

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

**Martin Krahulík**

**Režim zacházení s osobami, které se nacházejí na území České  
republiky neoprávněně**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Vedoucí: Doc. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.**

**2005**



## Poděkování

Tímto chci poděkovat vedoucímu své práce, panu Doc. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, DrSc., za cenné rady a připomínky při psaní této práce. Poděkování náleží i mým kolegům z Organizace pro pomoc uprchlíkům, policistům z cizinecké a pohraniční policie a pracovníkům všech knihovnických institucí, jejichž služeb jsem při své práci využíval.

Obsah

Abstract

Summary

<b>1. Úvod</b> .....	7
<b>A. Nelegální migrace</b>	
<b>2. Právní úprava správního vyhoštění a zákonných podmínek pro zajištění</b> .....	11
2.1. Právní úprava správního vyhoštění.....	15
2.1.1. Otázka překážek vycestování.....	18
2.2. Právní úprava zajištění.....	24
2.2.1. Průběh azylového řízení v zajištění.....	33
<b>3. Právní úprava režimu na hranicích</b> .....	37
3.1. Právní normy upravující ochranu státní hranice.....	37
3.1.1. Readmisní dohody.....	39
3.1.2. Smlouva o spolupráci policejních orgánů na česko-německé hranici.....	41
3.2. Nelegální migrace přes hranice ČR v letech 2002 až 2004 ve statistikách.....	43
3.3. Převádění osob přes státní hranice.....	46
3.4. Scheinostův výzkum – srovnání současnosti se stavem v polovině 90. let.....	51
<b>B. Detentismus</b>	
<b>4. Detentismus</b> .....	56
4.1. Detentismus v České republice.....	60
4.1.1. Právní úprava zařízení pro zajištění cizinců.....	62
4.1.2. Detence ve statistikách.....	74
<b>5. Závěr</b> .....	79
<b>6. Bibliografie</b> .....	84



## Abstrakt

Cílem diplomové práce je analýza problematiky nelegální migrace a zajišťování cizinců ve smyslu cizineckého zákona na území ČR. Jako pracovník nevládní organizace poskytující právní poradenství žadatelům o azyl jsem měl od roku 2003 možnost pravidelně navštěvovat zařízení pro zajištění cizinců Bálková a azylové tábory v ČR. Participoval jsem na dvou projektech, které mapovaly situaci z hlediska nelegální migrace na státní hranici a v pobytových střediscích pro žadatele o azyl.

Základními použitými prameny jsou právní předpisy a česká i zahraniční literatura, pojednávající o vyhošťování cizinců a podmínkách pobytu v zajišťovacích zařízeních. Doplnujícím pramenem této práce jsou rozhovory s příslušníky služby cizinecké a pohraniční policie, které nám umožnily prezentaci aktuální situace na státních hranicích po vstupu ČR do EU. V práci jsou analyzovány i právní předpisy upravující pohraniční režim a styk. Použijeme i zprávy Veřejného ochránce práv, které se k tématu *detence* vyjadřují. Budeme částečně pracovat i s kvantitativními daty (statistické údaje).

Po úvodu, shrnujícímu východiska práce a základní terminologii včetně orientace v relevantních právních předpisech, následuje kapitola věnovaná právní úpravě vyhošťování cizinců. ČR se po dlouhém období, kdy z naší země lidé odcházeli kvůli pronásledování za své politické přesvědčení, stala státem, který naopak uprchlíkům útočiště poskytuje. Druhá kapitola je potom věnována způsobu, jakým ČR řeší přítomnost nelegálních migrantů na svém území. Zvláštní podkapitola je věnována podobě azylového řízení v detenci. V závěru této části práce dochází ke srovnání současné situace v oblasti nelegální migrace se situací, která v ČR panovala v polovině 90. let 20. století, kdy proběhlo dotazníkové šetření na Institutu pro kriminologii a sociální prevenci. V další části textu je analyzována instituce "detence" sama o sobě, včetně historického přehledu prvních ústavů určených pro omezování svobody člověka. Analýza českého systému zařízení pro zajištění cizinců a popis tamějších podmínek na pozadí komparace zákonné úpravy a zpráv tyto podmínky kritizujících, tuto kapitolu uzavírají.

