

**Studie týkající se zacházení s osobami se
zvláštními potřebami v rámci řízení o
mezinárodní ochraně v České republice**

Zadavatel: UNHCR, zastoupení pro Českou republiku, Praha

Zpracovatel: Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM, o.s.), Praha

Listopad 2009

Tato studie nevyjadřuje nutně názory či stanoviska UNHCR.

Obsah

1. Předmět a charakteristika studie
 2. Metodologie
 3. Recepční směrnice (RS)
 - 3.1. Pojem „osoby se zvláštními potřebami“
 - 3.2. Identifikace osob se zvláštními potřebami
 - 3.3. Zohlednění osob se zvláštními potřebami v otázce materiálních podmínek přijetí
 - 3.4. Zdravotní a psychologická péče o osoby se zvláštními potřebami
 - 3.5. Zajištění povinné školní docházky u nezletilých osob
 - 3.6. Kvalifikace personálu v otázce potřeb zranitelných skupin
 4. Kvalifikační směrnice (KS)
 - 4.1. Zohlednění statusu osob se zvláštními potřebami v procesu rozhodování o přiznání mezinárodní ochrany
 5. Procedurální směrnice (PS)
 - 5.1. Pohovor s nezletilým žadatelem o mezinárodní ochranu doprovázeným zákonným zástupcem (dále jen „nezletilý žadatel“)
 - 5.2. Záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu (NBD)
 - 5.3. Možnost upustit od provedení pohovoru v případě nezpůsobilosti žadatele o mezinárodní ochranu jej absolvovat
 - 5.4. Pohovor s osobou se zvláštními potřebami a zvláštní požadavky na jednotlivce vedoucího takový pohovor
 6. Dublinské nařízení (DN)
 - 6.1. Nezletilí bez doprovodu (NBD)
 - 6.2 Humanitární doložka a doložka suverenity
- Příloha - seznam doporučení
- A. Doporučené legislativní změny
 - B. Doporučená praktická opatření

Seznam použitých zkratek

AZ – zákon o azylu, tj. zákon č. 325/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů

ČR – Česká republika

DN – Dublinské nařízení, tj. nařízení Rady č. 343/2003 ze dne 18. února 2003

ESD – Evropský soudní dvůr

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EÚLP – Evropská úmluva o lidských právech z r. 1950 (č. 209/1992 Sb.)

KS – Kvalifikační směrnice, tj. směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004

MO – mezinárodní ochrana (žadatel o MO, řízení o MO atd.)

MVČR (též jen „ministerstvo“) – Ministerstvo vnitra České republiky

NBD – nezletilí bez doprovodu

NSS – Nejvyšší správní soud

OAMP – Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky

OZP – osoba se zvláštními potřebami

OSŘ – občanský soudní řád, tj. zákon č. 99/1963 Sb. ve znění pozdějších předpisů

PoS – pobytové středisko

PřS – přijímací středisko

PS – Procedurální směrnice, tj. směrnice Rady č. 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005

RS – Recepční směrnice, tj. směrnice Rady č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003

SŘ – správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů

SUZ – Správa uprchlických zařízení (rozpočtová organizace MVČR)

ŠZ – školský zákon, tj. zákon č. 561/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů

UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

VZP – veřejné zdravotní pojištění

ZDC – Zařízení pro děti-cizince

ZPC – zákon o pobytu cizinců, tj. zákon č. 326/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů

ZSPOD – zákon o sociálně-právní ochraně dětí, tj. zákon č. 359/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů

ZVZP – zákon o veřejném zdravotním pojištění, tj. zákon č. 48/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů

ZZC – zařízení pro zajištění cizinců

1. Předmět a charakteristika studie

Předmětem předkládané studie je analýza zákonné úpravy i navazující praxe státních orgánů v oblasti zacházení s osobami se zvláštními potřebami (OZP), které v České republice požádali o mezinárodní ochranu (MO) ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění (dále jen zákon o azylu). Součástí studie jsou i doporučení, jejichž realizace by měla zajistit OZP takovou faktickou úroveň ochrany, která je garantována mezinárodním, evropským nebo vnitrostátním právem (blíže viz kap. 2. - „Metodologie“).

Studie byla vypracována na základě zadání ze strany Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) prostřednictvím jeho kanceláře Regionálního zastoupení pro střední a východní Evropu v Budapešti. Zpracovatelem studie je česká nevládní organizace Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM, o.s.). Členy výzkumného týmu byli: Jiřina Neumannová, předsedkyně výkonné rady ASIM, o.s., Jaroslav Větrovský, doktorand Bratislavské vysoké školy práva a člen výkonné rady ASIM, o.s., Markéta Martincová, asistentka soudkyně okresního soudu a členka výkonné rady ASIM, o.s. a Gabriela Kopuleťá, doktorandka Právnické fakulty Univerzity Karlovy a koncipientka advokátní kanceláře Consulto. Na sběru informací v PoS Kostelec se podílela také Ester Lomová, studentka etnologie na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy.

Informace uvedené ve studii se vztahují k následujícímu datu nebo období: informace týkající se právní úpravy postavení OZP vycházejí z předpisů platných k 31.10.2009, informace týkající se praxe státních orgánů se vztahují k období mezi 5.10.2009 a 26.10.2009, ve kterém k jejich sběru došlo.

2. Metodologie

Definice cílové skupiny této studie vychází z čl. 17 odst. 1 RS, jenž obsahuje demonstrativní výčet osob považovaných za OZP. Výchozím pramenem pro zhodnocení postavení OZP v rámci řízení o MO se v souladu se zadáním staly především normy evropského práva, zejména pak relevantní ustanovení tzv. „azylových“ směrnic (recepční směrnice - RS, procedurální směrnice – PS, kvalifikační směrnice – KS) a Dublinského nařízení – DN. Pozornost byla zaměřena na normy platné k datu 31.10. 2009. Tam, kde to situace vyžadovala, bylo přihlédnuto i k připravovaným návrhům na jejich změnu. Na základě těchto dokumentů pak byly vytipovány oblasti, ve kterých evropské právo předpokládá zvláštní zacházení s OZP.

Následně byl analyzován způsob, jakým je postavení OZP v těchto oblastech upraveno normami vnitrostátní povahy, zejména zákonem o azylu (AZ). Zkoumány byly i další související předpisy, jako např. zákon o pobytu cizinců (ZPC), zákon o veřejném zdravotním pojištění (ZVZP), školský zákon (ŠZ) aj. Zohledněna byla rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu (NSS), která se ke sledovaným ustanovením AZ vztahuje. Vnitrostátní úprava pak byla porovnána s úpravou evropskou, popř. mezinárodní, s cílem zjistit, zda standardy zacházení s OZP vyplývající z vnitrostátních norem odpovídají standardům požadovaným normami evropského a mezinárodního práva. V případě standardů vyplývajících z norem evropského práva byly zkoumány jak standardy, které jsou evropskými azylovými směrnicemi považovány za obligatorní, tak i standardy fakultativní povahy.

Na analýzu právního postavení OZP pak navazuje analýza jejich postavení faktického. Relevantní informace ohledně faktického postavení OZP byly zjišťovány prostřednictvím pohovorů a dotazníků. Za tímto účelem výzkumný tým navštívil obě přijímací střediska (PřS Praha-Ruzyně, PřS Vyšní Lhoty)¹, obě zařízení pro zajištění

¹ V době zpracování studie existovaly v ČR dvě přijímací střediska: PřS v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha-Ruzyně (§ 73 AZ) a přijímací středisko na území (ve smyslu mimo tento tranzitní prostor, srov. § 46 a násl. AZ), které se do 1.11. 2009 nacházelo v obci Vyšní Lhoty. K tomuto datu však bylo PřS Vyšní Lhoty uzavřeno a žadatelé o MO byli přemístěni do nového PřS v Zastávce u Brna. Vzhledem k tomu, že sběr informací v jednotlivých PřS a PoS proběhl v období 5. – 26.10. 2009, informace týkající se *faktického zacházení s OZP* v PřS na území se vztahují k PřS Vyšní Lhoty. *Právní postavení OZP* v PřS však zůstalo i po uvedeném datu nezměněné.

cizinců (ZZC Bělá, ZZC Poštorná), obě pobytová střediska (PoS Kostelec n. Orlicí, PoS Havířov) a Diagnostický ústav Zařízení pro děti cizince (ZDC). Během návštěvy jednotlivých středisek byl vždy proveden pohovor s vedoucím zařízení (popř. jím pověřeným pracovníkem) a sociálním pracovníkem. Zároveň byly v každém zařízení rozdány mezi žadatele o MO dotazníky, jejichž cílem bylo jednak v obecné rovině zjistit informace o kvalitě materiálních podmínek pobytu ve středisku a dostupnosti nezbytné péče a jednak identifikovat OZP pro účely zvláštního pohovoru. Dotazníky v rozsahu tří stran byli anonymní a byly vyhotoveny v ruském, anglickém, francouzském a německém jazyce. Celkově tímto způsobem byly získány informace od 78 osob. V určitých případech, kdy z dotazníku vyplynulo, že určitá osoba spadá do jedné z kategorií OZP, a tato osoba souhlasila poskytnutím dalších informací týkajících se jejích specifických potřeb, byl s ní proveden detailní pohovor. Celkově byl tímto způsobem proveden pohovor s 29 žadateli o MO.

Informace o aplikační praxi byly prostřednictvím dotazníků dále získány od příslušných složek orgánů státní správy (OAMP, SUZ).

Stěžejním bodem studie bylo následné vyhodnocení aplikační praxe vztahující se k OZP. Hodnotící kritéria přitom byla následující:

1. Vnitrostátní normy českého právního řádu – toto kritérium bylo použito v případě, že z předchozí analýzy těchto norem vyplynulo, že zaručují standard zacházení stejný nebo vyšší, než který vyplývá z evropského, popř. mezinárodního práva.
2. Příslušné normy evropských „azylových“ směrnic a Dublinského nařízení – toto kritérium bylo použito v případě, že z předchozí analýzy norem vnitrostátního práva vyplynulo, že zaručují standard zacházení nižší, než který vyplývá z evropského práva, a zároveň normy evropského práva garantují stejný nebo vyšší standard zacházení než normy práva mezinárodního.
3. Relevantní ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech – toto kritérium bylo použito v případě, že z předchozí analýzy norem vnitrostátního práva vyplynulo, že nesplňují požadavky vyplývající pro ČR z těchto smluv a tyto požadavky nejsou reflektovány ani normami evropského práva.

Závěr studie obsahuje doporučení, jejichž realizací by měla být zajištěna účinná ochrana práv, které pro OZP vyplývají buď z vnitrostátního, evropského nebo mezinárodního práva. Doporučení jsou v zásadě trojího charakteru: doporučení aplikačně praktická, jejichž uskutečnění nevyžaduje legislativní změny, doporučení formálně právní, jejichž uskutečnění vyžaduje legislativní změny a doporučení smíšené povahy, k jejichž uskutečnění je třeba změnit jak aplikační praxi, tak i její právní rámec, z něhož vychází. Charakter doporučení přitom bezprostředně vyplývá z hodnotícího kritéria, kterého bylo v daném případě použito, a z výsledku provedeného hodnocení.

Jde-li o situaci, kdy vnitrostátní právo zaručuje stejný nebo vyšší standard zacházení než právo evropské, popř. mezinárodní, avšak aplikační praxe požadavkům vnitrostátního práva neodpovídá, doporučení je pouze aplikačně praktické povahy. Pokud se jedná o případ, kdy vnitrostátní právo zaručuje nižší standard zacházení než právo evropské či mezinárodní, nicméně aplikační praxe navzdory tomu požadavkům evropského a mezinárodního práva vyhovuje, doporučení bude mít charakter toliko formálně právní. Povahy smíšené pak bude mít doporučení tehdy, zaručuje-li vnitrostátní právo nižší standard zacházení než právo evropské či mezinárodní a ani aplikační praxe nebude odpovídat požadavkům evropského a mezinárodního práva. V případech použití hodnotícího kritéria ad. 2 doporučení navíc rozlišují mezi situacím, kdy přijetí standardu vyplývajícího z evropského práva je pro ČR nezávazné (vychází z fakultativních ustanovení „azylových“ směrnic) anebo závazné (vychází z mandatorních ustanovení „azylových“ směrnic), avšak jeho transpozice a implementace do českého právního řádu neproběhla náležitým způsobem.

Při posuzování, zda transpozici určitého mandatorního ustanovení lze považovat za náležitou či nikoliv, studie vychází z požadavků stanovených judikaturou Evropského soudního dvora (ESD). Zohledněna tak byla následující kritéria:²

1. Výsledek, jehož dosažení směrnice požaduje, musí členské státy dosáhnout jak z hlediska formálně právního³, tak z hlediska aplikačně praktického⁴.

² Srov. Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*, Praha, C.H. Beck, 2002, s. 3-6 a 55-67.

³ ESD, věc C-214/98, Komise v. Řecko, rozsudek z 16.11. 2000.

⁴ ESD, věc C-287/91, Komise v. Itálie, rozsudek z 3.6. 1992.

2. Obsah transpozičního opatření musí významově přesně odpovídat obsahu směrnice⁵ (transpoziční opatření se může odchylovat od směrnice pouze tam, kde to směrnice umožňuje).

3. Obsah směrnice podmiňuje způsob její transpozice: čím je směrnice detailnější, tím menší míru uvážení ohledně způsobu její transpozice státy mají (v krajním případě může k náležité transpozici směrnice dojít jen tehdy, je-li její obsah přenesen do transpozičního opatření doslovně).⁶

4. Směřuje-li transpozice k založení práv a povinností jednotlivců, pak

a) obsah směrnice musí být promítnut do transpozičního opatření natolik jasně, přesně a transparentně, aby tito jednotlivci byli schopni zjistit plný rozsah svých práv a povinností⁷ a

b) transpoziční opatření musí mít formu právního předpisu.⁸

Vzhledem k rozdílné terminologii používané v evropských „azylových“ směrnicích a v AZ je nutno zmínit, že tam, kde směrnice hovoří o „žadateli o azyl“, bude až na výjimky (př. citace) namísto tohoto označení používán výraz uvedený v AZ, tedy „žadatel o udělení mezinárodní ochrany“ (žadatel o MO). Oba výrazy tak lze pro účely této studie považovat za synonymní.

⁵ ESD, věc C-9/92, Komise v. Řecko, rozsudek z 2.8. 1993.

⁶ ESD, věc C-38/77, ENKA, rozsudek z 23.11. 1977.

⁷ ESD, věc C-197/96, Komise v. Francie, rozsudek z 13.3. 1997.

⁸ Ibid.

3. Recepční směrnice (RS)

RS je stěžejní evropskou právní normou týkající se postavení žadatelů o MO se zvláštními potřebami. Hlavními transpozičními normami, jimiž byl obsah RS přenesen do právního řádu ČR, jsou zák. č. 57/2005 Sb. a zák. č. 350/2005 Sb., kterými byl novelizován AZ.⁹

Rozsah aplikace RS je vymezen jejím čl. 3 odst. 1, podle kterého se směrnice vztahuje „na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl (a na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o azyl vztahuje podle vnitrostátních předpisů), *po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé o azyl (...)*“. V postavení žadatele o azyl se přitom podle čl. 2 písm. c) RS jednotlivec nachází po celou dobu, po kterou o jeho žádosti „nebylo *pravomocně* rozhodnuto“. Pojem „pravomocně“ zde však nelze vykládat s odkazem na český právní řád, ale je nutno mu přisoudit takový význam, který mu dává směrnice. S ohledem na anglické a francouzské znění čl. 2 písm. c) RS,¹⁰ je proto nutné vykládat výraz „žádost o azyl, o níž dosud nebylo *pravomocně* rozhodnuto“ jako „žádost o azyl, o níž doposud nebylo rozhodnuto *s konečnou platností/definitivně*“. ¹¹ Co lze rozumět pojmem „žádost o azyl“ pak definuje čl. 2 písm. b) RS jako jakoukoliv žádost, „kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy“.

Celkově lze tedy říci, že se RS vztahuje na všechny osoby, které podaly žádost, jíž se domáhají ochrany podle Ženevské úmluvy, a to po celou dobu, po kterou řízení o této

⁹ Kosař, D.: *European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers – Czech Republic*, 2007; dostupné na http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/czech_republic_2007_en.pdf. Konzultováno dne 17. 9. 2009.

¹⁰ Angl.: ‘applicant’ or ‘asylumseeker’ shall mean a third country national or a stateless person who has made an application for asylum in respect of which a *final decision* has not yet been taken; fr.: «demandeur» ou «demandeur d’asile»: un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d’asile sur laquelle il n’a pas encore été statué *définitivement*.

¹¹ Viz též Komise Evropských společenství. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. Brusel. 26. 11. 2007. s. 3: „Podle čl. 2 písm. c) a článku 3 se směrnice vztahuje na žadatele o azyl od chvíle, kdy vyplní žádost o mezinárodní ochranu podle Ženevské úmluvy, až do konečného rozhodnutí týkajícího se jejich žádosti.“

žádosti probíhá (bez ohledu na povahu tohoto řízení), za podmínky, že v důsledku probíhajícího řízení jsou podle vnitrostátních právních předpisů oprávněny setrvat na území dotyčného státu. Ve vztahu k ČR to tedy znamená, že jednotlivec má nárok na minimální standard zacházení zaručený RS počínaje projevem úmyslu požádat o MO (§ 3 AZ) po celou dobu, po kterou trvá řízení o jeho žádosti o MO, tedy jak během *řízení vedeném OAMP*, tak během *řízení před krajským soudem*, má-li žaloba odkladný účinek, a rovněž během *řízení před NSS*, neboť podle § 78a odst. 1 AZ cizinci, který předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci MO, udělí policie na jeho žádost vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území.

3.1. Pojem „osoby se zvláštními potřebami“

Evropská legislativa

Základní pojmy užívané v RS vymezuje čl. 2. Termín „osoby se zvláštními potřebami“ zde nicméně definován není. Jedinou specifikaci této skupiny tak přináší čl. 17 odst. 1 RS, který ji definuje jako „zranitelné osoby, například nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, invalidní osoby, staré osoby, těhotné ženy, osamělé rodiče s nezletilými dětmi a osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“.

Český právní řád

Výčet OZP podle čl. 17 odst. 1 RS byl promítnut hned do několika ustanovení AZ. Především se jedná § 81 odst. 2 AZ, který vyjmenovává skupiny osob, u nichž je provozovatel PřS nebo PoS povinen přihlédnout k jejím specifickým potřebám: nezletilá osoba bez doprovodu, osoba mladší 18 let, těhotná žena, osoba se zdravotním postižením, osoba, která byla mučena znásilněna nebo byla podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí. Čl. 17 odst. 1 RS byl částečně promítnut i do ustanovení § 46a a § 73 AZ týkajících se povinnosti setrvat v PřS, které

vyjma OZP uvedených v § 81 odst. 1 AZ obsahují speciální úpravu i ve vztahu k rodičům nebo rodinám s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi.

Čl. 17 odst. 1 RS byl do uvedených ustanovení AZ nicméně transponován neúplně. Oproti RS nevyjmenovává AZ kategorii starých osob a klíčový § 81 odst. 2 AZ ani kategorii osamělých rodičů s nezletilými dětmi. Na druhou stranu § 81 odst. 2 AZ (nikoliv však § 46a a 73 AZ) připouští „v případech hodných zvláštního zřetele“ zohlednit potřeby i jiných osob, které nespádají do žádné s uvedených skupin (k § 46a a § 73 AZ dále viz kap. 3.2.). AZ ani jiný právní předpis přitom „případy hodné zvláštního zřetele“ nikterak nespecifikují a jejich definici ponechávají plně v diskreční pravomoci příslušných orgánů, především tedy SUZ.

Praxe v ČR

Podle informací poskytnutých SUZ jsou za „případy hodné zvláštního zřetele“ v praxi považovány především rodiny s nezletilými dětmi, osamělí rodiče s nezletilými dětmi a senioři (tedy OZP ve smyslu čl. 17 RS) a dále pak též samotné ženy (ubytovány odděleně od mužů), muži s homosexuální orientací (v případě vzniku konfliktních situací možnost ubytování odděleně od samotných mužů), osoby s psychiatrickou diagnózou (věnována zvýšená pozornost sociálních pracovníků), oběti domácího násilí (možnost ubytování odděleně od samotných mužů nebo přestěhování do jiného azylového zařízení, nabídka pomoci ze strany nevládních organizací, nabídka psychologických služeb) a oběti obchodu s lidmi (nabídka zapojení do Programu podpory a ochrany obětí obchodu s lidmi, nabídka psychologických služeb). O tom, zda situaci jednotlivých žadatelů o MO lze hodnotit jako „případ hodný zvláštního zřetele“, rozhodují v konkrétních případech pracovníci SUZ zaměstnaní v PŘS nebo PoS (vedoucí zařízení, vedoucí práce se žadateli o MO, sociální pracovníci).

Rozsah aplikace § 81 odst. 2 AZ je nicméně omezen tím, že povinnost přihlídnout ke specifické situaci OZP se vztahuje pouze na provozovatele PŘS a PoS a tedy nikoliv na provozovatele ZZC (kterým je SUZ stejně jako v případě PŘS a Pos). ZPC upravující obecně materiální podmínky zajištění cizinců v ZZC sice v určitých případech stanoví zvláštní standardy zacházení s některými kategoriemi OZP (př. umístění NBD odděleně

od ostatních osob, umístění nezletilého dítěte spolu s rodičem aj.), tyto opatření však ani neodpovídají požadavkům explicitně stanoveným čl. 18 odst. 2, 19 odst. 2 a 4 a 20 RS a ani se nevztahují na všechny OZP uvedené v čl. 17 odst. 1 RS. Žádnou obecně formulovanou povinnost zohlednit specifické potřeby OZP pak ZPC narozdíl od AZ nestanoví.

Ačkoliv pracovníci SUZ v ZCC Bělá uvedli, že navzdory chybějící právní úpravě dochází k identifikaci určitých skupin osob na základě metodiky vypracované SUZ, tento postup nemůže zhojit nedostatečnou transpozici čl. 17 odst. 1 do ZPC ve vztahu k OZP zajištěným v ZCC. Z poskytnutých informací totiž například vyplynulo, že kategorizace OZP dle údajné metodiky SUZ nekorresponduje zcela s kategorizací podle RS.¹² Uvedená metodika SUZ nám však nebyla poskytnuta a to ani k nahlédnutí, a proto k ní žádné další hodnocení nelze uvést.

Doporučení:

1. Povinností států podle čl. 17 odst. 1 RS (mandatorní ustanovení) je zohlednit situaci alespoň těch OZP, které jsou explicitně uvedeny v tomto ustanovení. Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné uskutečnit následující legislativní změny:

- a) doplnit výčet OZP v § 81 odst. 2 AZ o kategorii starých osob a osamělých rodičů s nezletilými dětmi,
- b) doplnit výčet OZP v § 46a odst. 1 a § 73 odst. 7 AZ o kategorii starých osob,
- c) analogicky k § 81 odst. 2 vložit do § 131 ZPC ustanovení zakládající povinnost provozovatele ZCC zohlednit zvláštní situaci OZP a to minimálně ve vztahu k žadatelům o MO.

3.2. Identifikace osob se zvláštními potřebami

Evropská legislativa

¹² Dle této metodiky jsou údajně identifikovány následující skupiny cizinců: ženy, těhotné ženy, NBD, rodina, osamělí rodiče s dětmi, zdravotně nebo mentálně postižené osoby, osoby obchodované a osoba s posttraumatickým syndromem, osoby závislé na návykových látkách, narozené děti a osoby, která se pokusily o sebevraždu, resp. se sebepoškozují. Z uvedeného výčtu tak vyplývá, že k identifikaci těchto osob dochází spíše z důvodu jejich rizikovosti než z důvodu jejich zranitelnosti.

