to be the refusal referred to in section 10 of the Act on Social Assistance.*“

<sup>850</sup> Jehož posláním je plánovat, řídit a vyhodnocovat integraci přistěhovalců do společnosti a pracovního prostředí a přijímání žadatelů o azyl (srov. § 6 finského zákona o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů: „*It is the function of employment and economic development centres, under the competent ministry, to plan, steer and follow up the integration of immigrants into society and working life and the reception of asylum seekers.*“

<sup>851</sup> Srov. § 11 finského zákona o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů o azyl: „*An integration plan is an agreement between a local authority, an employment office and an immigrant on measures to support the immigrant and the immigrant's family in acquiring the essential knowledge and skills needed in society and working life. The integration plan may be an agreement on providing support for studies in Finnish or Swedish, labour market training, self-motivated education or training, vocational counselling and rehabilitation, practical training, preparatory education and the integration of children and young people, and on taking other measures supporting integration that can be considered reasonable.*“

nejpozději do pěti měsíců od doby, kdy se stal azylant nezaměstnaným, popř. odkdy začal dostávat sociální pomoc a to na maximálně tři roky. Délka plánu, změny a případné pokračování přerušného plánu podléhají dohodě mezi místním úřadem, úřadem práce a azylantem.<sup>852</sup> Zákon stanoví tvrdé sankce za nedodržování integračního plánu ze strany azylanta. V podrobnostech odkazujeme na cit. zákon.

Jako další příklad systematického a komplexního přístupu k integraci azylantů (a nejen jich, ale i ostatních legálně pobývajících cizinců), zmíňme **dánský** zákon o integraci cizinců.<sup>853</sup> Dánský integrační systém, podrobně v integračním zákoně upraven, zahrnuje mimo jiné i úvodní integrační program.<sup>854</sup> Rozsah a obsah integračního programu pro konkrétního cizince, který trvá tři roky,<sup>855</sup> je stanoven v individuálním akčním plánu,<sup>856</sup> vytvořeném pro každého cizince příslušným místním úřadem ve spolupráci s dotčeným cizincem a to na základě vyhodnocení dovedností a zkušeností cizinci, s cílem jeho zapojení na trh práce či do vzdělávacího systému.<sup>857</sup> Integrační program tvoří jednak vstupní kurz porozumění dánské společnosti, minimálně v rozsahu 20 hodin,<sup>858</sup> kurzy dánštiny<sup>859</sup> a tzv. „aktivace“, která mimo jiné zahrnuje krátkodobé poradenství a úvodní kurzy zaměřené na pracovní a vzdělávací příležitosti, „job rotation schemes“, kdy nezaměstnaná osoba nastupuje na místo osoby zaměstnané, rekvalifikační kurz s podporou mzdy a speciálně přizpůsobené školící modely včetně rekvalifikace u soukromých či privátních zaměstnavatelů, speciálně upravené školící a vzdělávací aktivity, dobrovolné a neplacené aktivity dle přání cizince, celoživotní vzdělávání v souladu s přáním cizince atd.<sup>860</sup> Cizinec, nacházející se v úvodním integračním programu, je

---

<sup>852</sup> Srov. § 10 cit zákona: „Section 10 Right to an integration plan Immigrants who register as unemployed jobseekers or apply for social assistance as referred to in the Act on Social assistance (1412/1997) are entitled to an integration plan drawn up in cooperation with the local authority and the employment and economic development centre. The duration and amendment of a plan and extension of a suspended plan are subject to agreement between the local authority, the employment office and the immigrant. The immigrant's integration plan replaces the job seeking plan referred to in section 10c, paragraph 1, of the Employment Services Act (1005/1993). An integration plan must be drawn up no later than when the immigrant has been unemployed for five months or received social assistance for the same period. Immigrants are entitled to an integration plan for a maximum period of three years after being first entered in the population data system of their home municipality....”

<sup>852</sup> Srov. § 15 cit zákona

<sup>853</sup> Srov. Consolidation Act No. 643 of 28 June 2001 on Integration of Amiens in Denmark (the Integration Act, dále jen dánský zákon o integraci), dostupný v anglickém znění na <http://www.inm.dk/Index/dokumenter.asp?o=17&n=0&h=17&t=3&d=756&s=5>

<sup>854</sup> Srov. část 4 dánské integračního zákona

<sup>855</sup> Srov. § 16 odst. 4 dánské integračního zákona

<sup>856</sup> Srov. § 16 odst. 2 dánské integračního zákona

<sup>857</sup> Srov. § 19 dánské integračního zákona

<sup>858</sup> Srov. § 20 odst. 1 dánské integračního zákona

<sup>859</sup> Srov. § 21 a 22 dánské integračního zákona

<sup>860</sup> Srov. § 23 dánské integračního zákona

oprávněn po tři roky pobírat, pokud ovšem nedisponuje přiměřenou nabídkou zaměstnání a zároveň využívá všech dostupných možností při jeho hledání, sociální dávky (introduction allowance).<sup>861</sup> V podrobnostech odkazujeme na citovaný zákon.

---

<sup>861</sup> Srov. § 25 dánského integračního zákona