## Summary

Economical prosperity vs. expulsion and detention centres create a connected system of push and pull factors that characterises current flow of illegal migration. The Czech Republic has become a targeted country of illegal migrants shortly after the fall of communism in the late eighties of the last century. However, for many of illegal migrants, it is still a transitive country on their way further west. The study deals with the impact of the EU entry on numbers of detained illegal migrants or asylum seekers in czech detention centres. It describes living conditions in the biggest and first czech detention centre in Bálková and criticises them. It also analyses situation at the czech border and concludes that after May 2004 the crossing of illegal migrants has become much easier thanks to the withdrawal of custom tariff controls. The thesis describes czech practice of deportations and presents relevant statistical data's as well as constitutional dimensions of the freedom of movement of illegal aliens on the czech territory. Other topics in the study interpret parts of the Act no. 326/1999 Sb., on Residence of the Aliens which regulate entry and stay of foreign country nationals in the Czech Republic, including the tension between administrative expulsion and necessity to evaluate the principe of *non-refoulement*. There is also a section which compares current situation with the one that existed in the middle nineties of the 20<sup>th</sup> century. Criminal expulsion of foreign country nationals and other topics related to the criminal law haven't been analysed in the study. Particulat attention is given to a recent amendmets of the relevant administrative legislation.

## 1. Úvod

Tato práce má za cíl pojednat o nelegální migraci, jako aktuálním fenoménu v české společnosti a právní úpravě. Jde o jev, který se na našem území objevil krátce po odchodu komunistické strany z československého politického vedení a všeobecným uvolněním společenské tenze v naší části světa. Nelegální migrace, jako "*nedovolené překročení státní hranice s úmyslem usadit se v rozporu s imigračními a dalšími právními normami daného státu na jeho území nebo jej využít jako tranzitní pro nedovolený přechod do dalšího státu*"<sup>1</sup>, je dnes častým námětem při diskusi o "rebelujících" znacích globalizace, společně s mezinárodním terorismem nebo změnami klimatu. Dalším předmětem našeho zájmu, který s nelegální migrací úzce souvisí, bude zajišťování nelegálních migrantů. Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je opatřením ve smyslu § 124 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění (dále jen cizinecký zákon). Toto opatření je v České republice realizováno v několika zařízeních, která provozuje policie České republiky a jejichž režim je upraven v § 130 a násl. cizineckého zákona.<sup>2</sup> Tato práce se tedy nezabývá trestně právní dimenzí problematiky vymezené jejím názvem.<sup>3</sup>

V naší práci se soustředíme na legislativní úpravu zacházení s osobami, které nejsou českými státními příslušníky a kteří se nezdržují na území ČR oprávněně. Nutně tak budeme pracovat s mezinárodním i evropským právem, které tuto materii rovněž upravuje a je pro ČR ve smyslu ústavního pořádku závazné (čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR<sup>4</sup>). Právní vývoj problematiky zacházení s cizinci pobývajících v ČR neoprávněně je v souvislosti s rozsahem nelegální migrace a boji proti ní v neustálém pohybu, proto si tato práce klade za cíl upozornit i na nedávno přijaté novelizace zákonné úpravy. Jde o změnu cizineckého zákona zákonem č. 428/2005, který nabyl účinnosti částečně v listopadu 2005; částečně v lednu 2006 a změnu zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 381/2005, který nabude účinnosti od 1. ledna 2006. Dne 1. září 2005 byl také zveřejněn návrh

<sup>1</sup> Tuto definici zavedli autoři, kteří se nelegální migrací začali zabývat na počátku 90. let. [Brabcová, Cejp, Scheinost 1994].

<sup>2</sup> Pro označení těchto zařízení budeme v této práci používat i pojem „detence“, který je běžně užíván v praxi (*detention*). V textu je možné využít i zkratku ZZC (Zařízení pro zajištění cizinců).

<sup>3</sup> Trest vyhoštění a zákaz pobytu je jedním druhů trestu, který lze uložit za spáchání trestného činu podle § 27 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Tyto tresty jsou podrobně upraveny v § 57 a § 57a trestního zákona.

<sup>4</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen Ústava).



směrnice Evropského parlamentu a Rady SEC(2005) 1057 o společných standardech a řízení, týkající se návratu nelegálně pobývajících občanů třetích zemí na území členských států (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*).

V následujícím textu tak po základní prezentaci relevantních pramenů práva přistoupíme k podrobnější prezentaci konkrétních oblastí úpravy, tj. otázky správního vyhošťování a zajišťování, resp. podmínek zajištění v zajišťovacích zařízeních. Pojmem *detence* označujeme, komplementárně s obvyklou terminologií užívanou v praxi, *zajištění cizince ve zvláštním zařízení*, které bylo pro takové účely zřízeno zákonem a jehož účelem je zajistit policejním orgánům činným v řízení o vyhoštění možnost účinné kontroly pohybu cizince a tím významně přispět ke skutečné realizaci deportace.<sup>5</sup>