Povinnost států zohlednit specifickou situaci OZP implikuje požadavek jejich předchozí identifikace. Zpráva Komise o provádění RS v tomto ohledu zdůrazňuje, že „identifikace zranitelných žadatelů o azyl je základním prvkem, bez kterého by ustanovení směrnice zaměřená na zvláštní zacházení s těmito osobami postrádalo jakýkoli smysl“.¹³ Relevantní je v tomto směru čl. 17 odst. 2 RS, podle kterého mohou být do skupiny zranitelných žadatelů o MO mohou zařazeny jen „osoby, u kterých byly zjištěny zvláštní potřeby po individuálním zhodnocení jejich situace“. Povinnost zohlednit status OZP tedy sama RS spojuje s nutností *zjistit* jejich potřeby a individuálně *zhodnotit* jejich situaci. Konkrétní úpravu procesu identifikace OZP však RS ponechává v kompetenci jednotlivých členských států.

Český právní řád

Čl. 17 odst. 2 RS týkající se identifikace zranitelných žadatelů MO nebyl do AZ žádným způsobem promítnut a AZ neobsahuje žádný konkrétní postup identifikace takovýchto osob. Související normou je pouze § 23 stanovující pravidla vedení pohovoru v řízení o udělení mezinárodní ochrany (blíže viz kap. 5.4.).

Povinnost států zohlednit situaci OZP není RS nijak časově omezena. ČR tak musí přihlížet ke zvláštním potřebám těchto osob po celou dobu, po kterou dotyční mají právo setrvat na jejím území v postavení žadatele o MO, tedy do doby, dokud o jejich žádosti nebylo rozhodnuto s konečnou platností (viz kap. 3.). Jak již bylo uvedeno, povinnost států zohlednit specifickou situaci OZP implikuje požadavek jejich předchozí identifikace. I k identifikaci OZP tak musí docházet po celou dobu, po kterou trvá povinnost státu zohledňovat postavení těchto osob. K identifikaci proto musí docházet bez ohledu na skutečnost, zda se OZP nachází v PŘS, PoS nebo ZZC (viz výše kap. 3.1.)

Praxe v ČR

a) celkové hodnocení

¹³ Komise Evropských společenství. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. Brusel. 26. 11. 2007. s. 9.

Z monitoringu praxe v ČR jednoznačně vyplývá, že k *systematické identifikaci OZP* v ČR *nedochází*.

Ve všech zařízeních, kam jsou umisťováni žadatelé o MO (PřS, PoS, ZZC), je přitom s nově přichozími osobami prováděn vstupní pohovor se sociálním pracovníkem SUZ. Jakkoliv se tento moment jeví pro identifikaci OZP jako ideální, z informací poskytnutých oslovenými žadateli o MO a pracovníky SUZ vyplývá, že způsob, jakým je vstupní pohovor veden, umožňuje rozpoznání jednotlivých OZP pouze částečně, popř. vůbec. Pro vedení pohovorů *neexistuje žádná metodika identifikace těchto osob, která by byla ve všech zařízeních uplatňovaná jednotně*. Díky tomu se zohledňování materiálních potřeb OZP může v jednotlivých zařízeních značně lišit a odvíjet se od postoje vedení daného zařízení, jakož i schopnosti konkrétních sociálních pracovníků, kteří pohovor vedou.

Problematickým bodem pohovorů je také sporadická přítomnost tlumočnicka při jejich konání (k problematice tlumočení viz též kap. 3.4.). Úroveň pohovoru je tak odvislá od jazykové vybavenosti konkrétních sociálních pracovníků. Někteří žadatelé o MO přitom uvádějí, že pohovoru se sociálním pracovníkem SUZ příliš nerozuměli. Dle vyjádření pracovníků SUZ v případech, kdy žádný ze sociálních pracovníků neovládá jazyk, kterým žadatel o MO mluví, bývá využíváno tlumočení po telefonu. K využití tlumočení po telefonu však podle výpovědí žadatelů o MO příliš často nedochází (především pokud jde o PoS a ZZC). Osobní přítomnost tlumočnicka při pohovoru je pak i dle samotných zaměstnanců SUZ spíše výjimečná.

Naopak velice častý je případ tlumočení prostřednictvím jiného žadatele o MO, který je lépe jazykově vybaven. Tuto praxi je však nutno odmítnout, neboť znalost českého jazyka ze strany tlumočícího cizince obvykle nebývá na příliš dobré úrovni a kromě toho se tímto způsobem vytváří nežádoucí závislost OZP na takovém cizinci. Ten je navíc touto cestou informován o specifických potřebách OZP, což se jeví jako neslučitelné se zásadou důvěrnosti pohovoru.

Oslovení žadatelé o MO i někteří pracovníci SUZ shodně uvedli, že pohovory nebývají přímo zaměřeny na identifikaci OZP a spíše slouží k seznámení žadatele o MO s ubytovacím řádem a s jeho právy a povinnostmi vyplývajícími z pobytu/zajištění v konkrétním zařízení. V tomto směru je žadatelům o MO předložena k podepsání i

příslušná jazyková mutace poučení. Pokud nějaká identifikace specifických potřeb OZP při těchto pohovorech vůbec probíhá (zjištěno pouze případ PŘS Vyšší Lhoty), děje se tak výhradně u OZP rozpoznatelných na základě vnějších znaků (věk, pohlaví). Otázky související s psychickým stavem či jinými subjektivními faktory zakládajícími zvláštní potřeby žadatele (osoby podrobené vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí) během pohovoru kladeny nejsou.

K identifikaci OZP při vstupním pohovoru absolvovaném v PŘS, PoS nebo ZZC tak obecně dochází pouze v případech, kdy a) zranitelnost osoby je zcela zjevná (např. těhotné ženy, rodiny s dětmi, osoby s psychickými problémy natolik závažnými, že jejich stav vyžaduje lékařské ošetření, zpravidla již ve formě psychiatrické péče) a b) žadatel sám se rozhodne mluvit o své situaci se sociálními pracovníky a za tímto účelem je vyhledá. Zajímavá je z tohoto hlediska pouze praxe v PoS Kostelec, kde podle vyjádření pracovníků SUZ může být na zranitelnost osoby poukázáno též pracovníkem OAMP, který se žadatelem o MO provedl pohovor v rámci řízení o udělení MO (viz níže kap. 5.4.), aniž by však dotyčný pracovník OAMP uváděl konkrétní podrobnosti o problémech žadatele.

Jak vyplývá z informací poskytnutých OZP, vstupním pohovorům obvykle nebývá přítomen žádný psycholog či jiný odborník, jehož znalosti by mohly přispět k identifikaci OZP. Tuto informaci nezpochybňuje ani SUZ, která v tomto ohledu pouze uvádí, že pohovor s psychologem je OZP pouze nabízen „s větším důrazem“, než je tomu u „běžných klientů“.

Dle SUZ k identifikaci OZP může dojít i kdykoliv v průběhu jejího pobytu v ZZC, PoS či PŘS při „průběžné práci“ s ním. Z pohovoru se samotnými OZP však vyplynulo, že tato průběžná práce spočívá spíše v řešení každodenních problémů spojených s pobytem v zařízení (distribuce finančních příspěvků, řešení sporů mezi žadateli o MO atd.), než v identifikaci zvláštních potřeb OZP. Tuto skutečnost navíc potvrzují i oslovení pracovníci SUZ působící v jednotlivých zařízeních.¹⁴ K aktivní cílené identifikaci OZP tak nedochází ani později v průběhu pobytu žadatele o MO v azylovém zařízení.

¹⁴ Dotazování pracovníci SUZ v PoS Kostelec v této souvislosti přímo uvedli, že v PoS se již na vyhledávání OZP nezaměřují a spoléhají na informace dodané z PŘS. K tomuto je nutné dodat, že v ideálním případě by k rozpoznání OZP sice mělo dojít již v PŘS a žádný další postup směřující k její identifikaci by již v PoS neměl být nutný. Takovýto ideální případ však nemusí vždy nastat, např. proto, že osoba nebyla ochotna o svém

Je však třeba zdůraznit, že vzhledem k absenci jednotné metodiky pro identifikaci OZP se dílčí aspekty procesu identifikace mohou lišit v závislosti na konkrétním postupu jednotlivých pracovníků SUZ v rámci zařízení, kde se OZP nachází, druhu tohoto zařízení a na právním postavení OZP v něm.

b) přijímací střediska

Specifičnost situace OZP umístěných PŘS vyplývá se sdílené odpovědnosti OAMP a SUZ za identifikaci OZP. Z hlediska zajištění standardů garantovaných RS však tento způsob identifikace OZP s sebou nese určitá rizika.

Povinnost OAMP identifikovat OZP v PŘS Praha-Ruzyně vyplývá z § 73 odst. 4 AZ, podle kterého „do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem ministerstvo rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území“. Podle odst. 7 téhož ustanovení pak vstup na území povolí cizinci vždy, jedná-li se o osobu spadající do některé z kategorií OZP (k nedostatečnosti výčtu OZP uvedeném § 73 odst. 7 AZ viz kap. 3.1.). V ideálním případě by tak žádná OZP spadající do jedné ze skupin uvedených v 73 odst. 7 AZ neměla v PŘS Praha-Ruzyně setrvat déle, než uvedených 5 dnů. Vzhledem k tomu, že za tak krátkou dobu může SUZ zvláštní potřeby OZP jen těžko identifikovat, natož je pak zohlednit, by teoreticky by nemělo být potřeba, aby k nějaké cílené identifikaci OZP ze strany SUZ v PŘS Praha-Ruzyně vůbec docházelo.

V praxi nicméně může dojít i k případům, kdy cizinci nebude ve lhůtě 5 dnů povolen vstup na území navzdory tomu, že se jedná o OZP, jejíž specifické požadavky musejí být podle čl. 17 odst. 1 RS zohledněny. Takový případ může nastat např. tehdy, vzniknou-li důvodné pochybnosti o nezletilosti určité osoby (a bude nutné ji provést test věku) či pokud se osobu podrobenou mučení či jiným formám násilí podaří identifikovat až při opakovaném pohovoru.¹⁵ Vyloučit samozřejmě nelze ani možnost, že charakter OZP

traumatu krátce po svém příjezdu do ČR vypovídat nebo proto, že pohovor nebyl v přijímacím středisku proveden náležitým způsobem, popř. proto, že osoba získala status OZP až v průběhu pobytu v ČR (těhotenství, stáří aj.). Z hlediska splnění povinnosti ČR zohlednit zranitelnost každé OZP je proto nezbytné, aby proces identifikace pokračoval i v PoS.

¹⁵ Že k této situaci v praxi skutečně může dojít se potvrdilo i během naší návštěvy PŘS Praha-Ruzyně, kde již několik týdnů pobývala samotná dívka mladého vzezření, která o sobě tvrdila, že je nezletilá a že ze země původu utekla z důvodu sexuálního zneužívání svým otcem. Její psychický stav se zdál být velice špatný.

nebude OAMP jednoduše rozpoznán; možnost o to pravděpodobnější, že vyjma zranitelných skupin žen a NBD neexistuje pro pracovníky OAMP v tomto ohledu žádná metodická příručka a OAMP neuvedlo žádnou vzdělávací akci zaměřenou na tuto problematiku (k otázce kvalifikace pracovníků OAMP vedoucí pohovor viz kap. 5.4. a doporučení tam uvedené).

Výše uvedená absence samostatného identifikačního procesu ze strany SUZ by tak v těchto případech vedla k situaci, kdy by zvláštní potřeby OZP nebyly při jejich pobytu v PřS Praha-Ruzyně vůbec zohledněny. Tato situace přitom může trvat měsíc (lhůta, po kterou jednotlivec nesmí podat opakovanou žádost o povolení ke vstupu na území), popř. i déle (pokud např. byla proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území podána žaloba a je třeba nejprve řízení o této žalobě zastavit, viz § 73 odst. 6 AZ). Po celou tuto dobu by SUZ, coby provozovatel PřS, porušovala § 81 odst. 2 AZ a ze strany ČR by tak docházelo k nedodržení závazku vyplývajícího z čl. 17 odst. 1 a 2 RS. Je proto nezbytné, aby k identifikaci OZP docházelo paralelně jak ze strany OAMP (za účelem vydání rozhodnutí o povolení vstupu na území, § 73 odst. 7 AZ), tak ze strany SUZ (za účelem zohlednění jejich specifických potřeb podle § 81 odst. 2 AZ).

Identifikace OZP ze strany OAMP se jeví jako problematická i z dalšího hlediska. Jak již bylo uvedeno, § 73 odst. 4 AZ stanoví, že ministerstvo (tedy OAMP) rozhodne, zda cizinci povolí vstup na území, „do pěti dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně“. Stanovení co nejkratší doby, ve které je OAMP povinno takové rozhodnutí učinit, je přitom nezbytné s ohledem na čl. 5 odst. 1 a odst. 4 EÚLP (z tohoto hlediska se i lhůta 5 dnů jeví jako nedostačující a o povolení resp. nepovolení vstupu na území by mělo být rozhodnuto již v okamžiku, kdy je cizinec v PřS Praha-Ruzyně zajištěn). Pokud však vezmeme v úvahu složitost identifikace některých kategorií OZP, je zřejmé, že rozpoznat každou OZP v této lhůtě je poměrně obtížné, ne-li nemožné (viz např. délka ověřování věku NBD, obtížnost ověřování tvrzení obětí mučení či jiných forem násilí, kdy potvrzení či vyvrácení jejich zranitelnosti navíc ovlivňuje i výsledek celého řízení o MO). Zároveň však AZ předpokládá, že tyto osoby nebudou setrvávat v PřS Praha-Ruzyně déle než uvedených 5 dnů a z tohoto důvodu není toto zařízení ani fakticky

Nepřímo takové případy připouští i § 73 odst. 6 AZ, když umožňuje cizinci podat žádost o povolení vstupu na území i opakovaně.

uzpůsobeno pro jejich dlouhodobý pobyt zde (viz níže kap. 3.3.). Za těchto okolností se zdá být jako nanejvýš vhodné, aby osobám, které o sobě věrohodně tvrdí, že spadají do jedné z kategorií OZP, byla přiznána výhoda pochybnosti. Pro rozhodnutí o povolení ke vstupu na území ve smyslu § 73 odst. 7 AZ by tak nemělo být nutné, aby jednotlivec *byl* OZP, ale aby pouze existovaly *vážné důvody domnívat se*, že dotyčný takovou osobou *může být*. V případě, že by se prokázal opak, bylo by na tuto osobu dále nahlíženo jako na „obyčejného“ žadatele o MO.

Za stejným účelem, avšak jiným postupem, dochází k identifikaci OZP ze strany OAMP i v PřS Vyšní Lhoty. Ust. § 46a odst. 1 AZ zakládá pravomoc ministerstva (tedy OAMP) rozhodnout v určitých případech o povinnosti žadatele setrvat v PřS po dobu až 120 dnů. O povinnosti setrvat v PřS nad dobu nezbytnou k provedení identifikačních úkonů a lékařského vyšetření (§ 46 odst. 1 AZ) však nesmí být rozhodnuto u OZP uvedených v tomtéž ustanovení. Problematickým místem této úpravy však je, že AZ nikde nespécifikuje maximální dobu, po kterou mohou identifikační úkony a lékařské vyšetření trvat, resp. ve které je OAMP povinno rozhodnout, zda žadatel o MO v PřS musí setrvat či nikoliv. *Nelze proto vyloučit, že i v případě OZP může dojít k situaci, kdy tato osoba bude v PřS držena po celých 120 dnů.* Takováto právní úprava pak nejen, že stejně jako v případě PřS Praha-Ruzyně vede k nutnosti identifikovat OZP po celou dobu jejich pobytu v PřS a zároveň jim i v tomto zařízení poskytnut takový standard zacházení, který předpokládá RS (viz kap. 3.3), ale zároveň se jeví jako odporující čl. 5 odst. 1 a 4 EÚLP (požadavek určitosti a přesnosti zákona, na jehož základě ke zbavení svobody došlo, a požadavek urychleného soudního přezkumu každého zbavení svobody).¹⁶

c) pobytová střediska

Jak už bylo uvedeno výše, zajímavý aspekt identifikace OZP se objevil v PoS Kostelec, kde pracovníci SUZ uvedli, že na zranitelnost osoby může být poukázáno též pracovníkem OAMP, který se žadatelem o MO provedl pohovor v rámci řízení o udělení MO, aniž by však dotyčný pohovoriista uváděl konkrétní podrobnosti o problémech

¹⁶ Srov. zejména ESLP, stížnost č. 298/07, Rashed v. Česká republika, rozsudek z 27.11. 2008.

žadatele. Předávání informací mezi SUZ a OAMP je podle našeho názoru nutné považovat za dobrou praxi, která v ostatních zařízeních (snad kromě PŘS Praha-Ruzyně) chybí. V případě pohovoru s pracovníkem OAMP je vždy přítomen tlumočník, pohovor bývá velice podrobný a v neposlední řadě AZ skýtá i určité garance jeho důvěrnosti (srov. § 23 AZ). Obecně tedy lze důvodně předpokládat, že údaje svědčící o zranitelnosti žadatele o MO mohou vyjít během tohoto pohovoru najevo.

Předávání informací však naráží na § 15 odst. 3 SŘ, podle kterého „oprávněné úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob vyžadují, aby zůstaly utajeny (...). Této povinnosti jsou oprávněné úřední osoby zproštěny (...) vysloví-li (s tím) souhlas osoba, jíž se předmětná skutečnost dotýká.“ Ust. § 15 odst. 3 SŘ tedy v zásadě brání jakémukoliv předávání informací uvedených v řízení o MO mezi OAMP a SUZ.¹⁷ Na druhou stranu připouští, aby k přenosu informací mezi jednotlivými orgány došlo, pokud s tím samotný žadatel vysloví souhlas. Bylo by proto žádoucí, aby v případě, že OAMP dospěje k závěru, že žadatel o MO by mohl spadat do jedné z kategorií OZP, seznámil dotyčného s možností sdělit relevantní informace sociálním pracovníkům SUZ a vyžádat si za tímto účelem jeho písemný souhlas.

d) zařízení pro zajištění cizinců

Rovněž identifikace OZP v ZZC trpí nedostatky definovanými výše ve vztahu ke všem zařízením, nicméně tyto nedostatky se zde projevují ve zvýšené intenzitě. Tato skutečnost je dána především tím, že osoby zajištěné v ZZC jsou jak žadatelé o MO, tak i cizinci, kteří o MO nepožádali. Z výpovědí zajištěných OZP vyplývá, že přístup pracovníku SUZ je ke všem zajištěným osobám v zásadě stejný. Toto tvrzení podporují i informace poskytnuté SUZ, která s odvoláním na § 85a odst. 2 a 3 AZ uvedla, že podmínky žadatelů o MO umístěných v ZZC jsou „stejně jako podmínky zajištěných cizinců“. Své stanovisko sice SUZ částečně zmírnila tvrzením, že OZP mají „zvýšenou pozornost pracovníků zařízení“ a

¹⁷ Tvrdit, že utajení informací o osobním statusu osoby před zaměstnanci SUZ není v případě OZP v jejím zájmu, není podle našeho názoru opodstatněné a § 15 odst. 3 první věta SŘ se proto vztahuje i na tyto situace.

rovněž vedoucí sociálních pracovníků v ZZC Bělá uvedl, že k identifikaci OZP dochází na základě vypracované metodiky, nicméně faktem zůstává, že ani AZ, ani ZPC žádnou povinnost provozovatele ZZC identifikovat OZP nezakládají (viz výše kap. 3.1. a doporučení tam uvedené). Absence takovéto zákonné povinnosti je o to méně přijatelná, že v případě zajištění v ZZC je žadatel o MO v podstatě ve shodné pozici jako v PřS. Po přemístění žadatele o MO ze ZZC do PřS se skutečnost, zda je OZP již cíleně nezjišťuje (viz výše v této kapitole část „celkové hodnocení“).

e) zařízení pro děti cizince

ZDC je zařízením, do kterého jsou na základě rozhodnutí soudu umísťováni všichni nezletilí bez doprovodu (NBD) bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o žadatele o MO či nikoliv. Nezbytným předpokladem umístění do ZDC je tak již úspěšná identifikace dítěte jako nezletilé osoby bez doprovodu zákonného zástupce, tedy jako jednotlivce považovaného RS za OZP (čl. 17 odst. 1 RS). Charakter NBD však nemusí být jediným důvodem, pro který je možné jednotlivce za OZP považovat. Nezbytnost zohlednit jeho specifické potřeby může vycházet i z dalších okolností jako např. fyzické či psychické násilí vykonané na dítěti. Proces identifikace by tak měl nutně pokračovat i po předání dítěte do péče ZDC.

Tento požadavek však ZDC, zdá se, splňuje a identifikace zvláštních potřeb NBD v tomto zařízení může být považována za dobrou praxi. Bezprostředně po příchodu do ZDC je totiž s každým nově příchozím NBD proveden nejen vstupní pohovor, jehož účelem je především seznámit dítě s chodem zařízení a poučit jej o jeho právech a povinnostech, ale každý NBD rovněž absolvuje vstupní zdravotní prohlídku a, narozdíl od PřS, PoS či ZZC, *pohovor s psychologem*. Pro případ jazykové bariéry má zařízení k dispozici průvodní materiály, jež jsou přeloženy do několika jazykových mutací. Současně je však kontaktován i tlumočník, který se zprav. do 24 hodin od okamžiku předání NBD do péče ZDC dostaví a pohovor s dítětem probíhá v jeho přítomnosti.

Doporučení:

1. Identifikace OZP v PřS, PoS i ZZC musí probíhat aktivním způsobem. Jako ideální moment identifikace se jeví pohovor prováděný sociálními pracovníky SUZ s každým nově příchozím žadatelem o MO. Je proto nezbytné přijmout následující opatření:

a) otázky směřující k identifikaci OZP musejí být součástí každého vstupního pohovoru konaného v PřS a ZZC; v případě PoS tato povinnost platí vždy, nebyla-li OZP identifikována již v PřS nebo ZZC,

b) sociální pracovníci musejí být řádně proškoleni ohledně vedení takového pohovoru

c) vytvořit vhodnou metodickou příručku o postupech při pohovoru vedeného za účelem identifikace OZP uplatňovanou jednotně ve všech zařízeních

d) zajistit osobní přítomnost tlumočnicka při pohovoru vždy, je-li to možné, popř. alespoň vždy, požádá-li o to žadatel o MO; o možnosti požádat o přítomnost tlumočnicka musí být žadatel o MO poučen.

2. Zohlednit potřeby OZP při zajištění materiálních podmínek ubytování i zdravotní péče je povinností států vyplývající z čl. 17 RS (mandatorní ustanovení). K zohlednění potřeb OZP nemůže dojít bez jejich předchozí identifikace. K dosažení směrnicí požadovaného výsledku jsou přitom státy povinny přijmout nejen konkrétní opatření praktického charakteru (viz výše bod 1), ale též opatření právního charakteru. Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné provést následující legislativní změny:

a) analogicky k § 81 odst. 2 vložit do ZPC ustanovení zakládající povinnost provozovatele ZZC zohlednit zvláštní situaci OZP a to minimálně ve vztahu k žadatelům o MO (viz též výše doporučení v kap. 3.1.),

b) v § 42 AZ doplnit za odst. 2 nový odst. 3, jenž by explicitně zakládal povinnost provozovatele PřS, ZZC provést s každým žadatelem o MO bezprostředně po jeho příchodu do PoS pohovor, který by byl zaměřen na identifikaci jeho zvláštních potřeb za účelem případného poskytnutí služeb uvedených v § 42 odst. 2 AZ; v případě PoS by tato povinnost platila vždy, nebyla-li OZP identifikována již v PřS nebo ZZC,

c) v rámci téhož ustanovení uvést základní záruky týkající se průběhu takového pohovoru, zejména právo požadovat přítomnost tlumočnicka a povinnost provozovatele PřS, PoS nebo ZZC o této možnosti žadatele o MO poučít; právo, aby pohovor byl

prováděn a, je-li to možné, i tlumočen osobou stejného pohlaví (analogicky §23 odst. 3 AZ) a právo, aby pohovor byl proveden kvalifikovanou osobou (čl. 14 odst. 5 RS a analogicky §23 odst. 4 AZ).¹⁸

3. K identifikaci OZP by mělo docházet v průběhu celého pobytu žadatele o MO v PřS, ZZC i PoS. Za tímto účelem realizace takového postupu se doporučuje přijmout analogicky opatření uvedená výše pod písm. b) – proškolení pracovníků a c) – vytvoření metodické příručky. Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

4. Vzhledem k nedostatečnosti materiálních podmínek přijetí OZP v PřS Ruzyně ve smyslu RS (viz kap. 3.3.) a časové náročnosti identifikace některých skupin OZP považujeme za nezbytné přijmout následující legislativní opatření: ve stávajícím znění § 73 odst. 7 AZ nahradit slovo „jedná-li se“ výrazem „jsou-li vážné důvody se domnívat, že se jedná“.¹⁹

5. S ohledem na závazky ČR podle čl. 5 odst. 1 a 4 EÚLP považujeme za nutné stanovit přiměřenou zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti žadatele o MO setrvat v PřS dle § 46a odst. 1 AZ.

6. Výměna informací mezi zaměstnanci SUZ a OAMP může přispět k identifikaci OZP v PřS, PoS i ZZC. Aby tato výměna mohla proběhnout v souladu se SŘ, navrhuje, aby v případech, kdy během pohovoru s pracovníkem OAMP vyjde najevo, že žadatel o MO pravděpodobně spadá do jedné z kategorií OZP, byl dotyčný o možnosti předání informací SUZ seznámen, jakož i o důvodech takového postupu a o rozsahu předaných informací. Souhlas s předáním informací musí žadatel o MO stvrdit písemně svým podpisem. Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

¹⁸ Povinnost přijmout ve vztahu k identifikaci OZP opatření nejen faktické povahy, ale též povahy právní je mj. explicitně uvedena i v čl. 21 odst. 2 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (RS), podle kterého členské státy stanoví ve svých vnitrostátních předpisech „postupy, jimiž se bude při podání žádosti o mezinárodní ochranu zjišťovat, má-li žadatel zvláštní potřeby, a určovat povaha těchto potřeb.“

¹⁹ Nezbytnost této změny vyplývá i z požadavku Komise, aby zajištění bylo v případě OZP realizováno vždy jen jako krajní opatření (viz Komise ES: *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*, Brusel, 26. 11. 2007. s. 10) a odpovídá požadavkům uvedeným v návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (RS) na neprodlenou identifikaci OZP jako základního předpokladu poskytování efektivní péče.

3.3. Zohlednění osob se zvláštními potřebami v otázce materiálních podmínek přijetí

Evropská legislativa

Značná pozornost je v RS věnována zohlednění OZP v otázce materiálních podmínek přijetí. Materiálními podmínkami přitom směrnice rozumí „takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek“ (čl. 2 písm. j) RS).

Materiálními podmínkami přijetí OZP se zabývá čl. 13 odst. 2 RS stanovující, že „členské státy dbají o to, aby (...) odpovídající životní úroveň byla zajištěna i osobám se zvláštními potřebami (...)“. Odpovídající životní úroveň se ve smyslu téhož ustanovení chápou takové materiální podmínky, které umožňují „odpovídající životní úroveň pro zajištění zdraví a živobytí žadatelů“. Z uvedeného vyplývá, že směrnice nastavuje minimální standard základních materiálních podmínek přijetí žadatelů o MO opět jen obecným způsobem a ponechává členským státům značný prostor k uvážení ohledně konkrétních prováděcích opatření.

Zvláštní problematiku představuje v tomto směru otázka materiálních podmínek jednotlivců omezených na osobní svobodě, neboť s omezením osobní svobody nevyhnutelně klesá i úroveň základních životních podmínek zadržených žadatelů o MO. Proto, jak uvádí Komise, „vzhledem ke zvláštní situaci, ve které se zranitelní žadatelé o azyl nacházejí, by mělo být jejich zadržení považováno za krajní řešení, a to pouze v řádně odůvodněných případech“.²⁰ Ani případné zajištění však nesmí ohrozit přístup OZP k právům garantovaným RS.

Česká právní úprava

Princip vedoucí k zohlednění OZP v otázce materiálních podmínek přijetí byl transponován především do § 81 odst. 2 AZ. Ust. § 81 odst. 1 AZ nejprve v obecně

²⁰ Komise Evropských společenství. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. Brusel. 26. 11. 2007. s. 10.

rovině, tj. všem osobám ubytovaným v PřS nebo PoS, zaručuje právo na určitý standard zacházení, mj. právo na zajištění stravy odpovídající zásadám správné výživy, právo na lůžko a skříňku na uložení osobních věcí nebo právo na bezplatné zajištění základního hygienického standardu. Ust. § 81 odst. 2 AZ, které představuje téměř doslovnou transpozici uvedeného čl. 17 odst. 1 RS, pak výslovně stanoví, že provozovatel PřS nebo PoS přihlédne též ke specifickým potřebám OZP. Ust. § 81 odst. 2 AZ pak doplňuje ještě § 42 odst. 2 AZ v tom smyslu, že *umožňuje* ministerstvu zajistit psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby a věci s ohledem na individuální potřeby každého žadatele o MO. Prováděcí předpisy (vyhlášky, ubytovací řády) žádnou úpravu specificky zaměřenou na OZP neobsahují.

Co se týče zajištění materiálních podmínek přijetí OZP v PřS, AZ především vylučuje setrvání těchto osob v PřS po dobu delší, než je nezbytně nutné (5 dnů v PřS Praha-Ruzyně - § 73 odst. 7 AZ; do doby ukončení identifikačních úkonů a lékařského vyšetření v PřS Vyšší Lhoty - § 46a odst. 1 AZ). Jak již bylo uvedeno výše, výčet osob, jimž je po uplynutí této doby umožněno opustit PřS, plně nekoresponduje s výčtem OZP podle čl. 17 odst. 1 RS (kap. 3.1.) a právo nebýt dlouhodobě umístěn v PřS se tak nevztahuje na staré osoby. Navíc doba nezbytná k ukončení identifikačních úkonů a lékařského vyšetření není AZ nijak určena (viz výše kap. 3.2.).

Odlíšná situace je pak v případě OZP zadržených v ZZC. V tomto směru totiž není vůbec zřejmé, zda a jakým způsobem jsou materiální podmínky garantované RS přiznány také těmto osobám. Jak již bylo uvedeno výše (kap. 3.1.), § 81 odst. 2 AZ a stejně tak i § 42 odst. 2 AZ stanoví povinnost (resp. v případě posledně jmenovaného ustanovení možnost) zohlednit postavení OZP pouze ve vztahu k osobám ubytovaným v PřS nebo PoS. Do ZPC čl. 17 odst. 1 RS promítnut nebyl.

Praxe v ČR

a) celkové hodnocení

Úroveň zajištění materiálních podmínek (ubytování, ošacení a strava) určených OZP se od sebe velmi liší v závislosti na typu zařízení, ve kterém je žadatelem o MO umístěn

(PřS, PoS, ZZC), konkrétním vybavení jednotlivých zařízení, jejich kapacitních možnostech i na procesním stádiu řízení o MO, ve kterém se žadatel nachází.

b) přijímací střediska

Co se týče PřS Vyšní Lhoty, zde shledáváme materiální podmínky přijetí OZP uspokojivými. PřS Vyšní Lhoty především disponuje chráněnou zónou pro OZP, která je od ostatních budov prostorově oddělena. Toto chráněné bydlení je navíc členěno do několika pater dle stupně nutné ochrany.²¹ Chránění žadatelé o MO mají volný pohyb po celém areálu, ostatní žadatelé o MO jsou však omezeni v přístupu do této chráněné zóny. Za dobrou praxi lze také považovat skutečnost, že do chráněného bydlení jsou automaticky umisťovány všechny ženy, bez ohledu na to, zda byla zjištěna jejich příslušnost k některé skupině OZP ve smyslu čl. 17 odst. 1 RS. Z hlediska kvality poskytovaného chráněného bydlení tak dosahuje zařízení ve Vyšních Lhotách relativně vysokého standardu. Taktéž nikdo z dotazovaných žadatelů o MO nevyjádřil žádnou připomínku ke kvalitě bydlení. Všechny osoby spadající mezi OZP zde navíc pocítují dostatek soukromí.²²

Chráněnou zónu poskytuje i PřS Praha-Ruzyně. Konkrétně jde o dva pokoje oddělené od dalších prostor mříží (převážně otevřenou) a hlídané kamerovým systémem. V době naší návštěvy zde byla ubytována jediná žena, která se však potýkala s tím, že i přes oddělené bydlení musela trávit značnou část dne mezi samými muži, neboť kromě ložnice a sociálního zařízení je veškeré vybavení včetně jídelny společné. Tento způsob ubytování OZP tak jen těžko splňuje kritérium „odpovídající životní úrovně“ požadované čl. 13 odst. 2 RS, neboť pojem „odpovídají“ je nutné vykládat ve vztahu ke zvláštním potřebám *konkrétních osob*. V uvedeném příkladu osamocené ženy nízkého věku (sama udávala, že je osobou nezletilou) přitom není přehnané za takovou potřebu považovat i oddělení od čistě mužského kolektivu. Z hlediska čl. 13 odst. 2 RS se zdá

²¹ V praxi to znamená, že do vyšších pater střežených bezpečnostní službou jsou umisťovány osamělé matky s dětmi, nezletilí bez doprovodu a samotné ženy, do prvního patra rodiny či osamělí muži s dětmi a do přízemí muži s psychickými problémy.

²² V tomto směru je však nutné uvést, že k 12. 10. 2009 bylo zařízení při celkové kapacitě 450 klientů obsazeno pouze cca 65 osobami.

velmi nevhodným také minimální venkovní prostor obehnaný navíc neprůhledným plexisklem, jenž je žadatelům k dispozici.

Co se týká otázky zajištění „odpovídající životní úrovně“ osobám invalidním či se sníženou pohyblivostí, PŘS Praha-Ruzyně sice umožňuje bezbariérové ubytování, ale nikdo z oslovených zaměstnanců SUZ nepamatuje situaci, kdy by bylo nutné zde takovou osobu ubytovat. Naopak bydlení ve Vyšních Lhotách bezbariérové není, nicméně z vyjádření vedoucího zařízení vyplývá, že případné ubytování invalidních osob by bylo možné.

Co se týče ošacení, v této oblasti jsme nezaznamenaly žádné zásadnější připomínky. Ošacení je pro žadatele zajišťováno Charitou a všichni dotazovaní žadatelé o MO hodnotili tuto situaci jako bezproblémovou. Pokud jde o stravu, zařízení vždy nabízejí 3 druhy jídel: standardní, bez vepřového masa a vegetariánské. Žadatel o MO má rovněž právo na bezplatné zajištění základních hygienických potřeb (platí i PoS a ZZC)

b) pobytová střediska

Obecně lze konstatovat, že stejně jako v případě PŘS Vyšní Lhoty jsou materiální podmínky přijetí OZP v PoS Kostelec i Havířov na přiměřené úrovni. Vyzdvihnout je nutno především skutečnost, že v obou PoS není hromadné stravování, ale žadatelé o MO mají k dispozici vybavené kuchyňky, ve kterých si sami vaří. Tím jsou schopni sami přizpůsobit stravování svým potřebám. Každý žadatel o MO dostává za tímto účelem příspěvek na stravování odpovídající částce životního minima. Ten činí aktuálně cca 100Kč/dospělá osoba/den a v některých případech nutnosti zvláštního stravování (diet) i více. Uvedenou částku pak všichni dotázaní žadatelé o označili jako dostatečnou pro tento účel.

Problém nicméně nastává v případech, kdy žadatelem o azyl je jen některý rodinný příslušník a u zbytku rodiny již bylo řízení o MO ukončeno. Právní postavení těchto osob je totiž z hlediska poskytování různých služeb, zejména pak stravování, značně problematické. AZ v tomto směru obsahuje několik vzájemně si konkurujících ustanovení. Především §79 odst. 5 umožňuje ministerstvu povolit v určitých případech rodinným příslušníkům žadatele o MO ubytování v PoS a „poskytnutí stravy“ i

v případech, kdy tito rodinní příslušníci sami žadateli o MO nejsou. Otázku jejich stravování však upravuje i §81 odst. 1 písm. b) AZ, podle kterého „*cizinec* ubytovaný v přijímacím nebo pobytovém středisku *má právo* (...) na zajištění stravy odpovídající zásadám správné výživy“.

Jak již bylo uvedeno výše, žádné PoS však nezajišťuje stravu ubytovaným osobám přímo, ale namísto toho jim je vyplácen finanční příspěvek. Právním základem pro tento postup pak je § 42 odst. 4 AZ, podle kterého „s ohledem na možnosti azylového zařízení poskytovat stravu lze žadateli o udělení mezinárodní ochrany namísto stravy poskytnout finanční příspěvek“. Zákon tak explicitně označuje jako osoby, kterým může být příspěvek vyplácen, pouze „žadatele o udělení mezinárodní ochrany“ a nikoliv již cizince. V důsledku zániku hromadného stravování v PoS tak cizinci zde ubytovaní fakticky ztratili bez náhrady právo se v těchto zařízeních stravovat a to v rozporu § 81 odst. 1 písm. b) AZ.

V konkrétním případě, který byl zaznamenán v PoS Kostelec, to může znamenat, že žena a dvě nezletilé děti, z nichž pouze jedno nezletilé dítě mělo postavení žadatele o MO, byla nucena vyžít s částkou 52Kč/den, tedy cca 17Kč/osoba/den. Takovýto životní standard pak lze jen stěží označit za „odpovídající životní úroveň“ podle čl. 13 odst. 2 RS. Lze sice namítnout, že na ty členy rodiny, kteří již pozbyli status žadatele o MO, se RS nevztahuje. Na druhou stranu je zřejmé, že částka 52Kč bude nutně využita k uspokojení potřeb celé rodiny a nikoliv jen potřeb jednoho nezletilého dítěte – žadatele o MO a to tím spíše, že pobytový status ostatních členů rodiny (výjezdní příkaz) jim nedovoluje obstarat si další finanční prostředky prací. Nepříznivé životní podmínky rodiny tak nutně dopadají i na situaci nezletilého žadatele o MO, kterému však „odpovídající životní úroveň“ RS zaručuje přímo.

Nesouhlas je také třeba vyjádřit se současnou zákonnou úpravou, podle které rozhodnutí ubytovat v PoS rodinného příslušníka žadatele o MO, který však sám žadatelem o MO není, závisí na volném uvážení ministerstva a podle §79 odst. 5 AZ by k němu mělo docházet pouze „výjimečně“. Možnost ubytovat v PoS jinou osobu než rodinného příslušníka, tj. zejména osobu, která o OZP fakticky pečuje, pak AZ nepředpokládá vůbec. Je sice pravda, že RS nestanoví povinnost států zajistit ubytování každému žadateli o MO (*a contario* čl. 14 RS) a tím spíše jeho rodinným příslušníkům či

dalším osobám, kteří žadatelé o MO nejsou, na druhou stranu z AZ vyplývá, že poskytnutí ubytování a služeb s tím spojených je primárním způsobem, kterým ČR zajišťuje žadatelům o MO „odpovídající životní úroveň“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 RS (viz především § 42 AZ). A naopak, pokud žadatel o MO nehodlá být v PoS ubytován, odpovědnost za svoji životní úroveň nese v zásadě on sám (srov. § 43 odst. 1 AZ).

Možnost být ubytován v jednom z PoS je tak nepřímou zaručena každému žadateli o MO a tomu odpovídá jak znění AZ (srov. § 73 odst. 4 stanovující povinnost dopravit žadatele o MO do azylového zařízení na území, § 77 odst. 1, podle kterého místem hlášeného pobytu žadatele o MO je „azylové zařízení, do něhož je ministerstvem umístěn“) tak i praxe ministerstva. Tato možnost by však byla v případě OZP pouze iluzorní, pokud by spolu s ní nebyla ubytována i osoba, která sice již není v postavení žadatele o MO, která však o OZP pečuje, zejména pak jde-li o rodinného příslušníka (manžel těhotné ženy, rodiče nezletilého dítěte, osoba starající se o invalidního žadatele atd.). Z hlediska zajištění „odpovídající životní úrovně“ každé OZP-žadatelé o MO a rovněž z hlediska posílení jejich právní jistoty je proto nezbytné zaručit, aby v těchto případech bylo rodinným příslušníkům a osobám pečujícím o OZP poskytnuto ubytování plným právem.

Co se týče dalšího kritéria materiálních podmínek přijetí žadatelů o MO - jejich ošacení, je zajišťováno především Charitou, přičemž samotní žadatelé o MO hodnotili situaci v tomto ohledu jako uspokojivou. Podle vyjádření zaměstnanců SUZ na základě žádosti může zajistit ošacení i SUZ z vlastních prostředků. Zajištění ošacení tímto způsobem nebylo možné u oslovených OZP ověřit (žádný v tomto směru SUZ nepožádal, popř. o možnosti požádat ani nevěděl).

Pokud jde o samotné ubytování, jak PoS Kostelec tak PoS Havířov disponují tzv. chráněnými zónami, ve kterém jsou ubytovávány především samotné ženy a matky s dětmi. Ve všech případech jsou zóny koncipovány buď tak, aby do nich ostatní žadatelé o MO neměli přístup (PoS Kostelec), nebo je bezpečnost těchto zón zajištěna neustálou přítomností pracovníka bezpečnostní služby a selektivním obsazováním přilehlých prostorů bezproblémovými osobami (PoS Havířov i PoS Kostelec). Výhrady k tomuto způsobu fungování chráněných zón od oslovených OZP nezazněly.

Problematický je však již způsob obsazování jednotlivých pokojů uvnitř chráněných zón. V důsledku zavírání dřívějších PoS (Stráž, Seč) či jejich transformace na ZZC (Bělá) je kapacita PoS Kostelec i Havířov zcela naplněna. Tato skutečnost se nepříjemným způsobem dotkla všech žadatelů o MO ubytovaných v PoS (např. v Kostelci jsou někteří muži ubytováni v televizní místnosti provizorně přeměněnou na noclehárnu) a zejména pak OZP. Příkladem je např. situace v PoS Kostelec, kde jedna z oslovených žadatelek o MO (matka s přibližně dvouletým dítětem) byla ubytována s matkou s kojencem, těhotnou ženou a ženou ze Somálska, se kterou vzhledem k jazykové bariéře nebyla možná žádná komunikace. Takovýto způsob ubytování pak jen těžko splňuje kritérium „odpovídající životní úroveň“ požadované čl. 13 odst. 2 druhá věta RS. Jak již bylo uvedeno výše, pojem odpovídající je nutno vztáhnout ke specifickým potřebám OZP, jimiž je v případě těhotné ženy a dvou dětí nízkého věku alespoň určitá míra klidu, který v tomto případě zcela absentoval (oslovená žadatelka v tomto směru uvedla, že situaci řeší tím, sedí do rána v televizní místnosti, kde nikdo není a dítě tam může spát).

Podmínky ubytování také nejsou schopny zajistit „odpovídající životní úroveň“ osobám invalidním či se sníženou pohyblivostí, neboť žádné PoS není bezbariérové. Na druhou stranu je nutno uvést, že nikdo z oslovených zaměstnanců SUZ nepamatoval situaci, kdy bylo nutné ubytovat invalidní osobu a situaci starších osob se sníženou pohyblivostí řeší jejich ubytováním v prvním patře budov.

d) zařízení pro zajištění cizinců

Základní režim zajištění v ZZC je vymezen ZPC, který, jak již bylo opakovaně zdůrazněno, žádné zvláštní zacházení s OZP nepředpokládá. Ubytování OZP v ZZC se řídí především kapacitními možnostmi zařízení za současného respektování pohlaví, národnosti a náboženského vyznání (srov. § 141 odst. 1 ZPC). Nicméně NBD se vždy umístí odděleně od ostatních osob a rodina je automaticky ubytována společně.

Rodiny s dětmi a nezletilí bez doprovodu jsou umístováni výlučně v ZZC Bělá. Pro obě uvedené skupiny jsou vymezeny dvě samostatné chráněné budovy, kam nemají ostatní zajištění cizinci přístup. Osoby ubytované v těchto ochráněných budovách se s ostatními

zajištěnými cizinci nesetkají ani ve společné jídelně, kdy výdej jídla probíhá na etapy. V budově pro rodiny s dětmi jsou umístovány v jednom patře také samotné ženy. Ženy a muži jsou odděleni i v ZZC Poštorná.

Vzhledem ke skutečnosti, že ZZC Bělá je v současnosti jediným zařízením pro zajištěné rodiny, je samotné obsazování jednotlivých pokojů v budově pro rodiny problematické. V pohovorech vedených s OZP bylo uvedeno, že obsazování pokojů je v první řadě ovlivněno kapacitními možnostmi a až následně se zohledňuje národnost, náboženské vyznání či jejich specifické potřeby. Konkrétním příkladem je rodina se dvěma dětmi a těhotnou ženou muslimského vyznání, která sdílela buňku včetně sociálního zařízení se staršími manžely křesťanského vyznání, přičemž soužití bylo oběma rodinami hodnoceno jako velmi problematické.

Pokud jde o stravování v ZZC, v obou zařízeních se podává strava třikrát denně a cizinec má možnost volby ze tří druhů jídel (standardní, bez vepřového masa, vegetariánské), dětem náleží strava pětkrát denně (§ 143 ZPC). Na základě doporučení lékaře může být strava přizpůsobena konkrétním potřebám dítěte, případně zdravotnímu omezení cizince. Při pohovorech s OZP byla opakovaně zjištěna nespokojenost s kvalitou a frekvencí stravy pro děti. Problematická je zejména skutečnost, že večeře se podává v 17:00 hod. a dalším jídlem je až snídaně následujícího dne v 8:00 hod. Pokud má dítě potřebu jídla mimo tento stanovený čas, jídlo není dostupné. Vynášet jídlo z prostoru jídelny je přitom zakázané.

Zajištěné osoby mají během pobytu v ZZC právo dvou nákupů z peněz, kterými aktuálně disponují (z peněz, kterými zajištěná osoba disponuje v momentě zajištění, se průběžně hradí náklady spojené se zajištěním). Zajištěné osoby mohou v omezeném rozsahu nosit vlastní ošacení, případně základní ošacení dostávají od provozovatele SUZ.

e) zařízení pro děti cizince

Samotné ZDC se skládá z několika dílčích středisek: Diagnostického ústavu, Dětského domova se školou, Výchovného ústavu, Střediska výchovné péče a Studentského oddělení. Všechna uvedená střediska pak poskytují všem NBD v jejich péči plné přímé zaopatření, tj. stravování, ubytování, ošacení, učební potřeby a pomůcky, hradí náklady

na vzdělávání dětí, poskytuje dětem kapesné (výše kapesného činí pro děti ve věku 10 – 15 let 210,- Kč, ve věku nad 15 let 300,-Kč měsíčně) a v případě odchodu dětí ze ZDC jim poskytuje věcnou pomoc. Vedle toho ZDC dětem hradí některé volnočasové aktivity a pravidelně organizuje a zajišťuje výlety či rekreační pobyty.