Odborníci se shodují v tom, že nelegální migrace se v České republice objevila v roce 1990, v souvislosti s odstraněním technických zátarasů na hranicích a po zrušení vízové povinnosti ve vztahu k Německu a Rakousku [Scheinost 1995]. Od roku 1990 se nelegální pohyb cizinců přes státní hranici projevil směrem do Německa, v letech 1992 nebo 1993 i směrem do Rakouska. Mezi prvními migranty byli Kurdové, dále Vietnamci, občané balkánských zemí a Turci. Od roku 1992 se objevily první skupiny migrantů z Indie, Srí Lanky a Číny. Organizovanost se objevila od samého začátku nelegální migrace. Týkala se zejména migrantů z asijských zemí, později i osob z území bývalé Jugoslávie.

<sup>5</sup> Podle definice *zajištění* v interpretaci UNHCR jde o uvěznění na úzce vymezeném a ohraničeném území, včetně vězení, uzavřeného tábora, detenčního zařízení nebo tranzitní zóny na letištích, kde je svoboda pohybu podstatným způsobem omezena a kde jedinou možností, jak tento uzavřený prostor opustit, je opustit území dotyčného státu. Směrnice UNHCR, *Vhodná kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl* z února 1999. (k dispozici na [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)). Tento pojem se v české praxi používá [Mates 2003: 39] i pro označování vyšetřovacích a léčebných výkonů prováděných bez souhlasu nemocného v ústavní péči (je-li to podle povahy onemocnění třeba). Tento postup upravuje zákon. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu; okruh chorob, kde je nařízeno povinné léčení a vymezení tzv. nosiče obsahuje zákon. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Omezit svobodu pohybu ze zdravotních důvodů tak lze v případě povinně léčených nemocí, u osob jevících známky duševní choroby nebo intoxikace, u osob ohrožujících sebe i své okolí, v případě neodkladných výkonů nutných k záchraně života či zdraví a konečně i u zmíněných nosičů určitých chorob. V anglosaských zemích se označuje administrativní omezení osobní svobody cizinců za účelem usnadnění jejich deportace termíny *detention* nebo *temporary custody*.

Ve funkci právního poradce pracujícího pro nevládní organizaci, jejímž předmětem je ochrana práv uprchlíků, jsem měl jednodušší možnost kontaktu s cizinci bez dokladů a pobytových povolení nebo v postavení žadatelů o azyl. S problematikou nelegální migrace, žadatelů o azyl a zajišťování cizinců jsem se začal seznamovat od roku 2002, kdy jsem sedm měsíců pracoval jako asistent v právním oddělení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v Praze. V roce 2003 jsem začal pracovat jako právní poradce v nevládní organizaci (Organizace pro pomoc uprchlíkům), kde jsem zaměstnancem dodnes. Při své práci pravidelně navštěvuji azylové tábory a poskytují bezplatné právní poradenství. V roce 2004 jsem byl zodpovědný za vypracování české části projektu *Information and Cooperation Forum (ICF)*, který pracovníkům nevládních organizací umožnil navštívit azylové tábory a detence v zemích střední Evropy a jehož účelem bylo vypracovat zprávu pro Evropskou komisi hodnotící připravenost členských států splnit kritéria nařízení 2003/9/EC z 27. ledna 2003 stanovující minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl.<sup>6</sup> V části práce, kde je tematizována otázka státních hranic a jejich souvislostí s nelegální migrací, vycházím z dat získaných při participaci na vypracování studie o situaci na česko-německé hranici v roce 2003 financované německou nevládní organizací PRO ASYL<sup>7</sup>. Od září 2004 do května 2005 jsem pracoval na prvním systémovém monitoringu zacházení s nelegálními migranty, resp. uprchlíky na českých hranicích, projektu *An EU Asylum Acquis Training Initiative*.<sup>8</sup> Navštívil jsem v této souvislosti více než patnáct hraničních přechodů na hranicích se všemi sousedními státy a uskutečnil s vedoucími těchto policejních útvarů řízené rozhovory. Data z tohoto výzkumu byla v této práci použita zejména v kapitole o právní úpravě režimu na hranicích a v komparativní analýze výzkumu Miroslava Scheinosta.