Určitá nespokojenost se u NBD nicméně objevila v souvislosti s organizačním členěním ZDC na část nacházející se v Praze (Diagnostický ústav) a část situovanou v Hříměždicích (Dětský domov se školou a Výchovný ústav). Počáteční (přibližně osmitýdenní) diagnostický pobyt v Praze je NBD z hlediska umístění zařízení v centru města velmi vítán, naproti tomu přesun do Dětského domova a Výchovného ústavu v odlehlé lesnaté oblasti, kde nejbližší vesnice, právě již zmiňované Hříměždice, jsou od zařízení vzdálené přes 2 km, znamená pro většinu NBD nepříjemnou změnu.

f) osoby pobývající na území po podání kasační stížnosti

Jak již bylo uvedeno výše (kap. 3.), navzdory ztrátě statusu „žadatele o MO“ podle vnitrostátního práva, vztahuje se RS i na osoby pobývající v ČR po podání kasační stížnosti ve věci MO na základě víza za účelem strpění pobytu ve smyslu § 78b AZ. Zajištění materiálních potřeb těchto osob je primárně realizováno formou peněžitého plnění částkou koncipovanou jako násobek životního minima. Takovýto způsob zajištění materiálních potřeb je sice v obecné rovině slučitelný s požadavky RS (viz čl. 2 písm. j) RS), nikoliv však v případě, kdy osobou pobývající na území po podání kasační stížnosti je OZP. Jak již bylo uvedeno výše, z AZ vyplývá, že poskytnutí ubytování a služeb s tím spojených je primárním způsobem, kterým ČR zajišťuje žadatelům o MO „odpovídající životní úroveň“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 RS. Možnost ubytovat v PoS OZP, která již sama není žadatelem o MO ve smyslu § 2 odst. 5 AZ a která ani není rodinným příslušníkem takového žadatele o MO (§ 79 odst. 5 AZ), AZ fakticky vylučuje. Ust. § 78c AZ sice předpokládá, že nemůže-li si dotyčná osoba zajistit ubytování sama, zajistí jí ubytování ministerstvo, nicméně jak nepřímo potvrzují zejména § 42 odst. 2 a § 81 odst. 2 AZ, s tímto druhem ubytování již není spojena žádná zvláštní péče, která OZP podle čl. 17 odst. 1 RS náleží a která jí může být v PoS poskytnuta. K dispozici v takovém případě není OZP ani žádný sociální pracovník, který by jí v případě potřeby

poskytl nezbytnou asistenci. S ohledem na zajištění závazků vyplývajících pro ČR z RS je proto jeví jako nezbytné, aby OZP mohly být v PoS i poté, co ztratí status žadatele o MO ve smyslu výše uvedeného § 2 odst. 5 AZ a pobývají na území po podání kasační stížnosti na základě víza za účelem strpění pobytu ve smyslu § 78b AZ.

Doporučení:

1. S ohledem na řádné zajištění požadavku „odpovídající životní úrovně“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 druhá věta RS (mandatorní ustanovení) všech OZP, které požádaly v ČR o MO, je nutné, aby podmínky ubytování byly „odpovídající“ vzhledem ke specifickým potřebám OZP. Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné přijmout mj. následující opatření (uvedená opatření nevyžadují legislativní změny):

a) místnosti obývané OZP (ať už v PoS, ZZC či PŘS) nesmí být bez jejich souhlasu obsazovány jinými osobami, než jejich rodinnými příslušníky (zajištění klidu);

b) zajistit, aby samotné ženy umístěné v PŘS Praha-Ruzyně mohly, pokud si to přejí, stravovat se a trávit volný čas (včetně venkovního prostoru) odděleně od mužských obyvatel tohoto zařízení (zajištění soukromí);²³

2. S ohledem na reálné zajištění požadavku „odpovídající životní úrovně“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 druhá věta RS a právní jistoty u všech OZP, které v ČR požádaly o MO, považujeme za nezbytné, aby ubytování v PoS bylo AZ zaručeno i těm osobám, které sice nejsou v postavení žadatele o MO, které však jsou rodinným příslušníkem OZP ve smyslu čl. 2 písm. d) RS, popř. o OZP fakticky pečují. Navrhujeme proto doplnit § 79 AZ způsobem, který by uvedený požadavek reflektoval.

3. S ohledem na skutečné zajištění požadavku „odpovídající životní úrovně“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 druhá věta RS u všech OZP, které v ČR požádaly o MO, považujeme za nezbytné, aby ty OZP, které v ČR pobývají po podání kasační stížnosti na základě víza za účelem strpění pobytu (§ 78b AZ) byly i nadále ubytovávány v některém z PoS. S ohledem na naplnění požadavku právní jistoty těchto osob rovněž navrhujeme, aby na ubytování v PoS měly dotyčné OZP právní nárok. Navrhujeme proto doplnit § 78c AZ o nový odst. 2 AZ, který by uvedený požadavek reflektoval.

²³ Oprávněnost tohoto požadavku zdůrazňuje i čl. 11 odst. 1 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (RS) stanovující explicitní povinnost zajistit zadrženým žadatelkám o MO ubytování oddělené od žadatelů mužského pohlaví.

4. S ohledem na skutečné zajištění požadavku „odpovídající životní úrovně“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 druhá věta RS všech OZP, které požádaly v ČR o MO, považujeme za nezbytné, aby finanční popř. i jiná plnění (zejména však příspěvek na stravování) spojené s pobytem v PoS nebo PřS bylo poskytováno i těm osobám, které jsou společně s OZP v tomto zařízení ubytovány (viz bod 1), avšak u kterých bylo řízení o MO již dříve ukončeno. Za účelem realizace tohoto doporučení navrhuje doplnit § 42 odst. 4 AZ tak, aby příspěvek na stravování byl vyplácen každé osobě ubytované v PoS na základě § 79 odst. 5 AZ.

5. S ohledem na zajištění požadavku „odpovídající životní úrovně“ ve smyslu čl. 13 odst. 2 druhá věta RS ve vztahu k dětem umístěným v ZZC (popř. i PřS) považujeme za nutné zohlednit jejich stravovací návyky, tj. zvýšit pestrost stravy a zejména zajistit stálou dostupnost svačin bez ohledu na pevný stravovací režim dospělých osob. Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

3.4. Zdravotní a psychologická péče o osoby se zvláštními potřebami

Evropská legislativa

Stejně jako v případě materiálních podmínek přijetí vyžaduje RS zohlednění statusu OZP i v oblasti poskytování zdravotní péče. Právní úpravu zdravotní péče obsahuje čl. 15 RS. Dle tohoto článku „1. Členské státy zajistí, aby byla žadatelům poskytnuta potřebná zdravotní péče, a to přinejmenším nutná a neodkladná péče. 2. Členské státy poskytují potřebnou lékařskou a jinou pomoc žadatelům se zvláštními potřebami“. Zatímco tedy RS v obecné rovině garantuje všem žadatelům o MO pouze *nutnou a neodkladnou* zdravotní péči, u OZP je tento standard zvýšen na jakoukoliv *potřebnou* zdravotní *a jinou* péči bez ohledu na skutečnost, zda poskytnutí takové péče je rovněž neodkladné.

Zvláštní pozornost navíc věnuje RS garanci zdravotní a další péče (včetně psychologické) obětem mučení a násilí a to jak obecně, tak ve vztahu k dětem. Konkrétně čl. 20 RS stanovuje povinnost členských států zajistit, aby „osobám, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jinému hrubému násilí, byla v případě potřeby

poskytnuta nezbytná léčba poškození způsobených těmito činy“. Ohledně stanovení standardů péče o děti je zásadní čl. 18 odst. 2 RS, podle kterého „členské státy zajistí přístup k rehabilitačním službám pro nezletilé osoby, které se staly obětí jakékoliv formy zneužívání, zanedbávání, vykořisťování, mučení nebo krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trpěly v ozbrojených konfliktech, a zajistí, aby jim v případě potřeby byla nabídnuta vhodná psychologická péče a kvalifikované poradenství“.

Česká právní úprava

Ve smyslu § 81 odst. 1 AZ se žadatelům o MO a cizincům s uděleným vízem za účelem strpění pobytu a jejich dětem narozeným na území ČR poskytuje bezplatná zdravotní péče v rozsahu péče hrazené ze zdravotního pojištění stanovené zákonem o veřejném zdravotním pojištění (ZVZP). Náklady spojené s poskytováním zdravotní péče přitom nese stát a náklady vzniklé zdravotnickému zařízení jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění (VZP). Z uvedeného vyplývá, že všichni žadatelé o MO jsou zahrnuti do systému VZP a v tomto směru jim český právní řád poskytuje vyšší standard zacházení, než požaduje RS.

Na druhou stranu AZ nikterak neakcentuje potřebu zajištění zvláštní zdravotní péče OZP. Ust. § 42 odst. 2 AZ sice uvádí, že ministerstvo *může* mimo základních služeb zajistit psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby s ohledem na individuální potřeby žadatele o MO *hlášeného k pobytu v azylovém zařízení*, nicméně ani toto ustanovení nelze považovat za náležitou transpozici čl. 15 odst. 2 RS a to ze dvou důvodů. Za prvé, § 42 odst. 2 AZ se vztahuje pouze na osoby pobývající v PřS nebo PoS (viz definice pojmu „azylové zařízení“, § 2 odst. 10 AZ), nikoliv tedy na OZP zajištěné v ZZC či osoby pobývající na území na základě víza za účelem strpění pobytu (§78b AZ), a za druhé, narozdíl od RS koncipuje AZ poskytnutí *potřebné* lékařské péče jako *možnost* a ne jako *povinnost*. Čl. 18 odst. 2 a 20 RS týkající se zdravotní a jiné péče o oběti mučení a násilí pak nebyl do AZ transponován vůbec.²⁴

²⁴ Určité minimální záruky ochrany nezletilých dětí lze nicméně nalézt v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Jedním z klíčových principů sociálně-právní ochrany dětí totiž je, že tato ochrana se poskytuje všem dětem mladším 18 let bez rozdílu, tedy i nezletilým žadatelům o MO. V praktické rovině to především znamená, že pokud orgány sociálně-právní ochrany dětí obdrží informace o tom, že v příslušném

Praxe v ČR

a) celkové hodnocení

K otázce zdravotní a psychologické péče je v první řadě nutné upozornit na rozdíl mezi teoretickou a faktickou dostupností tohoto druhu služeb. Jako velmi pozitivní chápeme skutečnost, že všichni žadatelé o MO jsou nad rámec požadavku RS zařazeni do systému VZP a mají nárok na bezplatnou zdravotní péči ve stejném rozsahu jako občané ČR. Na druhou stranu z provedeného monitoringu vyplývá, že se faktická dostupnost zdravotní péče v některých směrech značně snižuje.

Problematickou se jeví především jazyková bariéra mezi žadatelem o MO a lékařem, ať již se jedná o lékaře (zdravotní sestru) přítomného v PřS či ZZC nebo lékaře, který je žadatelům o MO umístěných v PoS k dispozici mimo toto zařízení. Jak bylo uvedeno pracovníky SUZ v jednotlivých zařízeních, tlumočnick je zajišťován k lékařskému vyšetření jen ve velmi výjimečných případech, kde absolutní porozumění mezi lékařem a pacientem je nezbytné (vyšetření u psychiatra). V ostatních případech jsou žadatelé o MO odkázány na své vlastní síly, na jazykovou vybavenost lékaře, či na výpomoc známého, který česky alespoň trochu hovoří. Je zřejmé, že kvalita lékařské péče je tímto značně snížena; v posledně uvedeném případě tlumočení prostřednictvím cizince umístěného ve stejném zařízení navíc dochází k vytváření nežádoucí závislosti žadatele o MO na této osobě a zbavuje žadatele o MO možnosti konzultovat svého lékaře *důvěrně*.²⁵

Snad ještě problematičtější se zdá být existence jazykové bariéry v případě poskytování psychologické péče. Psychologové zajištění SUZ jsou zpravidla schopni komunikovat

zařízení se nachází např. zneužívané, zanedbávané nebo týrané dítě, je jejich povinností poskytnout těmto dětem odpovídající pomoc a ochranu. Zkoumání kvality péče o děti ze strany orgánů sociálně-právní ochrany však již nespadá do rámce této studie. Z informací poskytnutých SUZ navíc nevyplývá, že by ke spolupráci mezi těmito orgány a SUZ docházelo pravidelně, resp. docházelo vůbec.

²⁵ Zajímavý způsob, jak vyřešit nežádoucí situaci jazykové bariéry mezi lékařem a cizincem-pacientem, se objevil v některých nemocnicích (př. Fakultní nemocnice v Pardubicích), které ke komunikaci používají jazykové a obrázkové kartičky (více viz <http://www.ct24.cz/regionalni/55453-v-pardubicich-pomahaji-v-komunikaci-s-cizinci-karty/>; naposledy konzultováno dne 30.10. 2009). I když ani takovýto způsob dorozumívání samozřejmě není ideální, zdá se, že určité potíže s neznalostí českého jazyka na straně cizince, či cizího jazyka na straně lékaře, je s jeho pomocí možné překlenout.

v jazyce českém, výjimečně pak v jazyce anglickém či ruském jazyce. Psychologická pomoc v jiných jazycích není OZP dostupná a SUZ ani v těchto případech tlumočnicka nezajišťuje (podle vyjádření sociálního pracovníka v ZZC Bělá dokonce přítomnost tlumočnicka významně narušuje psychologickou léčbu). Komunikace mezi psychologem a OZP tak často probíhá na velmi omezené úrovni (případ nezletilé dívky v PřS Praha-Ruzyně pocházející z francouzsky mluvící země a ovládající pouze několik základních anglických slov, pro kterou byl i přesto zajištěn psycholog hovořící pouze česky a anglicky). Čl. 20 RS přitom ukládá státům povinnost zajistit, aby „osobám, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jinému hrubému násilí, byla v případě potřeby poskytnuta nezbytná léčba poškození způsobených těmito činy“. Pojem *nezbytná léčba* pak nutně zahrnuje i péči psychologickou, neboť poškození způsobené uvedenými činy může být jak fyzického tak i psychického charakteru. Péče psychologa však nemůže být považována za *poskytnutou*, pokud jazyk, ve kterém je pohovor s psychologem veden, žadatel o MO náležitě neovládá. V těchto případech tak nelze hovořit o splnění závazku vyplývajícího pro ČR z čl. 20 RS. Totéž platí i pro požadavek vycházející z čl. 18 odst. 2 RS, kde povinnost zajistit psychologickou péči je dokonce explicitně uvedena.

Dostupnost psychologické péče jak v PřS či ZZC, tak i PoS je rovněž snížena v důsledku absence aktivního zajišťování tohoto druhu pomoci (na základě kvalifikovaného souhlasu dotčené OZP) a zjišťování jeho nezbytnosti (viz též výše kap. 3.2. týkající se identifikace OZP). O možnosti konzultovat své problémy s psychologem jsou sice všichni žadatelé o MO informováni během přijímacího pohovoru, avšak někteří oslovení žadatelé uvedli, že této možnosti nevyužili, neboť podstatu psychologické pomoci zcela nepochopili (blíže k přijímacímu pohovoru viz výše kap. 3.2.). Četnost kontaktu žadatele o MO se sociálním pracovníkem pak v zásadě neumožňuje, aby k aktivnímu zjišťování potřeby psychologické péče u OZP docházelo později (např. formou pravidelných konzultací sociálních pracovníků SUZ s žadateli o MO).²⁶ Příčinnou tohoto stavu samozřejmě může být i nízký počet sociálních pracovníků SUZ vzhledem množství osob, které jsou v zařízeních (především PoS a ZZC) umístěni, avšak někteří z oslovených zaměstnanců SUZ výslovně uvedli, že aktivní zjišťování potřeby

²⁶ Tuto informaci potvrdili jak oslovené OZP tak i většina oslovených pracovníků SUZ zaměstnaných v jednotlivých zařízeních. Ředitelství SUZ v Praze sice sdělilo, že sociální pracovníci provádějí depistáž takovýchto osob, žádné podrobnosti, jakým způsobem se tak děje, ale neuvedlo.

psychologické péče nepovažují za náplň své práce. Psychologická pomoc je tak v zásadě poskytována pouze osobám, a) u nichž je tato potřeba zcela zjevná (zaznamenán byl případ muže, u něhož psychické problémy vedly k neovladatelné agresivitě a napadání ostatních klientů), b) OZP o ni sama požádá.

Tento nedostatek aktivního přístupu ke zjišťování a zajišťování psychologické péče pak může vést k tomu, že oběti mučení a násilí a jiných forem krutého zacházení snadno mohou v rozporu s čl. 20 RS skončit bez nezbytné psychologické pomoci (v PŘS Praha-Ruzyně zaznamenán případ ženy v minulosti podrobené sexuálnímu násilí, jež údajně ze strachu a kvůli kulturní a jazykové bariéře nikdy psychologa za účelem řešení jejích psychických problémů nevyhledala).²⁷ Navíc i když RS předpokládá zvláštní zacházení s těmito osobami (a to i v porovnání s ostatními OZP ve smyslu čl. 17 odst. 1 RS), podle informací poskytnutých SUZ se proces identifikace uvedených osob nijak neliší od procesu identifikace osob z jiných zranitelných skupin. Totéž platí *mutatis mutandis* i o dětských obětech špatného zacházení ve smyslu čl. 18 odst. 2 RS, i když zde SUZ uvedla, že monitoring pracovníků SUZ je v těchto případech důkladnější než u jiných osob a pokud dojde k jejich detekci, je zajišťována pomoc externího psychologa SUZ a následně eventuelně služby specializovaného zařízení (př. Dětské krizové centrum Praha).

Další aspekty týkající se přístupu (či absence takového přístupu) OZP k lékařské a psychologické pomoci, které jsou specifické ve vztahu k jednotlivým zařízením, kam jsou žadatelé o MO umístováni, budou uvedeny níže podle typu těchto zařízení.

b) přijímací střediska

Od 1. 9. 2009 je zdravotní péče o žadatele o MO pobývající v některém PŘS nebo ZZC zajišťována nově zřízenou příspěvkovou organizací ministerstva vnitra „Zdravotnické zařízení MVČR“. V rámci této organizace působí v PŘS Praha-Ruzyně zdravotní sestra (přítomna každý den do odpoledních hodin) a praktický lékař (ordinuje 2krát týdně dopoledne). Případná hospitalizace se řeší v nemocnici Motol či zdravotnickém zařízení

²⁷ Péče o OZP uvedené v čl. 20 RS může být o to problematičtější, že dle informací SUZ Praha v ČR neexistuje služba specializovaná přímo na problematiku péče o osoby podrobené mučení, znásilnění nebo jiným vážným formám násilí. Potřeby klientů jsou tedy řešeny ad hoc a pomocí různých zdrojů pomoci.

Kladno. Jako ukázkou dobré praxe lze chápat skutečnost, že PŘS Praha-Ruzyně uzavřela servisní smlouvu se společností MediTrans, na základě které mohou žadatelé pobývající v tomto zařízení navštívit specialisty ve zdravotnickém centru umístěném přímo na letišti Ruzyně. Díky této službě odpadají SUZ problémy s přepravou klientů do některého ze zdravotnických zařízení na území a žadatelé tím zároveň získávají přístup k vysoce kvalitní lékařské péči. Na druhou stranu z rozhovoru s vedoucím přijímacího střediska vyplývá, že odborná vyšetření jsou zajišťována pouze v akutních a neodkladných případech, čímž se zákonem garantovaný rozsah zdravotnické péče v praxi značně zužuje.

V PŘS Vyšší Lhoty, vzhledem k jeho celkové kapacitě, ordinuje praktický lékař spolu s dvěma zdravotními sestrami každý den od 7.00 do 15.00. Na jeho žádost je také možné zajistit odborné vyšetření u specialistů z okolních zdravotnických zařízení. Sami žadatelé o MO hodnotili péči praktického lékaře a dostupnost specializovaných vyšetření jako velmi dobrou.

Psychologická péče zůstává i po 1. 9. 2009 ve správě SUZ. Obě přijímací střediska mají uzavřenou smlouvu s psychologem, jenž po domluvě se sociálními pracovníky navštěvuje tyto zařízení.

c) pobytová střediska

Jak bylo uvedeno výše, všichni žadatelé o MO jsou zařazeni do systému veřejného zdravotního pojištění a vedle nároku na bezplatnou zdravotní péči ve stejné rozsahu jako občané ČR mají všichni žadatelé rovněž možnost navštěvovat lékaře dle vlastního výběru. V praxi se však taková možnost jeví spíše jako teoretická, neboť oslovené OZP shodně uvedly, že většina lékařů je odmítá u sebe zaregistrovat. Jako důvod bývá uváděna vytíženost lékaře, která mu neumožňuje přijmout nové pacienty (srov. § 11 odst. 1 písm. b) ZVZP).

Tomuto problému se však SUZ pokusila čelit tím, že pro každé PoS je smluvně zajištěn jeden praktický lékař pro dospělé a jeden dětský lékař. Tito lékaři se nacházejí buď přímo v městě, kde je PoS umístěno, anebo v jeho blízkém okolí. Jízdné vynaložené na cestu k lékaři je ze strany SUZ propláceno. Navíc v případě potřeby (např. u starých

osob) dopravuje SUZ žadatele k lékaři vlastním autem. Na kvalitu péče lékaře smluvně zajištěného SUZ si oslovení žadatelé o MO v naprosté většině nestěžovali. Stížnosti se objevily, pouze pokud se týče dlouhých čekacích lhůt na vyšetření u lékaře-specialisty či v nemocnici.

Co se týče možnosti psychologické péče, konzultace s psychologem (ze strany SUZ opět smluvně zajištěn), na základě žádosti OZP je sociální pracovník SUZ schopen zajistit psychologa v horizontu několika dnů. To potvrdili i oslovení žadatelé o MO.

d) zařízení pro zajištění cizinců

Stejně jako v případě PŘS zajišťuje zdravotní péči v ZZC od 1.9.2009 příspěvková organizace ministerstva vnitra „Zdravotnické zařízení MVČR“. V ZZC Poštorná je lékař přítomen každý den a zdravotní sestra non-stop. V ZZC Bělá je lékař v zařízení přítomen dvakrát týdně, sestra každý den. Základní péče je poskytována přímo v zařízení a o případné péči specialisty rozhoduje lékař v zařízení. V praxi je návštěva specialisty velmi výjimečná (s výjimkou návštěv gynekologa v těhotenství).

Z provedených pohovorů v obou zařízeních byla zjištěna obecná nespokojenost s úrovní zdravotní péče, neboť většina zdravotních obtíží je léčena volně prodejnými léčivy (Ibalgin, Paralen atd.). V ZZC Bělá bylo konkrétně zjištěno, že lékař je v zařízení přítomen sice dvakrát týdně, ale vzhledem k velkému množství lidí se k němu pacient vždy nemusí dostat. Navíc dotazované OZP uvedly dlouhé čekací lhůty na dodání předepsaných léků.

Zásadní nedostatek při poskytování zdravotní péče OZP spočívá ve skutečnosti, že lékař při poskytování zdravotní péče nerozlišuje mezi žadatelem o MO (natož OZP) a zajištěným cizincem. SUZ lékaři nesdělují, který ze zajištěných cizinců je žadatelem o MO. Problém spočívá v tom, že zatímco zajištění cizinci mají nárok na poskytnutí pouze neodkladné zdravotní péče, žadatelé o MO jsou zařazeni ze zákona do systému VZP a mají nárok na standardní zdravotní péči. Žadatelé o MO, včetně OZP, tak nemusí vždy dosáhnout na zákonem zaručenou úroveň zdravotní péče.

Co se týká možnosti psychologické péče v ZZC, obě zařízení mají smlouvu s psychologem. Pokud jde o dostupnost této péče, ta je kromě výše uvedených problémů

spojených s jazykovou bariérou a absencí jejího aktivního zjišťování a zajišťování ztížena v ZZC Poštorná i tím, že musí být doporučena ještě lékařem zařízení. Jak v ZZC Poštorná tak v ZZC Bělá pak oslovení sociální pracovníci SUZ shodně uvedli, že pokud se týká psychických problémů způsobených dlouhodobým omezením na svobodě, není psychologická pomoc poskytována vůbec. Oproti situaci v PoS pak byl v ZZC (konkrétně ZZC Bělá) zjištěn nedostatek spočívající v dlouhé čekací době na příchod psychologa (případ těhotné ženy, která se domáhá neúspěšně konzultace s psychologem a která jí sice byla přislíbena, ale čeká na ni již více než tři týdny).

e) zařízení pro děti cizince

Psychologická péče poskytovaná NBD v ZDC se svojí kvalitou značně odlišuje od nedostatků, které byly zaznamenány jak v ZZC tak i v PŘS a PoS a které byly popsány výše. Kladně hodnotit je nutné především intenzivní psychologickou péči poskytovanou NBD v diagnostickém ústavu v průběhu prvních několika týdnů pobytu dítěte v ZDC. Práce psychologa s dítětem je zde zaměřena nejen na adaptaci NBD v ZDC a na vytváření vztahů k ostatním dětem, ale též na odbourávání případné jeho úzkosti či traumatu. Součástí psychologické diagnostiky je rovněž identifikace dětí mučených, obchodovaných apod. V případě jazykové bariéry spolupracuje zařízení s externími psychology, jenž plynule hovoří některým ze světových jazyků (zprav. anglicky, francouzsky, španělsky), popř. využívá služeb tlumočnicků.