O analýzu postavení cizinců neoprávněně pobývajících na našem území v zařízeních pro zajištění cizinců se dosud mnoho českých právnických studií nepokusilo, přitom jde o téma, jehož aktuálnost není třeba zdůrazňovat.<sup>9</sup> Jde o analýzu právní regulace cizinců, kteří se

<sup>6</sup> Byly uskutečněny pracovní návštěvy Německa, Rakouska, Polska, Slovenska, Maďarska a České republiky. Zpráva publikována na [www.opu.cz](http://www.opu.cz)

<sup>7</sup> Závěrečná zpráva v angličtině: *Report on Situation at the Czech –German Border and Detention of Aliens in the Bálková Detention Centre*. OPU 2003. K dispozici na [www.opu.cz](http://www.opu.cz)

<sup>8</sup> Závěrečná zpráva zveřejněna na [www.opu.cz](http://www.opu.cz)

<sup>9</sup> Hughes, Liebaut [1998: 1] „*The empirical evidence indicates that there is serious cause for concern and that current practices are often damaging both to the individual detained and to the reputation of European States.*



nacházejí na území České republiky v izolaci, v čekání na deportaci. Jejich možnost integrace do lokální diaspory je většinou velice nízká.<sup>10</sup> Existující české studie detencí se soustřeďují na právní aspekty zajištění v souvislosti se správním vyhoštěním [Navrátil 2004], nebo se obecněji věnují souvislostem mezi deportacemi a azylovým právem [Pořízek 2004]. Uprchlíci, resp. osoby v postavení žadatelů o azyl jsou častým předmětem diplomových prací.<sup>11</sup> Významnou inspirací a důležitým pramenem práce jsou i zprávy, analyzující situaci v zajišťovacích zařízeních vypracované Veřejným ochráncem práv<sup>12</sup> a Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání<sup>13</sup>. Ze zahraničních publikací byly použity nejrůznější dokumenty UNHCR [Röhl 2005, Gorlick 2002, Boswell 2002, Steiner 2001] a další studie o nelegální migraci a detencích [Melis 2001, Hughes and Liebaut 1998]. Základní studií, vzniklou v českém prostředí, je práce Čestmíra Čepelky, Dalibora Jílka a Pavla Šturmy *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*.<sup>14</sup> Ze zahraniční literatury je nejvíce respektovanou publikace Goodwin-Gilla *The refugee in international law*<sup>15</sup> a Feller, Türka a Nicholsona *Refugee Protection in International Law*.<sup>16</sup> Při analýze současné nelegální migrace přes české hranice je možné navázat na předchozí studie [Scheinost 1995].

---

*The majority of States claim that detention of asylum seekers is kept to an absolute minimum. However, the reality in most European countries is that the use of detention has spread since the late 1980s. The denial of liberty to any human being is always a serious matter requiring legal and moral justification. The detention of persons who are innocent of any criminal offence and may be fleeing gross violations of their human rights in order to seek asylum is a matter of the utmost concern. In the criminal field in Europe these justifications are clearly laid down, there is judicial scrutiny, and they are subject of informed public and political debate as to their effectiveness in protecting the public interest on the one hand, and punishing or rehabilitating the detainee on the other. This is not the case for asylum seekers placed in administrative detention."*

<sup>10</sup> Přehled výzkumů cizineckých komunit v České republice nabízí text Uherka a Weinerové [2004].

<sup>11</sup> Pro jejich množství a diverzitu jich uvádím jen několik: Korcová, L. 2005. *Uprchlíci v ČR v hodinách občanské výchovy na ZŠ prostřednictvím programu kritické myšlení*. Jihočeská univerzita: Pedagogická fakulta. Míkšová, M. 2003. *Azylová politiky České republiky v kontextu mezinárodní migrace a azylové politiky Evropské Unie*. Masarykova Univerzita v Brně: Fakulta Sociálních studií. Szczepaniková, A. 2002. *Postavení žadatelek o azyl v České republice a ve Velké Británii*. Masarykova Univerzita: Fakulta sociálních studií. Katedra sociální politiky. Jacíková, I. 2000. *Místo evropských zemí v prouděch mezistátní migrace*. Masarykova Univerzita Brno: Přírodovědecká fakulta. Roubal, P. 2000. *Krizová intervence v uprchlických táborech*. Univerzita Karlova: Filosofická fakulta.

<sup>12</sup> Použity byly souhrnné zprávy za rok 2002, 2003, 2004. Tento materiál je k dispozici na <http://www.ochrance.cz/cinnost/index.php>

<sup>13</sup> Tato zpráva je k dispozici na [http://www.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/cpt2004\\_cz.pdf](http://www.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/cpt2004_cz.pdf)

<sup>14</sup> viz. seznam literatury.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Tamtéž.

## A. Nelegální migrace

### 2. Právní úprava správního vyhoštění a zákonných podmínek pro zajištění

*„Hranice? Procestoval jsem velkou část světa a nikde jsem je neviděl. Myslím že existují jen v lidských srdcích.“*

Thor Heyerdahl

Česká republika se záhy z role státu generujícího politicky pronásledované uprchlíky<sup>17</sup> transformovala do pozice prostoru, kde hledají lidé, perzekuovaní za své vrozené i názorové charaktery, útočiště. Náš stát přijal všechny podstatné mezinárodní dokumenty upravující azylovou problematiku. Je stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>18</sup>, Evropské Úmluvy o lidských právech<sup>19</sup>, Úmluvy o právech dítěte<sup>20</sup> a Úmluvy proti mučení a jiného

<sup>17</sup> Rada EU přijala v roce 1996 *Společný postoj EU k výkladu pojmu „uprchlík.“* Více v článku Davida Kosaře [2005: 473]. Termín uprchlík je definičně difuzní – alternativní mentální koncepty užívají lokální obyvatelé obcí, kde sídlí azylové tábory, Odbor azylové a migrační politiky, policisté, média atd. Liisa Malkki [1995] uvádí, že laický pojem uprchlík, jak je dnes běžně používán, se konstitoval přibližně v polovině 20. století. Druhá světová válka donutila miliony lidí opustit domovy a následný vývoj ukázal, že zvládnutí takového množství uprchlíků není možné jinak, než skrze zavedení standardizovaných administrativních postupů s mezinárodní platností. Byly zřizovány uprchlické tábory schopné pojmout velké množství uprchlíků. Pojem uprchlík se formoval právě v důsledku existence těchto táborů. Ke standardizaci pojmu docházelo při řešení dalších uprchlických krizí a také díky způsobu prezentace uprchlíků v médiích. Zde Malkki [1995: 386] sleduje znepokojující tendenci „vizuální zobrazení lidí na útěku výrazně převažuje nad zasazením jejich situace do konkrétních historických a politických kontextů a nad zprostředkováním toho, co tito lidé o své situaci sami řekli.“ Malkki se domnívá, že tato nerovnováha mezi pasivním zobrazováním uprchlíků a opomíjením jejich vlastních slov a názorů odráží omezenou moc uprchlíků rozhodovat o vlastním osudu a zejména o tom, jaký typ pomoci potřebují. Jakoby bezmocnost byla tou nejtypičtější vlastností uprchlíků. Tento typ prezentace vytváří podle ní umělý svět, kde jsou uprchlíci ve snaze dosáhnout vizuální atraktivity a zdánlivé výmluvnosti zbaveni specifických historických a politických kontextů svých životů. Tato systematická eliminace je redukuje na anonymní bytosti, jimž je třeba zabezpečit pouze základní lidské potřeby. Podpora pasivity zvyšuje manipulovatelnost uprchlíků. Agamben [1998] pracuje v podobné souvislosti s pojmem *bare life*, tzv. holý život, kterým označuje takovou formu lidského života, která je zbavena politických práv. Lidská práva oddělená od práv politických činí život uprchlíka zranitelnější, potřeby člověka jsou redukovány na materiální zabezpečení. K právní definici uprchlíka viz další část textu.

<sup>18</sup> Vyhlášené ve Sbírce zákonů ČR ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č.208/1993 Sb. Dále jen Ženevská úmluva.

<sup>19</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR. Čl. 43. *„Česká a Slovenská Federativní republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“* V této souvislosti je vhodné upozornit na skutečnost, že [Flegl 1997: XI] správní orgány při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neaplikují přímo ani ústavní normy, ani materiálně-právní normy obsažené v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, jsou však povinny je respektovat.

<sup>20</sup> Vyhlášené ve Sbírce zákonů ČR ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.



krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení.<sup>21</sup> Tuto materii upravuje také Listina základních práv a svobod<sup>22</sup> a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění (dále jen zákon o azylu). Dalšími právními předpisy jsou v této oblasti cizinecký zákon, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění a zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy, v platném znění. Orgánem rozhodujícím o žádostech o udělení azylu je Odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra (OAMP). Azylová zařízení jsou spravována Správou uprchlických zařízení ministerstva vnitra (SUZ). Rozhodování o správním vyhoštění a zajištění, jakož i realizace deportací je v kompetenci služby cizinecké a pohraniční policie.