Po přemístění dítěte do Dětského domova se školou nebo do Výchovného ústavu (tzv. zařízení PERMON) se sice intenzita psychologické péče podstatně snižuje, nicméně i zde je dětem umožněno navštěvovat externího psychologa a pro případ jazykové bariéry jsou opět využíváni externí psychologové hovořící jazykem, v němž je dítě schopno se dorozumět, popř. tlumočníci.

Doporučení:

a) zdravotní péče

1. Z důvodu faktické realizace závazku poskytnout OZP *potřebnou* lékařskou péči (čl. 15 odst. 2 RS) je žádoucí, aby

a) byl vypracován systém, který by umožnil komunikaci lékaře a žadatele o MO i v případech, kdy lékař a pacient neovládají žádný jazyk, ve kterém by byli schopni vzájemně komunikovat; výše uvedený způsob dorozumívání pomocí jazykových a obrázkových kartiček (viz pozn. č. 24) by takovým systémem mohl být;

b) poskytnout OZP tlumočnicka vždy, pokud charakter vyšetření či léčby vyžaduje dobrou úroveň porozumění mezi lékařem a pacientem.

Uvedená doporučení nevyžaduje legislativní změny.

2. Z důvodu zajištění možnosti požívat bezplatné zdravotní péče v rozsahu hrazeném z veřejného zdravotního pojištění i OZP zajištěnými v ZZC považujeme za zásadní, aby při poskytování zdravotní péče bylo u zajištěných osob rozlišováno mezi žadateli o MO, na které se veřejné zdravotní pojištění vztahuje, a ostatními cizinci, na které se nevztahuje. Rozsah garantované zdravotní péče pro žadatele o MO nemůže být v žádném případě snížen v důsledku jeho zajištění. Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

b) psychologická péče

1. S ohledem na účinnou realizaci práva dle čl. 20 RS (a možnosti ve smyslu čl. 42 odst. 2 AZ) je nezbytné zlepšit dostupnost psychologické péče pro OZP. Za tímto účelem doporučujeme přijmout následující opatření (uvedená doporučení nevyžadují legislativní změny):

a) zajistit, aby OZP byla o možnosti požádat o konzultaci s psychologem informována pro ni srozumitelným způsobem, který by zohlednil skutečnost, že OZP nemusela nikdy o psychologovi a jím poskytované péči slyšet, popř. má o ní zkreslené představy;

b) přistupovat ke zjišťování potřeby psychologické péče u OZP aktivním způsobem; z tohoto důvodu je nezbytné, aby sociální pracovníci byli řádně proškoleni ohledně způsobu identifikace osob vyžadujících psychologickou péči ve smyslu čl. 20 RS,²⁸ popř. aby byla vytvořena vhodnou metodologickou příručku o postupech při identifikaci těchto osob vyžadujících psychologickou péči; jako žádoucí se rovněž jeví zvýšit počet zaměstnaných sociálních pracovníků

c) zajistit, aby první konzultace s psychologem byla žadateli o MO umožněna vždy, když o to požádá; uskutečnění první návštěvy by tak nemělo záviset na úvaze sociálního pracovníka SUZ či lékaře a o nezbytnosti psychologické péče rozhodne po úvodním pohovoru s OZP psycholog sám.

2. S ohledem na splnění závazku vyplývajícího pro ČR z čl. 20 RS (mandatorní ustanovení) je nezbytné, aby pohovoru s psychologem byl na žádost OZP přítomen tlumočník vždy, pokud je zjevné, že OZP neovládá český jazyk a ani psycholog neovládá žádný jazyk, v němž je OZP schopna komunikovat. K dosažení výsledku požadovaného směrnicí jsou přítom státy obecně povinny přijmout nejen opatření praktického charakteru, ale též opatření právního charakteru. Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné legislativní změny v tom smyslu, aby byl za § 42 odst. 2 doplněn nový odstavec, který by zaručoval právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka v rozsahu uvedeném v tomto doporučení.

3.5. Zajištění povinné školní docházky u nezletilých osob

Evropská legislativa

Článek 10 RS ukládá členským státům, aby zajistily nezletilým dětem žadatelů o MO a nezletilým žadatelům o MO (včetně NBD) přístup ke vzdělávacímu systému za podobných podmínek jako vlastním státním občanům. Za nezletilé osoby je dle dikce RS třeba považovat „osoby, které dosud nedosáhly zletilosti podle vnitrostátního práva členského státu, ve kterém byla žádost podána a ve kterém je posuzována“. RS přitom

²⁸ Tento požadavek explicitně uvádí i čl. 24 odst. 2 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (RS).

ponechává na uvážení členských států, zda se rozhodnou omezit přístup ke vzdělávacímu systému jen na přístup ke státnímu vzdělávacímu systému či nikoliv. RS rovněž umožňuje, aby členský stát nabídl jiné formy výuky v případě, že přístup ke vzdělání není možný vzhledem ke zvláštní situaci nezletilé osoby (čl. 10 odst. 3 RS). Výše uvedená záruka zajišťující přístup ke vzdělání každému nezletilému je však poněkud oslabena klauzulí formulovanou v čl. 10 odst. 2 RS, umožňující odložení přístupu ke vzdělávacímu systému až o tři měsíce, počínaje dnem podání žádosti o MO nezletilou osobou nebo jejími rodiči. Tato tříměsíční lhůta může být navíc prodloužena až o jeden rok za předpokladu, že je dítěti poskytováno speciální vzdělání zaměřené na usnadnění přístupu ke vzdělávacímu systému.

Český právní řád

Vzdělávání cizinců je předmětem úpravy ŠZ. Z ustanovení § 20 ŠZ vyplývá, že za stejných podmínek jako občané ČR mají nezletilí žadatelé o MO přístup k předškolnímu vzdělávání, základnímu vzdělání, střednímu a vyššímu odbornému vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy. ČR tedy nijak neomezila přístup ke vzdělávacímu systému a cizinci tak mají možnost studovat za stejných podmínek jako čeští občané.

Pokud jde o povinnou školní docházku, § 36 odst. 1 ŠZ obecným způsobem stanoví, že ta se vztahuje na každou osobu po dobu devíti školních roků, nejvýše však do doby, kdy tato osoba dosáhne 17. roku svého věku. Ust. § 36 odst. 2 ŠZ pak explicitně zdůrazňuje, že za těchto podmínek se povinná školní docházka vztahuje i na účastníky řízení o udělení MO. Čl. 10 odst. 2 RS umožňující odložení školní docházky tak nebyl do českého právního řádu transponován a povinná školní docházka se proto vztahuje na každého nezletilého žadatele o MO, který splňuje kritéria stanovená § 36 odst. 1 ŠZ, nejpozději od okamžiku podání žádosti o MO. Ust. § 89a AZ navíc stanoví povinnost ministerstva zajistit nezletilým žadatelům o MO nezbytné školní potřeby.

Způsob výkonu školní docházky v případě nezletilých dětí nacházejících se v ZZC je vzhledem k charakteru tohoto zařízení upraven samostatně v § 142 ZPC, podle kterého je provozovatel ZZC (tedy SUZ) povinen umožnit těmto dětem plnění povinné školní

docházky a tedy i umožnit takovému dítěti opustit za tímto účelem ZZC, není-li výuka realizována přímo tam. Je rovněž na provozovateli ZZC, aby v odůvodněných případech zajistil nezletilým dětem dopravu mezi ZZC a školským zařízením, které navštěvují.

Praxe v ČR

a) celkové hodnocení

Způsob výkonu povinné školní docházky nezletilých žadatelů o MO se od sebe liší v závislosti na typu zařízení, ve kterém je dotyčný žadatelem o MO umístěn (PřS, PoS, ZZC) a konkrétním vybavení jednotlivých zařízení. V případě, že nezletilý žadatel o MO pobývá s rodiči mimo PřS, PoS či ZZC, je povinná školní docházka primárně realizována v ZŠ v místě, kde je dotyčný hlášen k pobytu (§ 36 odst. 5 ŠZ). Je-li nezletilým žadatelem o MO NBD, který není zajištěn v ZZC, je výuka vhodným způsobem realizována v ZDC, ve kterém je umístěn.

b) přijímací střediska

Přestože ani AZ ani ŠZ neobsahují ustanovení, která by umožňovala odložit přístup ke vzdělávacímu systému ve smyslu čl. 10 odst. 2 RS, praktické zkušenosti potvrzují, že v případě pobytu dítěte v PřS Vyšní Lhoty k této situaci fakticky dochází. Jak již bylo uvedeno výše (kap. 3.2.), podle § 46 odst. 1 AZ je každý žadatel o MO (včetně OZP) povinen setrvat v PřS po dobu nezbytně nutnou k provedení identifikačních úkonů a lékařského vyšetření. Tuto dobu AZ nikde blíže nespécifikuje a teoreticky se tak může jednat až o 120 dnů (srov. § 46a odst. 1 AZ). Po celý tento čas je tak nezletilým žadatelům o MO znemožněno vykonávat povinnou školní docházku v běžné škole. Samotné PřS Vyšní Lhoty pak žádným vzdělávacím zařízením nedisponuje a vedoucí sociálních pracovníků v tomto směru pouze uvedla, že do zařízení dochází dobrovolnice na výuku českého jazyka.

Tento způsob výkonu školní docházky pak z hlediska ŠZ představuje dvojí problém. Za prvé, je sporné, nakolik výuka českého jazyka prostřednictvím dobrovolnice

odpovídá požadavkům § 16 odst. 6 ŠZ na „vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají vzdělávacím potřebám a možnostem“ nezletilých. A za druhé, i kvalitní výuku českého jazyka lze za adekvátní výkon povinné školní docházky považovat pouze tam, kde nezletilý tento jazyk doposud neovládá. Žádost o MO však není nutně podávána pouze osobami, které do ČR teprve přicestovaly, ale též osobami, které na území ČR před podáním žádosti dlouhou dobu pobývaly, ať už se jedná o osoby bez povolení k pobytu, osoby migrující za prací nebo uprchlíky *sur place*. Právo na výkon školní docházky ve smyslu ŠZ tak není v PřS středisku Vyšní Lhoty zajištěno ani v jednom z uvedených případů (v PřS Praha-Ruzyně problém s výkonem školní docházky nevzniká, neboť rodiny s dětmi jsou odtud přemísťovány do PřS Vyšní Lhoty max. do 5 dnů od podání žádosti o MO).

c) zařízení pro zajištění cizinců

Nezletilé osoby (včetně NBD) jsou umisťovány výlučně v ZZC Bělá. Dětem povinným školní docházkou je poskytována výuka přímo v ZZC učitelkou z místní ZŠ a poté, co děti zvládnou český jazyk, dochází na výuku do ZŠ v Bělé pod Bezdězem. Přepravu dětí do školy zajišťuje SUZ.

d) pobytová střediska

Praxe týkající se výkonu školní docházky se v PoS Kostelec a v PoS Havířov od sebe podstatným způsobem liší. V prvně jmenovaném zařízení byla zřízena speciální třída ZŠ pro děti-žadatele o MO, kteří neovládají český jazyk natolik, aby se mohly zúčastnit vyučování ve běžné třídě. O tom, kdo je způsobilý běžnou třídu ZŠ navštěvovat, rozhoduje učitelka pracující ve speciální třídě, která tak plní funkci školského poradenského zařízení ve smyslu § 16 odst. 5 ŠZ. K 21.10. 2009 vykonávalo povinnou školní docházku 14 dětí ve speciální třídě umístěné v PoS a 26 dětí v běžné třídě ZŠ.

V PoS Havířov však k vytvoření speciální přípravné třídy nedošlo a všechny děti, bez ohledu na úroveň znalosti českého jazyka, jsou tak nuceny povinnou školní docházku absolvovat v běžných třídách ZŠ. Tento způsob plnění školní docházky však s sebou nese

nevýhody pramenící z neschopnosti dítěte výuku v českém jazyce sledovat a zapojovat se do ní. Výhrady uvedenému způsobu zajištění školní docházky však nejsou pouze charakteru praktického, ale též charakteru právního. ŠZ sice explicitně nestanoví povinnost kohokoliv zřídit speciální přípravnou třídu pro děti-žadatele o MO zaměřenou na výuku českého jazyka (srov. *a contrario* § 20 odst. 5 písm. a) ŠZ). Na druhou stranu § 16 odst. 6 ŠZ stanoví požadavek, podle kterého děti, žáci a studenti se speciálními vzdělávacími potřebami (včetně žadatelů o MO – viz § 16 odst. 4 ŠZ) mají právo na vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem a na vytvoření nezbytných podmínek, které toto vzdělávání umožní. Je přitom zřejmé, že zařazení dítěte-žadatele o MO do běžné třídy, kde se výuka uskutečňuje výhradně v jazyce, kterému dotyčný nerozumí, lze jen těžko kvalifikovat jako „vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají (...) vzdělávacím potřebám a možnostem“ dítěte ve smyslu ŠZ. Právo na „vytvoření nezbytných podmínek, které toto vzdělávání umožní“ je tak nutno chápat alespoň v tom smyslu, že je povinností zřizovatele školy vytvořit speciální přípravné třídy zaměřené na výuku českého jazyka a dalších dovedností, které dítěti umožní co nejrychleji se aktivně účastnit vzdělávacího procesu v běžných třídách ZŠ. V tomto směru je existenci přípravné třídy v PoS Kostelec nutno považovat za dobrou praxi, která jako jediná odpovídá požadavkům ŠZ.

Doporučení:

1. Je třeba umožnit nezletilým žadatelům o MO umístěným v PřS Vyšší Lhoty, na něž se vztahuje povinná školní docházka, vhodným způsobem realizovat jejich právo na vzdělání, tj.:

a) v případě, že nezletilý neovládá český jazyk, zajistit výuku tohoto jazyka kvalifikovaným učitelem tak, aby odpovídala požadavkům § 16 odst. 6 ŠZ na „vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem“ nezletilých;

b) v případě, že nezletilý český jazyk ovládá, zajistit plnění povinné školní docházky ve spádové základní škole ve smyslu § 36 odst. 5 ŠZ.

Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

2. U nezletilých žadatelů o MO ubytovaných v PoS Havířov, na něž se vztahuje povinná školní docházka, je třeba zajistit, aby v případě, že nezletilý neovládá český jazyk, mu byla poskytnuta výuka tohoto jazyka kvalifikovaným učitelem tak, aby odpovídala požadavkům § 16 odst. 6 ŠZ na „vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem“ nezletilých. Uvedené doporučení nevyžaduje legislativní změny.

3.6. Kvalifikace personálu v otázce potřeb zranitelných skupin

Evropská legislativa

Ve smyslu ustanovení čl. 24 RS musí úřady a jiné organizace provádějící RS na úrovni členských států obdržet nezbytné základní školení o potřebách žadatelů o MO. Konkrétnější úpravu pak obsahuje čl. 14 odst. 5 RS stanovující povinnost členských států zajistit „vhodné“ vyškolení personálu ubytovacích středisek. Ačkoliv jde o velmi obecnou úpravu, je zřejmé, že směrnice vyžaduje i zvláštní školení týkající se specifických potřeb OZP. Ze zprávy Komise ES o provádění RS navíc vyplývá, že kromě školení v oblasti zvláštních požadavků na materiální podmínky a zdravotní péči o tyto skupiny osob, směrnice požaduje i dostatečnou jazykovou vybavenost personálu.²⁹

Česká právní úprava

Zákon o azylu neupravuje otázku kvalifikace personálu v otázce potřeb žadatelů o MO.

Praxe v ČR

Podle informací poskytnutých SUZ Praha sociální pracovníci SUZ zaměstnaní v jednotlivých zařízeních absolvovali v letech 2007 – 2009 následující vzdělávací akce:

²⁹Komise Evropských společenství. *Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl*. Brusel. 26. 11. 2007. s. 10.

Krizová intervence - orientace v oblasti šikany, vydírání; Prevence týrání a zneužívání dětí; Krizová intervence, domácí násilí a zásady prevence; Úvod do psychopatologie; Prevence obchodování s lidmi; Problematika drogových závislostí, prevence sociálně patologických jevů. Bližší informace o školiteli či obsahu školení nebyly poskytnuty. SUZ Praha rovněž uvedla, že kromě uvedených školení pracovníci při práci s osobami ze zranitelných skupin zúročují také obecněji zaměřené vzdělávací akce, které pro ně SUZ zajišťuje, jako např. komunikační dovednosti, motivační rozhovory, zvládání obtížných situací při práci s klientem, školení o zemích původu klientů apod.

Pokud jde o jazykovou vybavenost zaměstnanců SUZ pracujících s klienty, standardním požadavkem je podle poskytnutých informací schopnost komunikace v anglickém a v ruském jazyce, přičemž někteří zaměstnanci ovládají i jiné jazyky, např. francouzštinu. Jak však SUZ Praha dále uvádí, „pochopitelně se však stává, že pracovník zvládá jeden z jazyků na citelně slabší úrovni.“ V případech, kdy zaměstnanec SUZ a žadatel o MO neovládají žádný společný jazyk, dochází k tlumočení třetí osobou (ohledně praktických problémů s tlumočením viz výše kap. 3.2. a 3.4.).

Doporučení:

Za účelem splnění závazku vyplývajícího pro ČR z čl. 14 odst. 5 a čl. 24 RS (mandatorní ustanovení) je nezbytné, aby ke vzdělávání zaměstnanců SUZ pracujících se žadatelem o MO (včetně OZP) byl zajištěn co nejširší přístup ke vzdělávacím akcím odborného i jazykového zaměření.

4. Kvalifikační směrnice (KS)

Problematikou OZP se KS zabývá především v souvislosti s vymezením obsahu MO (čl. 20 odst. 3, čl. 29 odst. 3 KS aj.), tedy především ve vztahu k osobám, kterým MO již udělena byla. Pokud jde o OZP, které o MO teprve požádali, KS nicméně obsahuje skupinu ustanovení upravující procesní aspekty posuzování žádostí o MO, které se mohou OZP přímo dotýkat.

4.1. Zohlednění statusu osob se zvláštními potřebami v procesu rozhodování o přiznání mezinárodní ochrany

Evropská legislativa

Otázky spojené s procesem posuzování žádostí o MO upravuje KS v čl. 4. Ve vztahu k OZP jsou klíčovými ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. b) a písm. c) KS. Podle těchto ustanovení se „posouzení žádosti o mezinárodní ochranu (...) provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny

b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu

c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu“. Ustanovení čl. 4 odst. 3 KS je obligatorní povahy a jeho obsah je tedy pro ČR závazný.

Český právní řád

K transpozici konkrétních procesních požadavků stanovených čl. 4 odst. 3 do českého právního řádu nedošlo. Tato skutečnost ostatně byla i konstatována NSS, podle kterého tak v situacích, na které čl. 4 odst. 3 KS dopadá, bude nezbytné interpretovat relevantní

ustanovení vnitrostátních právních předpisů eurokonformním způsobem, popř. přiznat uvedenému článku KS přímý účinek.³⁰ Takovými relevantními ustanoveními vnitrostátního právního předpisu jsou z hlediska čl. 4 odst. 3 písm. b) KS zejména § 3 SŘ, který obecným způsobem stanoví správnímu orgánu povinnost postupovat tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“, §50 SŘ, podle nějž „podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán“ a související §49a AZ, podle kterého je žadatel o MO „povinen v průběhu řízení poskytovat ministerstvu nezbytnou součinnost a uvádět pravdivé a úplné informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí“.

Ve vztahu k čl. 4 odst. 3 písm. c) KS se pak jako relevantní ustanovení českého právního řádu jeví §12 písm. b) AZ a to především díky tomu, že novelou AZ bylo do tohoto ustanovení zavedeno kritérium odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu pohlaví jako samostatný důvod pro udělení MO formou azylu.

Praxe v ČR

Navzdory neprovedené transpozici je zřejmé, že pokud jde o posledně jmenovaný čl. 4 odst. 3 písm. c) KS, určitý znak charakterizující OZP (věk, psychický stav atd.) může mít zásadní význam z hlediska získání MO i za současného právního stavu. Vedle již zmíněného zavedení kritéria pohlaví jako samostatného důvodu pro udělení MO formou azylu NSS identifikoval i další situace, kdy charakter OZP může být rozhodujícím faktorem při posouzení určitých otázek v rámci řízení o MO. Jedná se zejména o tyto případy:

1. určení, zda je či není v daném případě pravděpodobné, že k pronásledování (§12 AZ) nebo vážné újmě (§14a AZ) v případě návratu cizince do země původu dojde³¹
2. rozhodování o udělení tzv. humanitárního azylu³²

³⁰ NSS, sp.zn. 5 Azs 66/2008, rozsudek z 30. září 2008.

³¹ NSS, sp.zn. 7 Azs 25/2009, rozsudek z 2. dubna 2009: „Krajský soud proto měl rovněž zkoumat, zda postavení stěžovatele a) je natolik specifické, že jej odlišuje od řadových příznivců tzv. čistého islámu, a zda proto neexistuje v jeho případě zvýšená pravděpodobnost pronásledování. (Kvalifikační směrnice) v čl. 4 odst. 3 písm. c) vyžaduje, aby při posouzení žádosti bylo zohledněno „konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů, jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu“.

³² Srov. NSS, sp.zn. 4 Azs 95/2007, rozsudek z 14. února 2008: „Správní orgán v případě jmenovaného s ohledem na jeho věk, zdravotní stav, rodinnou, sociální a ekonomickou situaci popsanou žadatelem nezjistil v průběhu řízení důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu, v platném znění.

3. hodnocení výpovědi žadatele, především co se týče rozporů, které může obsahovat³³
4. hodnocení alternativy vnitřního útěku³⁴

Co se týče čl. 4 odst. 3 písm. b) KS, z výše uvedených §§ 3 a 50 SŘ a souvisejícího § 49a AZ vyplývá, že je především na OAMP, aby zajistilo všechny důkazy nezbytné pro řádné posouzení skutkového stavu a to včetně důkazů vyplývajících z postavení žadatele o MO coby OZP. Na samotném žadateli pak je, aby na tyto důkazy OAMP upozornil a při jejich získávání poskytoval nezbytnou součinnost.

Tento závěr, minimálně v teoretické rovině, potvrzuje i judikatura NSS, podle které „není povinností žadatele o azyl, aby pronásledování své osoby prokazoval jinými důkazními prostředky než vlastní věrohodnou výpovědí. Je naopak povinností správního orgánu, aby v pochybnostech shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele o azyl vyvracejí či zpochybňují“.³⁵ Jinými slovy, „v první fázi správního řízení leží břemeno tvrzení na žadateli o mezinárodní ochranu“³⁶. Pokud žadatel uvádí údaje svědčící o tom, že mu hrozí pronásledování či vážná újma ve smyslu §§ 12 a 14a AZ a jeho tvrzení není zcela nevěrohodné, správní orgán musí podle NSS „posoudit jednotlivá tvrzení

(...) Podle názoru Nejvyššího správního soudu (však) celková osobní situace stěžovatele, který již od 13 let nemá kontakt se žádnými svými příbuznými, v 15 letech přicestoval do České republiky, kde strávil podstatnou část svého života, naučil se česky, adaptoval se na zdejší prostředí a do Vietnamu se nemá kam a ke komu vrátit, svědčí spíše pro závěr, že důvody zvláštního zřetele hodné jsou dány a stěžovateli měl být humanitární azyl udělen.“

³³ NSS, sp.zn. 4 Azs 31/2007, rozsudek z 27.9. 2007: „Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného (OAMP) vyplývá, že žalovaný porovnával výpovědi stěžovatele s výpověďmi, které v řízení o udělení azylu učinila matka stěžovatele paní L. K., E. č. X, a zaměřil se na rozpory, jež mezi tvrzeními stěžovatele a jeho matky vyvstaly. Tento postup považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný, neboť stěžovatel byl v době, kdy pobýval v Kazachstánu a kdy se nastaly jím popisované problémy, nezletilý. Zemi původu stěžovatel opustil spolu s matkou před osmnáctým rokem **věku**, tzn. před nabytím plné způsobilosti k právním úkonům. Veškerou komunikaci s kazašskými státními orgány proto musela obstarávat matka stěžovatele, což logicky znamená, že stěžovatel nemusel být, a často ani nemohl být přítomen, když se obracela na policii či prokuraturu. Není pochyb o tom, že řada tvrzení stěžovatele vychází z údajů, jež získal zprostředkovaně od své matky, některé informace dokonce stěžovatel nemusí vůbec znát. Za této situace je podle názoru Nejvyššího správního soudu nemyslitelné vykládat skutečnost, že stěžovatel není schopen reprodukovat zprostředkované údaje shodně s osobou, ve vztahu k níž jde o přímé prožitky, v neprospěch či k tíži stěžovatele. Stěžovateli nemůže být na újmu, že pro svůj **věk** nemohl v zemi původu sám účinně hájit svá práva.“

³⁴ NSS, sp.zn. 4 Azs 99/2007, rozsudek z 24. 1. 2008, publikován pod č. 1551/2008 Sb. NSS: „Při posuzování možnosti vnitřní ochrany je nezbytné zhodnotit především reálnost (faktickou i právní), přiměřenost, rozumnost a smysluplnost tohoto řešení. Je třeba se zabývat zejména její dostupností, celkovými poměry panujícími v zemi původu, osobními poměry žadatele (např. pohlaví, etnická příslušnost, rodinné vazby, zdravotní stav, **věk** a ekonomická situace), účinností vnitřní ochrany a postavením žadatele po jeho přesunu z hlediska respektování a zajištění základních lidských práv v místě vnitřní ochrany.“

³⁵ NSS, sp.zn. 6 Azs 235/2004, rozsudek z 21. 12. 2005.

³⁶ NSS, sp.zn. 5 Azs 66/2008, rozsudek z 30. 9. 2008.

a skutečnosti související s řízením o mezinárodní ochraně v souladu s čl. 4 odst. 3 až 5 kvalifikační směrnice (...), přičemž je povinen vycházet z toho, že důkazní břemeno je rozloženo mezi žadatele o mezinárodní ochranu a žalovaného. Tento závěr vyplývá jak z § 49a zákona o azylu, tak z čl. 4 odst. 1 věty druhé kvalifikační směrnice. Na jedné straně tak žadatel musí v maximální možné míře podložit svá vyjádření listinnými či jinými důkazy, na druhé straně žalovaný musí použít veškeré prostředky, které má k dispozici, k zajištění nezbytných důkazů (včetně informací o zemi původu) pro danou žádost (viz čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice), a to včetně těch důkazů, které svědčí ve prospěch žadatele.³⁷

Z uvedeného je tak zřejmé, že pokud žadatel o MO tvrdí, že jedním z azylově relevantních důvodů je skutečnost, že náleží do skupiny OZP, zejména např. jedná-li se o osobu mučenou, znásilněnou atd., je na OAMP, aby si opatřilo důkazy, které toto tvrzení vyvrací nebo potvrzuje (př. psychologický či lékařský posudek). Pokud dotýčný žadatel o MO sám takový důkaz vlastní, je podle §49a AZ povinen OAMP tento důkaz poskytnout.³⁸ Pokud nikoliv, je povinen poskytnout veškerou součinnost nezbytnou pro jeho získání (př. podrobit se odbornému vyšetření atd.). Z informací poskytnutých OAMP však vyplývá, že k opatřování důkazů prokazujících příslušnost žadatele o MO k OZP přistupuje pouze sporadicky, i když taková možnost není vyloučena. Tvrdí-li však žadatel, že je OZP, OAMP ověřuje věrohodnost takového tvrzení zejména z toho hlediska, zda zapadá do dalších výpovědí žadatele (jinými slovy, zda v se v jeho výpovědi neobjevují rozpory). Navzdory výše uvedenému názoru NSS o rozložení břemene v rámci řízení o MO je tak spíše vždy na žadateli o MO, aby vlastními prostředky svoji příslušnost k OZP prokázal. Toho však dotýčná osoba nemusí být s ohledem na svoji jazykovou vybavenost, orientaci v českém prostředí atd. schopna. Problémem rovněž je, že o případných pochybnostech OAMP ohledně věrohodnosti svého tvrzení se OZP většinou dozví až z rozhodnutí, jímž mu MO byla odepřena.

³⁷ Ibid. Viz též NSS, sp.zn. 4 Azs 94/2007, rozsudek z 29.4. 2008: „Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na zásadu materiální pravdy, která ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a na základě takto zjištěného stavu věci dle logických pravidel kvalifikovaně rozhodnout. Je nespornou povinností žalovaného získat maximum možných informací, které se vztahují ke konkrétní situaci žadatele o udělení azylu, a na základě shromážděných podkladů rozhodnout, zda účastníku řízení bude azyl udělen či nikoliv, či zda jde skutečně o případ, kdy je možné žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou.“

³⁸ Srov. též skutkové okolnosti rozsudku NSS, sp.zn. 4 Azs 31/2009, rozsudek z 29.7. 2009. Je-li důkaz vyhotoven v cizím jazyce (př. lékařská zpráva ze země původu), je navíc povinností správního orgánu jej přeložit (viz NSS, sp.zn. 1 Azs 59/2008, rozsudek z 13.8. 2008)

Doporučení:

1. S ohledem na závazky vyplývající pro ČR z členství v EU je nezbytné transponovat čl. 4 odst. 3 KS (mandatorní ustanovení) do vnitrostátního právního řádu a to nejlépe tím způsobem, že obsah tohoto ustanovení bude doslovně přenesen do AZ a uveden zde v § 19 jako nový odst. 4.
2. Z judikatury NSS jednoznačně vyplývá, že OAMP je povinno použít veškeré prostředky, které má k dispozici, k zajištění nezbytných důkazů uvedených v čl. 4 odst. 3 KS, a to včetně těch důkazů, které svědčí ve prospěch žadatele o MO. Je proto nezbytné, aby v případě pochybností o příslušnosti žadatele o MO k OZP si OAMP z vlastní iniciativy opatřilo důkazy, které jsou schopné tyto pochybnosti vyvrátit nebo potvrdit (lékařské zprávy, odborné posudky atd.).
3. S ohledem na poučovací povinnost správního orgánu (§ 4 odst. 2 SŘ)³⁹ a možnost žadatele o MO účinným způsobem realizovat v řízení o MO svá procesní práva, včetně práva navrhnout důkazy, je vhodné, aby v případě pochybností OAMP o věrohodnosti jeho tvrzení ohledně příslušnosti ke skupině OZP byl dotýčný žadatel o tomto informován a k předložení relevantních důkazů vyzván.

³⁹ Ust. § 4 odst. 2 SŘ: (2) Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

5. Procedurální směrnice (PS)

PS nepoužívá pojem „osoba se zvláštními potřebami“ a vyjma čl. 17, který stanoví zvláštní záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu, neobsahuje ani ustanovení, jež by těmto osobám byla speciálně určena. Na druhou stranu i v rámci obecných ustanovení PS lze identifikovat určité standardy, která se ve zvýšené míře týkají těch jednotlivců nebo skupin, které čl. 17 odst. 1 RS za OZP označuje (děti, psychicky týrané osoby atd.). Tyto standardy budou jednotlivě rozebrány níže. Obecně lze však říci, že se většinou jedná o standardy fakultativní povahy, jichž transpozice není povinná, provázené četnými výjimkami redukcujícími výčet situací, na něž je nutné je aplikovat, a formulované natolik vágním způsobem, že státům ponechávají velký prostor pro vlastní uvážení ohledně způsobu, jakým případně budou do národních právních řádů přeneseny.

5.1. Pohovor s nezletilým žadatelem o mezinárodní ochranu doprovázeným zákonným zástupcem (dále jen „nezletilý žadatel“)

Evropská legislativa

Podle čl. 12 odst. 1 třetí věta PS „členské státy mohou ve vnitrostátních právních předpisech stanovit případy, kdy se příležitost k osobnímu pohovoru poskytuje nezletilé osobě“. Ustanovení je fakultativní povahy a jeho transpozice do právního řádu členského státu EU tedy není povinná.⁴⁰ Avšak i v případech, kdy k transpozici dojde, směrnice předpokládá možné výjimky z jeho aplikace. Osobní pohovor s nezletilým žadatelem tak není třeba uskutečnit tehdy, jde-li o žádosti o MO rozhodováno způsobem stanoveným v čl. 12 odst. 2 a 3, čl. 24 odst. 1 a popř. též v čl. 34 odst. 2 písm. c) a čl. 35 odst. 3 písm. d) PS.

Pokud i přesto právní řád členského státu EU předpokládá provedení osobního pohovoru s nezletilým žadatelem, PS stanoví určité požadavky, mandatorní i fakultativní povahy, které musí takový pohovor splňovat. Relevantní jsou z tohoto hlediska čl. 13 odst. 3 písm.

⁴⁰ Při transpozici 12 odst. 1 třetí věta PS do vnitrostátních právních řádů by však státy měly mít na zřeteli své mezinárodní závazky, zejména pak co se týče povinností vyplývajících pro ně z Úmluvy o právech dítěte (viz níže).

a) PS obsahující povinnost států zajistit, aby osoba, která pohovor vede, byla dostatečně způsobilá k zohlednění osobních nebo obecných okolností žádosti, včetně kulturního původu žadatele nebo jeho zranitelnosti (k tomuto ustanovení viz níže kap. 5.4.) a čl. 13 odst. 4 PS, který stanoví možnost třetích stran se takového pohovoru účastnit. Kdo všechno může být za takovou třetí stranu považován PS blíže nespecifikuje, nicméně z logiky věci a rovněž z celkového kontextu PS vyplývá, že jí může být např. dětský psycholog, organizace zabývající se péčí o děti, popř. UNHCR.

Český právní řád

Čl. 12 odst. 1 třetí věta PS do AZ transponován nebyl a otázka provedení osobního pohovoru s nezletilým žadatelem tak tímto předpisem není výslovně upravena. Obecná úprava obsažená v § 29 odst. 3 SŘ nicméně stanoví, že „správní orgán může dát příležitost fyzické osobě, která nemá procesní způsobilost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřila“. Za takovou osobu je pak podle § 92 AZ nutno považovat každého cizince, který nedosáhl věku 18 let. Lze tedy mít za to, že normu přejímající obsah čl. 12 odst. 1 třetí věty PS český právní řád obsahuje.

Při zvažování postupu podle § 29 odst. 3 SŘ by navíc rozhodující orgán měl mít vždy na zřeteli mezinárodní závazky ČR, zejména pak povinnosti vyplývající pro ni z Úmluvy o právech dítěte. Ta totiž stanoví nejen obecnou povinnost států zohlednit „zájem dítěte (...) při jakékoli činnosti týkající se dětí“ (čl. 3 odst. 1 Úmluvy), ale ve vztahu ke správnímu či jinému řízení též specificky povinnost zabezpečit každému dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, „právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni“ (čl. 12 odst. 1 Úmluvy).

Praxe v ČR

Poměrně přísný postoj ve prospěch provedení pohovoru s nezletilým žadatelem o MO zaujal NSS. Na jednu stranu sice uvedl, že „žádosti o udělení mezinárodní ochrany jsou v případech rodinných příslušníků zpravidla vzájemně provázané a dotýkají se logicky rodiny

jako celku. Postavení dítěte žádajícího o mezinárodní ochranu se přitom ve většině případů odvíjí od postavení rodičů žádajících o udělení mezinárodní ochrany.⁴¹ Na druhou stranu však podle NSS „nevyslechl-li správní orgán nezletilé žadatele o azyl zastoupené zákonnou zástupkyní (matkou) k důvodům podané společné žádosti o udělení azylu, ačkoliv jsou ve věku, kdy by mohli být schopni vyjádřit skutečnosti rozhodné pro udělení azylu (zde: 13 a 15 let), pak jde o vadu řízení před správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“⁴²

Podle informací poskytnutých OAMP pohovor s nezletilým žadatelem je proveden v těch případech, kdy dojde ke kumulativnímu splnění dvou podmínek. Za prvé, dítě musí být ve věku, který mu umožňuje se k azylovým důvodům relevantním způsobem vyjádřit (podmínka stanovená i výše uvedeným rozsudkem NSS) a za druhé, musí existovat předpoklad, že provedení pohovoru může osvětlit skutkový stav věci (např. dítě je přítomno událostem uvedeným jeho rodiči, azylové důvody se týkají přímo dítěte apod.). Posledně uvedená podmínka pak sice nebyla v rozsudku NSS explicitně uvedena, z hlediska čl. 12 odst. 1 třetí věty PS, čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte i § 29 odst. 3 SŘ se však jedná o podmínku přípustnou a z hlediska zásady hospodárnosti správního řízení též o podmínku legitimní. Nutno ovšem zdůraznit, že o přípustnou a legitimní podmínku se jedná pouze tehdy, není-li zkoumání, zda pohovor s nezletilým žadatelem provést či nikoliv, vedeno s přílišným formalismem. Prostor pro vyjádření, je-li to v nejlepším zájmu dítěte, tak musí být nezletilému žadateli poskytnut nejen v případech, kdy se jej okolnosti rozhodné pro udělení MO dotýkají přímo (únos dítěte, jeho fyzické napadení), ale též v situacích kdy se jej takové jednání dotýkalo pouze nepřímo (např. nutnost častého stěhování a skrývání rodiny v důsledku pronásledování rodičů, které může negativní dopad na dítě).

Co se týče přítomnosti třetích osob při pohovoru s nezletilým žadatelem, OAMP zdůraznilo, že takovému pohovoru bývá vždy přítomen zástupce dítěte v řízení o MO (rodič, popř. ustanovený opatrovník, právní zástupce). Přítomnost rodičů nicméně může být vyloučena v případech, kdy násilí páchané na dítěti pocházelo právě ze strany jeho rodičů. V těchto a dále v případech, kdy násilné jednání bylo pácháno na dítěti v nepřítomnosti jeho rodičů (a ti tak nejsou schopni k tomu o takovém jednání uvést jakékoliv podrobnosti), bývá pohovorům přítomna i další osoba, psycholog nebo sociální pracovník. Samo OAMP

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 5.3. 2009, sp.zn. 9 Azs 2/2009

⁴² Rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2003, sp.zn. 5 Azs 9/2003

však přiznává, že k této situaci dochází naprosto výjimečně (v minulosti se údajně jednalo maximálně o 1-2 případy).

Možnost třetích stran účastnit se pohovoru s nezletilým žadatelem uvedená v čl. 13 odst. 4 PS tak není v praxi téměř vůbec využívána. Dětský psycholog nebývá k pohovoru přizván dokonce ani ve všech případech, kdy dítě je samo o sobě přímou obětí pronásledování či špatného zacházení, tím méně pak v případech, kdy je obětí pouze nepřímou. Namísto realizace pohovoru za přítomnosti kvalifikované třetí osoby se OAMP snaží k pohovoru v těchto případech spíše nepřístupovat (resp. přístupovat k němu jen „pokud *opravdu nelze* pohovor *naprosto vyloučit*“), což může vést k nedostatečnému zjištění skutkového stavu a tím i neudělení MO tam, kde potřeba této ochrany existuje. Na druhou stranu je zřejmé, že provedení pohovoru s nezletilým žadatelem nemusí vždy být (vzhledem k jeho zranitelnosti) v nejlepším zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Tuto otázku je tak třeba posoudit vždy citlivě vzhledem k osobě dítěte a konkrétním okolnostem případu.

Doporučení:

Rozhodnutí o všech otázkách spojených s možností provést pohovor s nezletilým žadatelem o MO doprovázeného zákonným zástupcem musí být vždy přijata s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Nejlepší zájem dítěte musí být respektován jak při rozhodování o tom, zda pohovor provést či nikoliv, tak při rozhodování o konkrétním způsobu provedení takového pohovoru (přítomnost rodičů při pohovoru, přítomnost nezávislého odborníka atd.). K realizaci tohoto doporučení není třeba legislativních změn.

5.2. Záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu (NBD)

Evropská legislativa

Pokud žádost o mezinárodní ochranu podá nezletilá osoba bez doprovodu, je povinností přijímajícího státu zajistit nezletilému především vhodného zástupce, který bude v průběhu řízení o přiznání statusu uprchlíka sledovat a hájit jeho nejlepší zájmy (čl. 17 odst. 1 PS). Tímto zástupcem může být také osoba uvedená v článku 19 RS, což tedy znamená, že

evropská legislativa umožňuje, aby zástupce nezletilého byl stejný pro řízení o MO a pro jeho pobyt v členském státě. Povinnost ustanovit NBD zástupce pak podle čl. 35 odst. 3 písm. f) PS mají státy i v případě, že o MO požádá NBD na hranicích.

Úkolem zástupce je především připravit NBD na osobní pohovor vedený v souvislosti s podanou žádostí o MO a informovat jej o jeho významu a možných důsledcích. Členské státy by rovněž měly zajistit, aby byl pohovor veden kvalifikovaným a vyškoleným pracovníkem orgánu kompetentního pro řízení o MO a aby rozhodnutí o žádosti NBD připravil pracovník s odbornými znalostmi o zvláštních potřebách nezletilých osob (čl. 17 odst. 4 PS).

Z povinnosti ustanovit NBD zástupce však PS připouští četné výjimky (viz čl. 17 odst. 2 PS). Jedná se o situace, kdy NBD se vší pravděpodobností dosáhne zletilosti před rozhodnutím v prvním stupni, nebo NBD může sama využít bezplatně právního zástupce nebo jiného poradce podle vnitrostátního právního předpisu, nebo NBD je, popř. byl/a, ženatý/vdaná.

Z hlediska ochrany práv dítěte je velmi důležité rovněž ustanovení čl. 17 odst. 5 PS týkající se problematiky určování věku nezletilých bez doprovodu. PS zavedla možnost v případě, že žadatelem o MO je NBD, provést za účelem zjištění jejího věku lékařské vyšetření, jehož výsledky budou směrodatné v řízení o MO. V takovém případě však NBD musí být vždy informována o způsobu vyšetření a možných důsledcích výsledku lékařského vyšetření na posouzení žádosti o MO, jakož i o důsledcích odmítnutí lékařského vyšetření (čl. 17 odst. 5 písm. a) PS). V neposlední řadě pak musí nezletilá osoba nebo její zástupce s provedením vyšetření k určení věku souhlasit. Jaké jsou dopady odmítnutí lékařského vyšetření, čl. 17 odst. 5 PS blíže nespecifikuje. Pouze uvádí, že skutečnost, že NBD odmítla podstoupit lékařské vyšetření, nebrání rozhodujícímu orgánu rozhodnout o žádosti o MO a že případné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o MO nezletilé osoby, která odmítla lékařské vyšetření podstoupit, nemůže být založeno výlučně na tomto odmítnutí.

Český právní řád

Základní záruka pro ustanovení opatrovníka NBD je zakotvena v ustanovení § 92 AZ, jenž určuje procesní způsobilost účastníka řízení o MO na 18 let věku a stanoví, že nemůže-

li nezletilý cizinec jednat samostatně, je mu ustanoven opatrovník. ČR tak nevyužila žádné z výjimek uvedených v čl. 17 odst. 2 PS. Tento opatrovník pro řízení o MO je ustanovován OAMP usnesením. Výčet osob, které mohou být výkonem funkce tohoto opatrovníka pověřeny, pak přináší § 89 odst. 2 AZ. Jedná se zejména o zletilého příbuzného NBD zdržujícího se na území a není-li takové osoby, nebo nelze-li funkci opatrovníka takovou osobou pověřit, vykonává funkci opatrovníka jiná vhodná fyzická nebo právnická osoba anebo úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde je nezletilá osoba bez doprovodu hlášena k pobytu, tj. příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí.

Pokud jde o určování věku NBD, ČR využila možnosti nabízené čl. 17 odst. 5 PS a novelou č. 379/2007 Sb. byly do § 89 AZ doplněny nové odst. 3 a 4, které v souladu s PS upravují podmínky zjišťování věku NBD na základě lékařského vyšetření a zároveň definují důsledky provedení takového vyšetření (viz níže „Praxe v ČR“).

Praxe v ČR

Opatrovník pro řízení o MO je NBD ustanovován bezprostředně po projevení úmyslu požádat v ČR o MO (§ 3 a násl. AZ). Opatrovníkem je zpravidla ustanoven pracovník nevládní organizace dlouhodobě se zabývající asistencí NBD za předpokladu, že dotyčný pracovník s tímto ustanovením do funkce souhlasí. Tento opatrovník pro řízení o MO se však ustanovuje pouze na přechodnou dobu a jeho význam spočívá především v zastupování NBD při zahájení řízení o MO a při prvních procesních úkonech, které jsou v tomto řízení vykonány (zejména pohovor). V souladu s čl. 17 odst. 1 písm. a) druhá věta PS je totiž na základě návrhu OAMP následně NBD ustanoven soudem tzv. opatrovník pro pobyt ve smyslu čl. 19 RS (srov. § 89 odst. 1 AZ), jenž přebírá i funkce dosavadního opatrovníka pro řízení.

Nakolik je sloučení opatrovníků pro řízení a pro pobyt v jednu osobu pro NBD přínosné, je obtížné posoudit. Na jednu stranu je dobré, že NBD komunikuje ve všech věcech pouze s jednou osobou - opatrovníkem, a ten tak může získat komplexní představu o jeho situaci, na druhou stranu praxe ukazuje, že soudem ustanovení opatrovníci, zaměstnanci orgánů sociálně-právní ochrany dětí, nemají vždy dostatečné expertní znalosti v oblasti azylové legislativy a povědomí o uprchlických otázkách. Tento nedostatek nicméně obvykle bývá

kompensován alespoň tím, že soudem ustanovení opatrovníci spolupracují velmi často s právníky nevládních organizací, kteří zastupují nezletilého na základě plné moci po celou dobu probíhajícího řízení o MO.