Právo na svobodu pohybu je v ČR garantováno pouze občanům. Listina toto právo zahrnuje mezi základní lidská práva a svobody (čl. 14 „*Svoboda pohybu a pobytu je zaručena*“).<sup>23</sup> Listina tak uznává přirozenou existenci volnosti pohybu, aniž výslovně určuje nositele svobody a adresáta závazku. Jedinec [Jílek 1999: 215] v individualizovaném pojetí lidských práv má v důsledku textu Listiny toto právo pod svojí kontrolou, užívá ho a může se ho domáhat bezprostředně, nikoli prostřednictvím zákonů, které by toto ustanovení prováděly. Restrikce svobody pohybu jsou podmíněny existencí objektivních důvodů.<sup>24</sup> Listina nepřipouští restrikce svobody pohybu na základě jiného než zákonného předpisu [Pavlíček a kol. 1999: 158]. Jiná osoba než občan ČR musí splňovat podmínky vstupu a pobytu. Právo cizince na volný pohyb je omezeno na dobu, po kterou splňuje zákonem stanovené podmínky

<sup>21</sup> Ve Sbírce zákonů ČR vyhlášena ve vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 143/1988 Sb. Dále jen Úmluva proti mučení.

<sup>22</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR. Čl. 43. *„Česká a Slovenská Federativní republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“* V této souvislosti je vhodné upozornit na skutečnost, že [Flegl 1997: XI] správní orgány při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neaplikují přímo ani ústavní normy, ani materiálně-právní normy obsažené v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, jsou však povinny je respektovat. Detailní rozbor vztahu práva cizince na azyl podle Listiny je možné nalézt v článku D. Jílka [2001]. Z jeho analýzy vyplývá, že rozhodnutí o udělení či neudělení azylu má výlučně deklaratorní účinek. Právo cizince na azyl je výjimečné v kontextu Listiny proto, že nepatří ani k přirozeným ani k základním právům jedince. Jílek hovoří o „podmíněném“ lidském právu.

<sup>23</sup> Toto zařazení není podle Jílka [1999: 214 - 215] samozřejmostí, Ústavy z let 1920, 1948 ani 1960 takovou úpravu neobsahovaly. Tento autor zdůrazňuje společenskou poptávku po takové úpravě, v souvislosti se zjevně patologickým charakterem výkonu svobody pohybu v období před listopadem 1989.

<sup>24</sup> Jde o bezpečnost státu, veřejný pořádek, ochrana zdraví, ochrana práv a svobod druhých a ochrana přírody na vymezených územích.



k pobytu. K vyhoštění cizince může dojít jen v případech stanovených zákonem.<sup>25</sup> Výkon práva k pobytu lze členit do tří subkategorií: právo na vstup na území státu, právo na odchod z území státu, právo na usazení se v rámci státu nebo tranzit přes jeho území. Z významných mezinárodních pramenů práva tuto oblast upravuje Evropská úmluva ve svém čtvrtém Protokolu v čl. 2<sup>26</sup>. Právní regulaci možnosti migrace obsahuje i Mezinárodní pakt o politických a občanských právech<sup>27</sup> a jeho čl. 12<sup>28</sup>. Podle ustálené interpretační praxe [Hubálková 2003] oba dokumenty ponechávají na smluvních státech, jak budou postupovat proti nechtěným cizincům (1) nezákonně se zdržujícím na jejich území, (2) usilujícím o nelegální vstup na území nebo vůči těm, (3) jejichž pobytové povolení již vypršelo a oni na území státu zůstali. Otázku vstupu a pobytu cizince tak upravuje každý stát v zásadě svým vnitrostátním právem [Čepelka, Šturma 2003]. Obecné mezinárodní právo neopravňuje stát požadovat na jiném státu, aby na své území přijal jeho příslušníky, pokud tak ovšem nestanoví zvláštní mezinárodní smlouvy (v případě neexistence takových smluv jde tedy o volné uvážení - diskreci státu). Souhlas se vstupem je veden zásadou předběžného individuálního schválení, obvykle vyznačeného v cestovním průkazu (vízum). Na jedné straně jde o právní překážku svobodného pohybu, z jiného pohledu o legitimní a účinný nástroj kontroly mezinárodní migrace. Vízum opravňuje cizince ke vstupu na území státu a ke krátkodobému pobytu.<sup>29</sup> ČR vyžaduje, aby cizinec, který v důsledku své státní příslušnosti podléhá vízové povinnosti, byl schopen oprávněnost svého pobytu doložit při pobytové

<sup>25</sup> Jílek upozorňuje na ambivalenci termínu vyhoštění [1999: 216]. „Slovo ‚vyhoštění‘ obvykle značí výkon pravomoci státu, který zajišťuje buď ‚dobrovolný‘, nebo pod hrozbou donucení, anebo nucený odchod cizince z území tohoto státu.“

<sup>26</sup> Čl. 2 zaručuje: „(1) Každému, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, svobodu pohybu a svobodu zvolit si místo pobytu. (2) Každému možnost svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní. (3) Že žádná omezení nemohou být uvalena na výkon těchto práv kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, udržení veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných...“

<sup>27</sup> Tento dokument je vyhlášený ve Sbírce zákonů vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. Dále Pakt.