Pokud jde o problematiku lékařského vyšetření NBD za účelem zjištění jeho věku, to se v ČR provádí formou rentgenu zápěstí ruky s tím, že vlastní zkoušku, včetně jejího vyhodnocení, provádí odborné pracoviště, konkrétně antropologická laboratoř Fakultní nemocnice Motol. Lékařské vyšetření se vždy provádí se souhlasem NBD a jeho opatrovníka (vzhledem k tomu, že zkouška věku se provádí v úvodní fázi řízení, nutný souhlas uděluje tzv. opatrovník pro řízení, jež byl nezletilému ustanoven OAMP). Výsledky lékařského vyšetření jsou pak ministerstvem (OAMP) předkládány jako důkazní materiál k příslušnému soudu, jež rozhoduje o ustanovení opatrovníka nezletilého ve smyslu § 89 odst. 1 AZ (tj. opatrovníka pro pobyt). V případě, že se NBD odmítne podrobit zkoušce věku, nahlíží na něj ministerstvo v souladu s § 89 odst. 3 AZ jako na zletilého žadatele o MO.⁴³

Uvedená zákonná fikce zletilosti však může vést k praktickým problémům. Podle § 10 odst. 4 ZSPOD jsou státní orgány povinny oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že jde o děti uvedené v § 6 odst. 1 ZSPOD (včetně nezletilých žadatelů o MO bez doprovodu – viz § 6 odst. 1 písm. h) ZSPOD), a to *bez zbytečného odkladu po tom, kdy se o takové skutečnosti dozví*. V případě OAMP tedy povinnost oznámit přítomnost NBD na území vzniká v momentě, kdy žadatel o MO o sobě prohlásí, že je nezletilý a nikoliv až v momentě, kdy dotyčný postoupí zkoušku věku nebo s takovým postupem vyjádří souhlas. Pokud však později žadatel o MO odmítne zkoušku věku vykonat, v souladu s § 89 odst. 3 AZ na něj hledí OAMP jako na zletilého, což mj. znamená, že není povinno podávat návrh soudu na ustanovení opatrovníka. Tentýž žadatel o MO je nicméně i nadále příslušnými orgány sociálně-právní ochrany dětí obecního úřadu evidován jako nezletilá osoba, které je třeba poskytnout nezbytnou pomoc a ochranu. Tím se dotyčný žadatel o MO dostává do relativně nepřehledného právního postavení a nabízí se otázka, jak s ním bude následně zacházeno. Zda např. bude umístěn do PoS jako dospělý

⁴³ Důvodem odmítnutí lékařské zkoušky věku přitom nemusí být pouze snaha žadatele o MO zakrýt svůj skutečný věk, ale také nejistota a obava z nového prostředí, nedůvěra ve státní orgány nebo snaha zůstat „za každou cenu“ s dospělými, s nimiž přicestoval do České republiky. Zejména posledně jmenovaný důvod může být pro nezletilého rizikový, zejm. tehdy stal-li se obětí obchodu s lidmi ze strany osob, s nimiž na území přicestoval.

žadatel o MO, nebo do ZDC jako ostatní NBD, či zda na něj bude hleděno jako na osobu způsobilou k právním úkonům nebo naopak jako na osobu, která není k právním úkonům způsobilá v plném rozsahu a které je proto nezbytné opatrovníka ustanovit, kdo v takovém případě návrh na ustanovení opatrovníka pro pobyt podá atd.

Navzdory skutečnosti, že podle OAMP se případ, kdy by NBD odmítl postoupit lékařskou zkoušku věku, v praxi prozatím neobjevil, považujeme za nutné přijmout takovou právní úpravu, která by uvedený negativní dopad fikce zletilosti eliminovala.

Doporučení:

Pro případ, že žadatel o MO odmítne provedení lékařského vyšetření za účelem ověření jeho věku, považujeme za vhodné zrušit fikci zletilosti stanovenou § 89 odst. 3 třetí věta AZ a nahradit jí povinností ministerstva (OAMP) oznámit tuto skutečnost příslušnému obecnímu úřadu ve smyslu § 10 odst. 4 ZSOPD. Příslušný úřad by následně byl povinen uvedenou skutečnost uplatnit před soudem v rámci řízení, ve kterém soud rozhoduje o předběžném opatření o umístění žadatele o MO do ZDC podle §76a OSŘ, popř. o ústavní výchově dle § 81 OSŘ. Shledá-li soud pochybnosti o nezletilosti žadatele důvodnými, nařídí svým rozhodnutím provedení zkoušky věku.

5.3. Možnost upustit od provedení pohovoru v případě nezpůsobilosti žadatele o mezinárodní ochranu jej absolvovat

Evropská legislativa

Bez ohledu na způsob, kterým je žádost o MO vyřizována, čl. 12 odst. 3 PS stanoví, že „osobní pohovor nemusí být rovněž proveden, nelze-li ho přiměřeně uskutečnit, zejména pokud se příslušný orgán domnívá, že žadatel není vzhledem k přetrvávající situaci, na níž nemá vliv, k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat. V případě pochybností si členské státy mohou vyžádat lékařské nebo psychologické potvrzení.“ Vzhledem k dikci ustanovení je zřejmé, že se jedná o standard fakultativní, jehož transpozice do národního právního řádu není povinná.

Čl. 12 odst. 3 PS svým obsahem spadá mezi ustanovení představující výjimku z již uvedeného principu, podle kterého státy mají povinnost poskytnout žadateli o MO příležitost k osobnímu pohovoru. Narozdíl od ostatních výjimek obsažených v PS však čl. 12 odst. 3 není koncipován pouze ve prospěch státu, ale představuje dvojí záruku. Za první záruku pro stát, že řízení o MO nebude neúměrně prodlužováno v případech, kdy jednotlivec není schopen pohovor vykonat. Tento aspekt zdůrazňuje čl. 12 odst. 4 PS, když uvádí, že případné „neprovedení osobního pohovoru (...) nebrání rozhodujícímu orgánu, aby o žádosti o azyl rozhodl“. Za druhé ale též záruku pro samotného žadatele o MO v tom smyslu, že nemůže-li dotyčný pohovor absolvovat, např. vzhledem ke stresové zátěži související s útekem ze země původu, členský stát jej mohou této povinnosti zprostit. Aby však mohl žadatel relevantní informace orgánu rozhodujícím o jeho žádosti o MO sdělit, čl. 12 odst. 3 PS dále stanoví, že v takovém případě „se přijmou přiměřená opatření pro to, aby žadatel nebo závislá osoba mohli předložit další údaje“. Čl. 12 odst. 5 PS navíc pro tyto situace výslovně stanoví, že „neprovedení osobního pohovoru podle (čl. 12) odstavce 3 nesmí rozhodnutí rozhodujícího orgánu nepříznivě ovlivnit“.

Transpozice čl. 12 odst. 3 PS do českého právního řádu bude vzhledem k předmětu této studie níže zkoumána jen z hlediska záruky, kterou představuje pro žadatele o MO.

Český právní řád

Z textu AZ jednoznačně vyplývá, že čl. 12 odst. 3 PS a na něj navazující ustanovení do českého právního řádu přenesena nebyl. Ustanovení §23 odst. 1 AZ v této souvislosti stanoví, že „pověřený pracovník ministerstva provede za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí pohovor se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany“, přičemž jako jedinkou výjimku z tohoto pravidla uvádí situaci, kdy „lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřipustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany“. AZ tedy explicitně stanoví povinnost OAMP pohovor provést (popř. za situace, kdy lze řízení o MO zastavit z důvodu nepřipustnosti, pohovor neprovést) a správní orgán tak nemá v tomto směru žádný prostor pro vlastní uvážení. Neprovedení pohovoru navíc OAMP brání rozhodnout o žádosti o MO (srov. *a contrario* čl. 12 odst. 4 PS), neboť se jedná o vadu

řízení, pro kterou lze rozhodnutí o MO zrušit (analogicky rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2003, sp.zn. 5 Azs 9/2003).

Z hlediska žadatele o MO je povinnost dostavit se k pohovoru stanovena §23 odst. 2, podle kterého „žadatel o udělení mezinárodní ochrany je povinen se dostavit na předvolání k pohovoru v místě a čase určeném ministerstvem“. Ani zde tedy AZ nepředpokládá žádnou možnost pohovor z důvodů uvedených v čl. 12 odst. 3 PS neprovést. Nesplnění této povinnosti navíc může vést k nepříznivému posouzení žádosti o MO (srov. *a contrario* čl. 12 odst. 5 PS), neboť podle §25 písm. d) AZ v takovém případě lze řízení o žádosti zastavit. AZ také explicitně neuvádí žádný alternativní způsob, kterým by žadatel o MO nezpůsobilý k pohovoru mohl MV OAMP relevantní informace sdělit (srov. opět *a contrario* čl. 12 odst. 3 PS).

Praxe v ČR

Stávající právní úprava obsažená v AZ, která tedy nijak nereflektuje možnost uvedenou v čl. 12 odst. 3 PS, předurčuje i přístup OAMP k této otázce. Absolvovat pohovor je tak povinností každého žadatele o MO a neúčast na pohovoru „bez závažného důvodu“ vede v souladu s § 25 písm.d) AZ k zastavení řízení o MO. Za takový závažný důvod ospravedlňující neúčast na pohovoru pak lze podle OAMP považovat pouze faktickou nemožnost se k pohovoru dostavit např. z důvodu nemoci, či hospitalizace žadatele o MO nebo jeho nezletilého dítěte. V takovém případě je však povinnost dostavit se k pohovoru suspendována pouze dočasně a dotyčný žadatel je po odpadnutí překážky, která provedení pohovoru brání, předvolán k pohovoru opětovně. Totéž podle OAMP platí i v případě, kdy psychický stav žadatele je natolik špatný, že by mohl ovlivnit výsledek pohovoru.

S tímto postupem OAMP vyjádřil souhlas i NSS, jenž se k otázce provedení pohovoru s osobou, která v důsledku špatného psychického stavu toho není schopna, vyjádřil v jednom ze svých rozsudků následovně: „Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že vzpomínky na tyto nepříjemné události mohou při jejich opětovném vybavování u pohovorů v rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu v žadatelích vyvolávat psychicky složité stavy. Tento postup (tj. provádění pohovorů) je však pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nezbytný. Jak vyplývá ze spisového materiálu, pohovory byly

se stěžovatelem konány vždy po několika měsících (19. 1. 2007, 12. 6. 2007 a 16. 1. 2008), což je možné považovat za dostatečně dlouhou dobu potřebnou ke zklidnění žadatele a k utřídění jeho myšlenek. Pokud tedy byla příčinou psychického tlaku, kterému byl stěžovatel v době konání pohovorů vystaven, kombinace pohovorů a nepříjemných vzpomínek, jež tyto pohovory vyvolávaly, nelze tuto námitku považovat za důvod k přehodnocení závěru o nevěrohodnosti stěžovatelovy výpovědi.⁴⁴

Neschopnost absolvovat pohovor je žadatel povinen vždy doložit lékařským zprávou o svém fyzickém či psychickém stavu. V případě psychické nezpůsobilosti si však OAMP se souhlasem žadatele o MO může nechat vypracovat takovou zprávu samo. Z poskytnutých informací nicméně nevyplývá, co je důvodem rozhodujícím o tom, zda si psychologický posudek nechá OAMP vypracovat samo či zda povinnost obstarat si takový posudek leží na žadateli.

Upustit od pohovoru v případě neschopnosti žadatele o MO jej absolvovat tedy v ČR není možné. Z informací poskytnutých OAMP a též z výše uvedeného rozsudku NSS nicméně vyplývá, že tento stav je kompenzován možností rozhodnout o posunutí konání pohovoru na pozdější dobu v situacích, kdy fyzický či psychický stav jednotlivce neumožňuje dotyčným takový pohovor řádně absolvovat. Navzdory neuskutečněné transpozici čl. 12 odst. 3 PS do českého právního řádu tak v praxi ve výsledku dochází k realizaci záměru předvídaným tímto ustanovením, tedy nenutit žadatele o MO k pohovoru v případech, kdy „vzhledem k přetrvávající situaci, na níž nemá vliv, (není) k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat“.

Problematická z hlediska čl. 12 odst. 3 PS proto není samotná povinnost žadatele o MO pohovor absolvovat, jako spíše otázka záruk, že v případě jeho nezpůsobilosti bude provedení pohovoru posunuto na pozdější dobu. AZ povinnost odložit pohovor v případech předvídaných PS explicitně nestanoví. Implicitně sice vyplývá z § 25 písm. d) AZ,⁴⁵ takováto právní úprava však jen stěží naplňuje požadavek právní jistoty každého žadatele o MO. Účinné realizaci práva požádat o posunutí pohovoru na pozdější dobu také brání okolnost, že o tomto právu není žadatel o MO v průběhu řízení nijak informován. Jedinou zárukou v tomto směru tak představuje skutečnost, že námitka žadatele o MO, že pohovor

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 29.5.2009, sp.zn. 2 Azs 18/2009

⁴⁵ Toto ustanovení AZ brání zastavení řízení v případě, kdy nedostavení se k pohovoru bylo v konkrétním případě opřeno o „závažné důvody“, tedy např. o psychickou či fyzickou indispozici jedince.

s ním byl proveden navzdory jeho neschopnosti jej absolvovat, je dle NSS přezkoumatelná v řízení o žalobě o neudělení MO před správními soudy.

Doporučení:

1. S ohledem účinnou realizaci cíle předvídaného čl. 12 odst. 3 PS (fakultativní ustanovení) je doporučeno vložit do § 23 AZ odstavec, který by zakládal povinnost OAMP odložit pohovor v případech, že žadatel o MO doloží, nebo je tato skutečnost zjevná, že vzhledem k přetrvávající situaci, na níž nemá vliv, není k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat. O možnosti požádat o odložení pohovoru musí být žadatel o MO informován nejpozději v předvolání k němu.

5.4. Pohovor s osobou se zvláštními potřebami a zvláštní požadavky na jednotlivce vedoucího takový pohovor

Evropská legislativa

Čl. 13 odst. 3 PS stanoví, že „členské státy přijmou vhodná opatření pro zajištění toho, aby se osobní pohovory uskutečňovaly za podmínek umožňujících žadatelům předložit v úplnosti důvody své žádosti“. Jedna z konkrétních povinností vyplývajících z tohoto obecného požadavku pak podle čl. 13 odst. 3 písm. a) PS je zajistit, aby osoba provádějící pohovor byla „dostatečně způsobilá k zohlednění osobních nebo obecných okolností žádosti, včetně kulturního původu žadatele nebo jeho zranitelnosti“. Vedle toho čl. 13 odst. 2 PS stanoví, že pohovor má být proveden „za podmínek, které zajistí odpovídající důvěrnost“. Obě citovaná ustanovení spolu úzce souvisejí, a proto budou dále posuzovány společně.

Čl. 13 odst. 3 písm. a) PS je sice mandatorní povahy (členské státy „přijmou“ vhodná opatření, resp. „zajistí“, aby osoba...) a jeho transpozice do vnitrostátního právního řádu je proto povinná, dopad tohoto ustanovení na úroveň kvality provedených pohovorů je však PS v několika směrech omezen (analogicky platí i pro čl. 13 odst. 2 PS):

1. Podle čl. 24 odst. 1 PS státy nejsou povinny respektovat všechny procesní záruky stanovené PS v případech, kdy se jedná o posuzování tzv. následných žádostí o MO (čl. 32 a násl. PS) nebo o řízení na hranicích (čl. 35 PS).
2. Podle čl. 13 odst. 3 písm. a) PS mají státy povinnost zajistit, aby pohovor prováděla osoba k tomu dostatečně způsobilá, jen *je-li to možné*.
3. PS blíže neurčuje, jaké požadavky musí osoba provádějící pohovor splňovat, aby bylo možné ji považovat za osobu „dostatečně způsobil(ou) k zohlednění osobních nebo obecných okolností žádosti, včetně kulturního původu žadatele nebo jeho zranitelnosti“ ve smyslu čl. 13 odst. 3 písm. a) PS. Posouzení způsobilosti takové osoby je tedy zcela ponecháno na volné úvaze států.

Český právní řád

Česká republika částečně využila možnosti nabízené čl. 24 odst. 1 PS a podle § 23 odst. 1 AZ při řízení o opakovaných žádostech, nejsou-li v ní uvedeny žádné nové skutečnosti nebo zjištění (§10a písm. e) AZ), není pohovor vůbec prováděn. Naopak pro řízení na hranicích (§73 AZ – řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, jediné vnější hranici ČR) Česká republika možnosti dané tímto ustanovením PS nevyužila a čl. 13 odst. 2 a 3 písm. a) PS proto musí být respektován i v těchto případech.

Otázky spojené s pohovorem řeší AZ ve svém §23. Z hlediska požadavků na osoby vedoucí pohovor pak toto ustanovení zakotvuje dvě zásady. První zásada koresponduje především s požadavkem „důvěrnosti“ pohovoru (čl. 13 odst. 2 PS) a §23 odst. 3 AZ v tomto směru stanoví, že „z důvodů hodných zvláštního zřetele, nebo na výslovnou žádost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, zajistí ministerstvo vedení pohovoru, a je-li to v jeho možnostech, i tlumočení osobou stejného pohlaví“. Za důvod hodný zvláštního zřetele pak podle příslušné důvodové zprávy může být považována i situace, kdy pohovor je veden právě s osobou se zvláštními potřebami ve smyslu RS (důvodová zpráva v tomto ohledu výslovně uvádí případy týraných a zneužívaných žen).⁴⁶ Ustanovení §23 odst. 3 však AZ obsahoval ještě před přijetím PS a v souvislosti s transpozicí PS do něj nebyly zavedeny žádné další opatření.

⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2005, dostupná na stránkách Poslanecké sněmovny www.psp.cz.

Druhou zásadou je, aby pohovor s žadatelem o MO prováděla kvalifikovaná osoba (§23 odst. 4 AZ). Jedná se o transpozici výše uvedeného čl. 13 odst. 3 písm. a) PS⁴⁷ s tím, že oproti znění PS zavádí AZ tuto zásadu jako absolutní, kterou je třeba aplikovat vždy, nikoliv tedy jen „je-li to možné“. Ani AZ však blíže nespecifikuje, jaká kritéria musí splnit osoba vedoucí pohovor, aby jí bylo možné považovat za „kvalifikovanou“ (resp. „dostatečně způsobilou“ ve smyslu PS). K této otázce doposud neexistuje ani žádná judikatura NSS.

Praxe v ČR

V souladu s výše uvedenou důvodovou zprávou také informace poskytnuté ze strany OAMP potvrzují, že za důvody hodné zvláštního zřetele, které opravňují žadatele o MO dožadovat se vedení a tlumočení pohovoru osobou stejného pohlaví, je považována i příslušnost dotyčné osoby k některé ze skupin OZP vyjmenovaných v čl. 17 odst. 1 RS. OAMP však blíže nespecifikovalo, zda relevantní v tomto ohledu je příslušnost pouze k některé ze skupin OZP, či zda je zohledněna příslušnost k jakékoliv skupině (včetně např. nezletilé osoby či staré osoby, kde provedení pohovoru osobou stejného pohlaví se nezdá být nutné). O tom, zda je v daném případě dán důvod hodný zvláštního zřetele rozhoduje buď pracovník OAMP pověřený vypracování rozhodnutí ve věci MO, vyplyne-li tento důvod již ze samotné žádosti o MO, nebo pracovník OAMP vedoucí pohovor, vyjde-li tato skutečnost najevo až během pohovoru. V posledně uvedeném případě osoba provádějící pohovor tento pohovor zastaví a žadateli o MO je dána možnost si zvolit, zda bude v úkonu pokračováno s dosavadním pohovoristou (dle OAMP někteří žadatelé s takovým postupem souhlasí) nebo zda bude nutné úkon ukončit a provést jej jindy za přítomnosti pracovníka OAMP jiného pohlaví. V obou uvedených případech je příslušný pracovník povinen konzultovat svůj postup s vedoucí oddělení mezinárodní ochrany OAMP v Praze.

Vedle provedení pohovoru a tlumočení osobou stejného pohlaví je podle OAMP důvěrnost pohovoru ve smyslu čl. 13 odst. 2 PS zajišťována jejich provedením

⁴⁷ Srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 28.7.2009, sp.zn. 5 Azs 40/2009: „(P)ovinnost zohlednit v rámci správního řízení kulturní původ žadatele plyne z § 23 zákona o azylu, jenž musí být vykládán ve světle čl. 13 odst. 3 písm. a)“ PS.

„v prostorách, které zajistí klidné prostředí pro vedení pohovoru a umožňují důvěrnost, bez možnosti zasahování jiných nezúčastněných osob“. Součástí zajištění důvěrnosti je rovněž poučení všech osob zúčastněných na pohovoru (tlumočník, právní zástupce, zákonný zástupce, opatrovník atd.) o nutnosti zachovávat naprostou mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se během pohovoru dozvěděli.

Pokud jde o vzdělávání osob vedoucích pohovor, zde OAMP pouze obecně uvedlo, že ke vzdělávání těchto osob dochází, narozdíl od SUZ však neuvedlo jedinou konkrétní vzdělávací akci uspořádanou za poslední čtyři roky. Přitom podle informací poskytnutých samotným OAMP je to právě osoba vedoucí pohovor, která samostatně nebo ve spolupráci s osobou rozhodující daný případ pohovor připravuje. Na přípravě otázek k pohovoru se tedy obvykle nepodílí žádní externí odborníci (psycholog, lékař atd.). Pouze ve výjimečných případech (údajně např. v situaci, kdy žadatel o MO uvádí zdravotní problémy, jejichž diagnóza není všeobecně známá, nebo jde o otázky pro osoby se zhoršeným psychickým stavem, které mohou být konzultovány s psychologem) osoba vedoucí pohovor *může* (ale nemusí) některé otázky s tímto odborníkem konzultovat.

Pro vedení pohovoru s různými kategoriemi OZP nebyla ze strany OAMP vypracována ani žádná komplexní metodická příručka, již by se jednotliví pracovníci tohoto úřadu mohli při kladení otázek řídit. OAMP v této souvislosti sice poukázalo na možné využití příručky UNHCR týkající se zranitelných skupin žen a příručky pro zacházení s NBD, ohledně dalších skupin OZP však žádné obdobná publikace nebyly uvedeny. Dokonce ani v případě, že osoba během pohovoru uvede, že byla podrobena mučení, znásilnění či jiné formě závažné psychické nebo fyzické újmy, nemá OAMP ustálen jednotný přístup při vedení pohovoru. Kvalita pohovoru se tak zdá být přímo závislá na schopnostech a znalostech konkrétního pohovoristy.

Uvedený přístup OAMP (tedy neuvedení žádných vzdělávacích akcí uspořádaných pro osoby vedoucí pohovor a téměř naprostá absence jakýchkoliv metodických textů ohledně náležitého vedení pohovoru) pak jen stěží odpovídá požadavku uvedeném v § 23 odst. 4 AZ, aby pohovor se žadatelem o MO prováděla vždy kvalifikovaná osoba, resp. osoba, která podle čl. 13 odst. 3 písm. a) PS je dostatečně způsobilá k zohlednění zranitelnosti žadatele o MO. Ve vztahu k OZP může mít tento stav negativní dopad dvojího rázu. Za prvé, stejně jako u všech dalších skupin žadatelů o MO může vést k nedostatečnému

zjištění skutkového stavu a tím i k nedůvodnému odepření MO. Za druhé, tento stav může vést k tomu, že charakter OZP nebude během pohovoru konaném v PŘS (na území či v tranzitním prostoru mezinárodního letiště) rozpoznán a dotyčná osoba tak bude nucena v tomto středisku setrvat i nad AZ stanovenou dobu v rozporu s § 46a odst. 1, resp. § 73 odst. 7 tohoto zákona. Nedostatečná kvalifikace pracovníků OAMP provádějící pohovor tak je případě OZP v rozporu nejen s § 23 odst. 4 AZ (resp. čl. 13 odst. 3 písm. a) PS), ale v důsledku nezpůsobilosti těchto pracovníků OZP identifikovat a zohlednit její potřeby rovněž vede k porušení čl. 17 odst. 1 RS (k identifikaci OZP v přijímacích střediscích blíže viz kap. 3.2. a doporučení tam uvedené).

Doporučení:

S ohledem na zajištění požadavku provedení pohovoru kvalifikovanou osobou ve smyslu § 23 odst. 4 AZ a vzhledem k povinnosti členských států identifikovat OZP vyplývající z čl. 17 odst. 1 RS, jakož i § 46a odst. 1 AZ a § 73 odst. 7 AZ a zohlednit jejich specifické potřeby je nezbytné přijmout následující opatření (uvedená opatření nevyžadují legislativní změny):

- a) pracovníci OAMP musejí být řádně proškoleni ohledně vedení pohovoru s každým žadatelem o MO,
- b) zvláštní pozornost musí být věnována vzdělávání pracovníků OAMP ohledně vedení pohovorů s OZP a jejich identifikace,
- c) vytvořit vhodnou metodologickou příručku o postupech při pohovorech s OZP a způsobech jejich identifikace OZP uplatňovanou jednotně všemi pracovníky OAMP.

6. Dublinské nařízení (DN)

DN je posledním legislativním aktem EU, který zde bude podroben analýze. V určitých ohledech se však tato analýza bude od těch předchozích nevyhnutelně lišit. Především DN bylo přijato ve formě nařízení a je tedy přímo aplikovatelné na vnitrostátní úrovni, aniž by bylo nutné provést jeho transpozici do vnitrostátního právního řádu. A za druhé, svým obsahem je DN zaměřeno na státy (určuje, který z nich je příslušný k posouzení žádosti o MO) a nikoliv na jednotlivce, jako tomu bylo v případě směrnic (stanovují minimální standardy zacházení se žadateli o MO). Z toho vyplývá, že otázek spojených s postavením OZP se ze své podstaty DN týká jen velice okrajově.

6.1. Nezletilí bez doprovodu (NBD)

Evropská legislativa

NBD jsou jedinou kategorií OZP ve smyslu RS, které DN explicitně zmiňuje. Podle čl. 6 DN pokud je žadatel o azyl nezletilá osoba bez doprovodu, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém oprávněně pobývá její rodinný příslušník, pokud je to v nejlepším zájmu nezletilého. V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal svou žádost o azyl.“ Kdo je považován za rodinného příslušníka ve smyslu tohoto ustanovení pak určuje článek 2 písm. i) bod iii. DN. Je jím pouze otec, matka nebo poručník, přičemž relevantní jsou jen takové rodinné vazby, které existovaly již v zemi původu. DN však obsahuje v čl. 15 odst. 3 speciální humanitární klauzuli, jež státům umožňuje (nezakládá však v tomto směru povinnost) sloučit NBD s jeho příbuznými (širší pojetí než rodinný příslušník) v jiném členském státě, pokud se o něho mohou postarat, ledaže by to nebylo v nejlepším zájmu dítěte.

Praxe v ČR

Z informací poskytnutých OAMP vyplývá, že k předávání NBD do jiného státu podle DN

dochází jen sporadicky, ať už se jedná o předání na základě čl. 6 nebo čl. 15 odst. 3 (humanitární klauzule) tohoto nařízení. Od vstupu ČR do EU až do současnosti bylo takto předáno pouze 8 NBD. Osoby, se kterými byli NBD slučováni, byli jeho starší sourozenci, teta či strýc. V opačném směru pak byla aktivita předávání NBD ještě nižší: ČR souhlasila s převzetím 2 NBD, přičemž ani v jednom případě k předání nakonec nedošlo.

Základním informačním zdrojem, ze kterého OAMP při vyhledávání rodinných příslušníků (čl. 6 DN) či jiných příbuzných (čl. 15 odst. 3 DN) vychází, je žádost o MO v její rozšířené formě, která se používá u NBD. Pokud nezletilý v žádosti uvede, že jeho rodiče jsou v zemi původu a na území členských států nemají žádného příbuzného, lze podle OAMP jen stěží uvažovat o postupu podle čl. 6 či čl. 15 odst. 3 DN. Nicméně i v takových případech se mohou později objevit indicie, že nezletilý má příbuzného v jiném členském státě. Stává se, že nezletilého sami kontaktují v Zařízení pro děti - cizince (Permon) jeho příbuzní nebo tito příbuzní využijí českých nevládních organizací, aby kontaktovaly nezletilého, resp. aby kontaktovaly OAMP.

Jsou-li v žádosti o MO indicie, že nezletilý má nějakého příbuzného na území členských států, OAMP se snaží od nezletilého zjistit více podrobností o příbuzném a o druhu pobytu na území členských států. Situace je poměrně jednoduchá pokud má nezletilý telefonické spojení na příbuzného. Prostřednictvím nezletilého samotného (obvykle) se OAMP spojí s příbuzným a zjistí, o jakého příbuzného by se mělo jednat, zda a jaký druh pobytu má na území členského státu. V případě, že pobyt je legální, OAMP požaduje poslat faxem či e-mailem kopii dokladu o pobytu a též písemné ujištění, že je příbuzný schopen a ochoten se o nezletilého postarat.

Pokud tento kontakt neexistuje a nezletilý zná alespoň jméno, případně datum narození příbuzného a stát, kde by měl pobývat, OAMP zkouší kontaktovat tento členský stát s žádostí o informaci podle čl. 21 DN a dopátrat se tak místa pobytu a totožnosti příbuzného. Pokud jde o celkovou dobu, po kterou předání NBD do jiného státu trvá, OAMP nevedlo žádný konkrétní časový údaj. Podle jeho stanoviska však lze tuto dobu rozdělit na dva časové úseky.

První časový úsek lze počítat od okamžiku podání žádosti o převzetí podle čl. 6 nebo 15 odst. 3 DN. Lhůta pro odpověď na žádost o převzetí je v souladu s DN 2 měsíce, přičemž její zkrácení ve smyslu čl. 17 odst. 2 DN nepřichází podle OAMP v případě většiny

nezletilých v úvahu. Předchází-li žádosti o převzetí ještě žádost o informace, je nutno k celkové době připočítat minimálně dobu dalších 6 týdnů. Obecně platí, že čím lepší důkazní prostředky má ČR k dispozici, tím kratší je doba obdržení souhlasu dožádaného členského státu. Není vyloučeno, že se žádost musí opakovat a tak se doba získání souhlasu může ještě prodloužit.

Druhým krokem je pak realizace samotného předání NBD. OAMP je v tomto případě závislý na rozhodnutí soudu a to buď o zrušení předběžného opatření nebo o zrušení ústavní výchovy. Pokud jde o předběžné opatření, OAMP požádá prostřednictvím příslušného orgánu sociálně právní ochrany dětí soud o zrušení předběžného opatření ke dni transferu. Transfer lze také organizovat na poslední den platnosti předběžného opatření s tím, že soud jej již nebude prodlužovat. V praxi tak podle OAMP dochází k faktickému předání NBD do jiného státu ve lhůtě 2-3 týdnů od vyslovení souhlasu jiného státu s tímto postupem.

V případě, že je nezletilému již uložena ústavní výchova, je rychlost předání (transferu) plně závislá na rychlosti rozhodnutí soudu o zrušení ústavní výchovy. Podle OAMP se doposud vyskytlo pouze několik takových případů, nicméně téměř ve všech překročila doba od získání souhlasu odpovědného členského státu do okamžiku provedení transferu jeden měsíc. Jedním z faktorů, které mohou řízení před soudem nepřiměřeně prodlužovat, je podle OAMP fakt, že někteří soudci ustanovují NBD jako opatrovníka Úřad pro mezinárodně právní ochranu dítěte, jehož zástupce se na jednání soudu v Praze obvykle nedostaví a nemůže se tak na místě vzdát odvolání, aby rozsudek nabyl právní moci ihned po jeho vyhlášení. Soud tedy vyhotovuje rozsudek v písemné formě, na což má 30 dní, a pak se doručuje Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí do Brna. Úřad má lhůtu k odvolání a teprve jejím marným uplynutím nabývá rozsudek právní moci ke dni doručení Úřadu.

Jiným faktorem, který ztěžuje realizaci předávání NBD podle DN jsou podle OAMP problémy spojené s určováním věku nezletilých. OAMP v této souvislosti uvedlo, že v případě, kdy NBD uvádí věk blízký zletilosti, lékařská zkouška věku nemůže toto tvrzení jednoznačně vyvrátit ani potvrdit. Tak dochází k tomu, že osoba, která je v ČR evidována jako NBD, je v jiném členském státě evidována jako osoba zletilá. Jako příklad OAMP uvedlo situaci žadatele o MO, který v ČR uvádí, že je mu 17 let (přičemž má k dispozici

kopii svého rodného listu) a že v SRN žije jeho otec, kterému v tomto státě byla udělena MO. Úřady SRN je nicméně zjištěno, že údajně nezletilý žadatel žádal před dvěma lety o udělení německého víza a předložil cestovní doklad v němž bylo uvedeno jiné datum narození, podle něhož by mělo být žadateli již 19 let. Dalším častým problémem vyskytujícím se podle OAMP v případech předávání NBD v rámci DN je prokazování rodinných vazeb. Jako příklad byla uvedena situace NBD, který tvrdí, že je dítětem osoby žádající o MO v jiném členském státě EU, nicméně údajný otec ve své žádosti o MO podané v tomto státě uvedl, že nemá rodinu ani děti.

Doporučení:

Uvedené informace poskytnuté OAMP není možné blíže ověřit. Posoudit, na čí straně leží odpovědnost za neúspěšné předání NBD z/do ČR, je možné pouze na základě správního spisu, do kterého mohou nahlédnout v zásadě pouze účastníci správního řízení a jejich právní zástupci. Žádná judikatura k této otázce rovněž není dostupná.

6.2 Humanitární doložka a doložka suverenity

Humanitární doložkou (humanitarian clause) se rozumí čl. 15 odst. 1 DN, podle kterého „každý členský stát může z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů, spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když není příslušný podle kritérií stanovených tímto nařízením. V tom případě posoudí na žádost jiného členského státu žádost o azyl dotčené osoby tento členský stát. Dotčené osoby s tím musí souhlasit.“

Smyslem tohoto ustanovení je zajistit možnost (nikoliv povinnost) posuzovat žádosti o MO členů jedné rodiny v jednom státě i v případech, kdy se již nejedná o rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 písm. i) DN. Čl. 15 odst. 1 DN se tak ve své podstatě nevztahuje specificky na OZP, i když možný dopad do jejich postavení samozřejmě vyloučit nelze. K přemístění žadatele o MO podle humanitární doložky navíc může dojít jen na žádost jiného členského státu, tedy nikoliv na žádost dotyčného jednotlivce, na kterém je pouze, aby s takovým jednáním vyjádřil souhlas nebo nesouhlas.

Doložkou suverenity (sovereignty clause) pak bývá označován čl. 15 odst. 2 DN: „V případě, že dotčená osoba je závislá na pomoci druhé osoby z důvodu těhotenství či novorozeného dítěte, vážné nemoci, vážného postižení nebo stáří, nerozdělí nebo spojí členské státy žadatele o azyl s jiným příbuzným, který přebývá na území jednoho z členských států, za předpokladu, že tyto rodinné vazby dříve existovaly v zemi původu.“ Stejně jako v předchozím případě je i zde smyslem ustanovení umožnit ve zvláštních případech společné posouzení žádosti o MO (a tedy i pobyt v jednom státě) dvěma příbuzným, kteří však nesplňují definici rodinných příslušníků ve smyslu čl. 2 písm. i) tohoto nařízení .

Oproti odst. 1 je však odst. 2 čl. 15 DN podrobnější a uvádí deklaratorní výčet skutečností, kdy členský stát má právo (nikoliv tedy povinnost) doložku aplikovat. Případy zde zmiňované se přitom shodují s výčtem osob se zvláštními potřebami podle čl. 17 odst. 1 RS (těhotné ženy, staré osoby, invalidní osoby), i když výčet uvedený v RS je bezesporu širší (zahrnuje především i osoby podrobené mučení či jiným formám psychického nebo fyzického násilí).

Praxe v ČR

Podle OAMP statistiky týkající se aplikace doložky suverenity a humanitární doložky nejsou vedeny odděleně a poskytnuté údaje se tak vztahují k oběma ustanovením DN zároveň. Z poskytnutých údajů pak vyplývá, že ČR žádala jiný členský o převzetí odpovědnosti podle čl. 15 odst. 1 a 2 DN ve 28 případech a dožádaný členský stát poskytnul souhlas s převzetím pouze ve 3 případech. K předání žadatele došlo ve všech 3 situacích. Stejný počet osob pak byl na základě obou doložek předán do ČR, když podle OAMP byla ČR dožádána o převzetí žadatele o MO v 8 případech, přičemž svůj souhlas s převzetím osoby vyjádřila ve 3 případech. Důvodem tohoto relativně malého počtu případů aplikace čl. 15 odst. 1 a 2 DN jsou podle OAMP stejně jako v případě předávání NBD problémy spojené s prokazováním totožnosti a příbuzenských vztahů mezi žadateli. Nejčastějším důvodem vedoucím k předání osob podle tohoto ustanovení pak byl špatný zdravotní stav žadatelů o MO, popř. jejich pokročilý věk; dotyční tak byli slučováni s rodinným příslušníkem či příbuzným, který byl ochoten se o ně starat.

Doporučení:

Uvedené informace poskytnuté OAMP není možné blíže ověřit. Posoudit, na čí straně leží odpovědnost za neúspěšné předání žadatelů o MO z/do ČR na základě čl. 15 odst. 1 a 2 DN, je možné pouze na základě správního spisu, do kterého mohou nahlédnout v zásadě pouze účastníci správního řízení a jejich právní zástupci. Žádná judikatura soudů k této otázce rovněž není dostupná.

Seznam doporučení (v závorce za doporučením je vždy uvedeno číslo kapitoly, již je doporučení součástí):

A. Doporučené legislativní změny:

1. Doplnit výčet OZP v § 81 odst. 2 AZ o kategorii starých osob a osamělých rodičů s nezletilými dětmi (kap. 3.1.).
2. Doplnit výčet OZP v § 46a odst. 1 a § 73 odst. 7 AZ o kategorii starých osob (kap. 3.1.).
3. Analogicky k § 81 odst. 2 AZ vložit do § 131 ZPC ustanovení zakládající povinnost provozovatele ZZC zohlednit zvláštní situaci OZP a to minimálně ve vztahu k žadatelům o MO (kap. 3.1., 3.2.).
4. V § 42 AZ doplnit za odst. 2 nový odst. 3, jenž by explicitně zakládal povinnost provozovatele PřS, ZZC provést s každým žadatelem o MO bezprostředně po jeho příchodu do zařízení pohovor, který by byl zaměřen na identifikaci jeho zvláštních potřeb; v případě PoS by tato povinnost platila vždy, nebyla-li OZP identifikována již v PřS nebo ZZC (kap. 3.2.).
5. V rámci § 42 AZ uvést základní záruky týkající se průběhu pohovoru ve smyslu předchozího doporučení, zejména právo požadovat přítomnost tlumočnicka a povinnost provozovatele PřS, PoS nebo ZZC o této možnosti žadatele o MO poučit; právo, aby pohovor byl prováděn a, je-li to možné, i tlumočen osobou stejného pohlaví a právo, aby pohovor byl proveden kvalifikovanou osobou (kap. 3.2.).
6. V stávajícím znění § 73 odst. 7 AZ upravující otázku povolení vstupu na území osoby nacházející se v PřS Praha-Ruzyně nahradit slovo „jedná-li se“ o OZP výrazem „jsou-li vážné důvody se domnívat, že se jedná“ o OZP (kap. 3.2.).
7. Stanovit přiměřenou zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti žadatele o MO setrvat v PřS dle § 46a odst. 1 AZ (kap. 3.2.).
8. Doplnit § 79 AZ způsobem reflektujícím požadavek, aby ubytování v PoS bylo AZ zaručeno i těm osobám, které sice nejsou v postavení žadatele o MO, které však jsou rodinným příslušníkem OZP ve smyslu čl. 2 písm. d) RS, popř. o OZP fakticky pečují.

9. Doplnit § 78c AZ o nový odst. 2 AZ způsobem, který by zajistil, aby ty OZP, které v ČR pobývají po podání kasační stížnosti na základě víza za účelem strpění pobytu (§ 78b AZ) měly nárok na ubytování v některém z PoS (kap. 3.3.).

10. Doplnit § 42 odst. 4 AZ tak, aby finanční popř. i jiná plnění (zejména však příspěvek na stravování) spojená s pobytem v PoS nebo PŘS byla vyplácena každé osobě ubytované v PoS na základě § 79 odst. 5 AZ, včetně těch osob, které jsou společně s OZP v tomto zařízení ubytovány (viz předcházející doporučení), avšak u kterých bylo řízení o MO již dříve ukončeno (kap. 3.3.).

11. Doplnit za § 42 odst. 2 nový odstavec, který by OZP, která potřebuje psychologickou pomoc, zaručoval právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka při pohovoru s psychologem vždy, pokud o to OZP požádá, anebo alespoň je-li zjevné, že OZP neovládá český jazyk a ani psycholog neovládá žádný jazyk, v němž je OZP schopna komunikovat (kap. 3.4.).

12. Transponovat čl. 4 odst. 3 KS (mandatorní ustanovení) do vnitrostátního právního řádu a to nejlépe tím způsobem, že obsah tohoto ustanovení bude doslovně přenesen do AZ a uveden zde v § 19 jako nový odst. 4 (kap. 4.1.).

13. Zrušit fikci zletilosti stanovenou § 89 odst. 3 třetí věta AZ pro případ, že žadatel o MO odmítne provedení lékařského vyšetření za účelem ověření jeho věku, a nahradit jí povinností ministerstva (OAMP) oznámit tuto skutečnost příslušnému obecnímu úřadu ve smyslu § 10 odst. 4 ZSOPD. Příslušný úřad by následně byl povinen uvedenou skutečnost uplatnit před soudem v rámci řízení, ve kterém soud rozhoduje o předběžném opatření o umístění žadatele o MO do ZDC podle §76a OSŘ, popř. o ústavní výchově dle § 81 OSŘ. Shledá-li soud pochybnosti o nezletilosti žadatele důvodnými, nařídí svým rozhodnutím provedení zkoušky věku (kap. 5.2.).

14. Vložit do § 23 AZ odstavec, který by zakládal povinnost OAMP odložit pohovor v případech, že žadatel o MO doloží, nebo je tato skutečnost zjevná, že vzhledem k přetrvávající situaci, na níž nemá vliv, není k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat. O možnosti požádat o odložení pohovoru musí být žadatel o MO informován nejpozději v předvolání k němu (kap. 5.3.).

B. Doporučená praktická opatření :

1. Zajistit, aby otázky směřující k identifikaci OZP byly součástí každého vstupního pohovoru konaného v PřS a ZZC; v případě PoS by tato povinnost měla platit vždy, nebyla-li OZP identifikována již v PřS nebo ZZC (kap. 3.2.).
2. Sociální pracovníci musejí být řádně proškoleni ohledně vedení pohovoru ve smyslu předchozího doporučení (kap. 3.2.).
3. Je třeba vytvořit vhodnou metodickou příručku o postupech při pohovoru vedeného za účelem identifikace OZP uplatňovanou jednotně ve všech zařízeních (kap. 3.2.).
4. Je třeba zajistit osobní přítomnost tlumočnicka při pohovoru ve smyslu doporučení č. 1 vždy, je-li to možné, popř. alespoň vždy, požádá-li o to žadatel o MO; o možnosti požádat o přítomnost tlumočnicka musí být žadatel o MO poučen (kap. 3.2.).
5. K identifikaci OZP by mělo docházet v průběhu celého pobytu žadatele o MO v PřS, ZZC i PoS. Za tímto účelem realizace takového postupu se doporučuje přijmout analogicky opatření uvedená výše pod č. 2. – proškolení pracovníků a 3. – vytvoření metodické příručky (kap. 3.2.).
6. Zajistit, aby v případech, kdy během pohovoru s pracovníkem OAMP vyjde najevo, že žadatel o MO pravděpodobně spadá do jedné z kategorií OZP, byl dotyčný seznámen o možnosti předání této informace sociálnímu pracovníkovi SUZ, jakož i o důvodech takového postupu a o rozsahu předaných informací. Souhlas s předáním informací by žadatel o MO stvrdil písemně svým podpisem (kap. 3.2.).
7. Neobsazovat místnosti obývané OZP (ať už v PoS, ZZC či PřS) bez jejich souhlasu jinými osobami, než jejich rodinnými příslušníky (kap. 3.3.).
8. Zajistit, aby samotné ženy umístěné v PřS Praha-Ruzyně mohly, pokud si to přejí, stravovat se a trávit volný čas (včetně venkovního prostoru) odděleně od mužských obyvatel tohoto zařízení (kap. 3.3.).
9. Zohlednit stravovací návyky dětí umístěných v ZZC (popř. i PřS), tj. zvýšit pestrost stravy a zejména zajistit stálou dostupnost svačin bez ohledu na pevný stravovací režim dospělých osob (kap. 3.3.).

10. Bylo by vhodné vypracovat systém, který by umožnil komunikaci lékaře a žadatele o MO i v případech, kdy lékař a pacient neovládají žádný jazyk, ve kterém by byli schopni vzájemně komunikovat (kap. 3.4.).
11. Poskytnout OZP tlumočnicka vždy, pokud charakter vyšetření či léčby vyžaduje dobrou úroveň porozumění mezi lékařem a pacientem (kap. 3.4.).
12. Při poskytování zdravotní péče u zajištěných osob musí být rozlišováno mezi žadateli o MO, na které se veřejné zdravotní pojištění vztahuje, a ostatními cizinci, na které se nevztahuje. Rozsah garantované zdravotní péče pro žadatele o MO nesmí být v žádném případě snížen v důsledku jeho zajištění (kap. 3.4.).
13. Zajistit, aby OZP byla o možnosti požádat o konzultaci s psychologem informována pro ni srozumitelným způsobem, který by zohlednil skutečnost, že OZP nemusela nikdy o psychologovi a jím poskytované péči slyšet, popř. má o ní zkreslené představy (kap. 3.4.).
14. Přistupovat ke zjišťování potřeby psychologické péče u OZP aktivním způsobem a za tímto účelem proškolit sociální pracovníky pracující v PřS, PoS a ZZC ohledně způsobu identifikace osob vyžadujících psychologickou péči, popř. vytvořit vhodnou metodickou příručku o postupech při identifikaci těchto osob; jako žádoucí se rovněž jeví zvýšit počet sociálních pracovníků pracujících v PřS, PoS a ZZC (kap. 3.4.).
15. Zajistit, aby první konzultace s psychologem byla žadateli o MO umožněna vždy, když o to požádá (kap. 3.4.).
16. Ve vztahu k PřS Vyšní Lhoty a PoS Havířov zajistit, aby nezletilým žadatelům o MO, na něž se vztahuje povinná školní docházka a kteří neovládají český jazyk, byla poskytnuta výuka tohoto jazyka kvalifikovaným učitelem tak, aby odpovídala požadavkům § 16 odst. 6 ŠZ na „vzdělávání, jehož obsah, formy a metody odpovídají jejich vzdělávacím potřebám a možnostem“ nezletilých (kap. 3.5.).
17. Ve vztahu k PřS Vyšní Lhoty zajistit, aby nezletilým žadatelům o MO, na něž se vztahuje povinná školní docházka a kteří již český jazyk ovládají, bylo umožněno plnění povinné školní docházky ve spádové základní škole ve smyslu § 36 odst. 5 ŠZ (kap. 3.5.).
18. Zajistit, aby ke vzdělávání zaměstnanců SUZ pracující se žadateli o MO (včetně OZP) byl zajištěn co nejširší přístup ke vzdělávacím akcím odborného i jazykového zaměření (kap. 3.6.).

19. Je třeba, aby v případě pochybností o příslušnosti žadatele o MO k OZP si OAMP z vlastní iniciativy opatřilo důkazy, které jsou schopné tyto pochybnosti vyvrátit nebo potvrdit (kap. 4.1.).

20. Je vhodné, aby v případě pochybností OAMP o věrohodnosti tvrzení žadatele o MO ohledně příslušnosti k OZP byl dotyčný žadatel o tomto informován a vyzván k předložení relevantních důkazů (kap. 4.1.).

21. Rozhodnutí o všech otázkách spojených s možností provést pohovor s nezletilým žadatelem o MO doprovázeného zákonným zástupcem musí být vždy přijata s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Nejlepší zájem dítěte musí být respektován jak při rozhodování o tom, zda pohovor provést či nikoliv, tak při rozhodování o konkrétním způsobu provedení takového pohovoru (kap. 5.1.).

22. Zajistit, aby pracovníci OAMP byli řádně proškoleni ohledně vedení pohovoru s každým žadatelem o MO; zvláštní pozornost je nicméně třeba věnovat vzdělávání pracovníků OAMP ohledně identifikace OZP a vedení pohovorů s nimi (kap. 5.4.).

23. Vytvořit vhodnou, jednotně uplatňovanou metodickou příručku o postupech pracovníků OAMP při pohovorech s OZP a o způsobech jejich identifikace (kap. 5.4.).