<sup>28</sup> Čl. 12 stanovuje: „(...)1. Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu. 2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní. 3. Výše zmíněná práva nepodléhají žádným omezením kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nutná pro ochranu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky nebo práv a svobod druhých a která jsou v souladu s ostatními právy uznanými v tomto Paktu. 4. Nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země. ...“

<sup>29</sup> Většina zemí, ze kterých imigranti do EU proudí nejčastěji, má s členskými státy EU vízovou povinnost. Udělování víza je dosud v kompetenci jednotlivých členských států, konzulární úřady však mají doporučeno Melis [2001: 177] „vyměňovat si informace, tak aby bylo možno určit dobrou vůli žadatele o vízum a jeho poctivost.“

kontrole prokázáním své identity, tj. předložením cestovního dokladu. Čepelka a Šturma uvádějí [2003: 343] že *"právo státu kdykoli cizince ze země vyhostit je všeobecně uznáváno. Přitom nerozhoduje, zda jde o pobyt krátkodobý (turistický) nebo o pobyt dlouhodobý, spojený s usazením se v zemi za účelem profesním či obchodním. Aby se zabránilo případnému svévolnému vyhoštění cizince např. ze strany policejních orgánů, státy často legislativně upravují důvody a náležitosti řečeného vyhoštění."* Právní teorie, podle níž cizinecká policie v ČR při rozhodování o udělení správního vyhoštění postupuje, říká, že vyhoštění není trestem, ale administrativním opatřením, kterým je danému cizinci přikázáno opustit zemi. Odmítne-li cizinec zemi opustit nebo po opuštění se znovu bez povolení vrátí, může být zajištěn, případně potrestán a nedobrovolně deportován na státní hranici. U cizinců, u nichž je zřejmé, že neopustí ČR o své vůli, přistupuje policie k jejich zajištění bez předchozí možnosti dané cizinci, aby odjel sám a na vlastní náklady.<sup>30</sup>

Institut azylu slouží k ochraně jednotlivců, kteří zejména z politických důvodů hledají útočiště před pronásledováním, uprchlictví charakterizuje spíše jeho masovost.<sup>31</sup> Tato práce je primárně zaměřena na právní úpravu zacházení s osobami, které porušují své povinnosti z hlediska cizineckého zákona, proto se otázek souvisejících s azylem a uprchlictvím nebudeme detailně věnovat. Je však na místě poukázat na relevantní literaturu, která se k tomuto předmětu vztahuje a představit naše názory na současnou situaci z perspektivy žadatelů o azyl.

---

<sup>30</sup> V případě, pokud se taková osoba dobrovolně státním orgánům přihlásí a požádá o azyl, zajišťovací opatření nepřichází v úvahu a osoba je dopravena do přijímacího střediska pro žadatele o azyl. Srov. ustanovení § 3a písm. a) bod 1 azylového zákona. *"Cizinec je oprávněný učinit prohlášení o azylu a) policii 1. na hraničním přechodu (...)"* Čepelka, Šturma [2003: 345] *"Cizinci bez finančních prostředků, potulné osoby, cizinci bez osobních dokladů apod. jsou policií v mnohých státech bez dalšího deportováni na hranice, přičemž domovský stát takto deportovaných osob je musí přijmout na své území, neboť to také patří k atributům institutu státní příslušnosti."*

<sup>31</sup> Více k rozlišení obou pojmů v práci Čepelky a Šturmy [2003: 356 - 362].



## 2.1. Právní úprava správního vyhoštění<sup>32</sup>

Postup, zacházení a řízení s nelegálními migranty upravuje cizinecký zákon.<sup>33</sup> Vyhoštění je institutem unilaterálním, jde o [Jílek 1999: 217] jednostranný výkon diskreční pravomoci ve výlučném zájmu vyhošťujícího státu. V ZZC jsou nebo byli všichni zajištění cizinci subjektem řízení o správním vyhoštění.<sup>34</sup> Správním vyhoštěním se rozumí ve smyslu § 118 odst. 1 cizineckého zákona „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území.*“ Bud' bylo s cizincem toto řízení zahájeno a po dobu pobytu v zařízení pokračuje nebo, což je častější případ, v okamžiku převozu do zařízení již bylo toto řízení ukončeno, tedy cizinec převzal rozhodnutí o správním vyhoštění ještě na policejní stanici. Rozhodnutí o správním vyhoštění opravňuje úřady k provedení deportace. Rozhodnutí o správním vyhoštění je správním rozhodnutím ve smyslu § 46 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).<sup>35</sup> V úvahách, kterými správní orgán odůvodňuje rozhodnutí o správním vyhoštění, často zmiňuje skutečnost, že „*neoprávněné zdržování se cizince na území ČR je v současnosti rozšířeným negativním jevem, ohrožujícím zájmy státu i ve vztahu k udržení veřejného pořádku. Situace v oblasti nelegálního pobytu cizinců na území ČR je vzhledem k nárůstu*

<sup>32</sup> Tato analýza se týká vyhošťování cizinců tzv. třetích zemí, našim předmětem není problematika vyhošťování občanů Evropské unie nebo jejich rodinných příslušníků, i když i to cizinecký zákon řeší.

<sup>33</sup> Tento předpis tak podrobněji upravuje čl. 14 Listiny: „... (1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena... (3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody... (5) Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem...“

<sup>34</sup> Omezení osobní svobody člověka-cizince na 6 měsíců je v zákoně upraveno značně široce, a tak ho i policie vykládá. Zatímco při obvinění z trestného činu je k souhlasu s vazbou nutné vyjádření soudce, u zajištění rozhoduje službu konající policista na hraničním přechodu nebo na vnitrostátním útvaru cizinecké policie. Z praxe mohu říci, že nejčastěji je podepsáno rozhodnutí o zajištění policistou v hodnosti nadstrážmistra.

<sup>35</sup> Takové rozhodnutí tedy musí být dle § 46 správního řádu v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, musí obsahovat dle § 47 správního řádu výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Výrok rozhodnutí o správním vyhoštění obsahuje rozhodnutí ve věci, tedy délku zákazu pobytu, stanovenou dobu k vycestování, často bývá vyloučen odkladný účinek odvolání. Ve výroku je odkázáno na konkrétní ustanovení cizineckého zákona, podle něhož bylo rozhodnuto. V odůvodnění je uvedeno, jaké skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. V poučení o odvolání je vyslovena možnost do 5 dnů odvolání podat (zvláštní lhůta dle § 169 odst. 8 cizineckého zákona). Některé policejní útvary v poučení zmiňují i následky případného nerespektování lhůty k vycestování, čímž cizinec naplňuje skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona. Trestní stíhání v takovém případě závisí na posouzení státního zástupce, většinou dojde k odložení případu z důvodu, že jde o čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný ve smyslu § 3 odst. 2 trestního zákona. Nicméně k vazbě a nepodmíněnému trestu odnětí svobody dochází i za tyto činy.

*případů významným faktorem zvyšujícím míru závažnosti shora protiprávního jednání cizince.*<sup>36</sup>

V praxi tedy pokud policie objeví na území nelegálně se zdržujícího cizince, podle charakteru jeho přestupku rozhodne o délce zákazu pobytu a případně přistoupí k zajištění.<sup>37</sup> Před převozem do zařízení je cizinec maximálně 48 hodin zadržován na policejní stanici. Tam dochází k výslechům, je zahájeno řízení o správním vyhoštění a vydáváno rozhodnutí o zajištění, na jehož základě je cizinec do zařízení umístěn.<sup>38</sup> V zařízení čekají tyto osoby na deportaci. To platí i pro žadatele o azyl, paralelní řízení o správním vyhoštění a azylu je možné od 1.1.2003.<sup>39</sup> To vede k tomu, že cizinecká policie kontaktuje zastupitelské úřady jednotlivých zemí, odkud zajištění pocházejí, za účelem, aby orgány státu původu cizince ztotožnily a policie tak mohla přistoupit k deportaci.<sup>40</sup> V naprosté většině zajištěným cizincům chybí cestovní doklad a cílem ztotožnění je jeho náhradní vydání. Skutečnost, že policie kontaktuje ambasády i v případech, kdy cizinec požádá o azyl, v žadatelích vyvolává velkou nedůvěru. Policie na tuto kritiku argumentuje tím, že zastupitelský orgán se o skutečnosti, že cizinec žádá o azyl nedozví, policie pouze usiluje o to, aby dožádaný stát svého občana identifikoval.

Hromadné vyhošťování cizinců je ve smyslu § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je zakázáno.<sup>41</sup> To ale neznamená, že hromadné transporty nejsou možné, v našem prostředí

<sup>36</sup> Tento argument se nadále v rozhodnutích objevuje, přestože statistiky dokazují, že vývoj nelegální migrace v ČR směřuje opačným směrem (viz. kapitola o nelegální migraci ve statistikách).

<sup>37</sup> Melisová uvádí [2001:172], že zpřísnění imigračních kontrol je přímým důsledkem snahy vytvořit Evropu bez hranic. Vytvoření oblasti svobody a prosperity podle ní vyžaduje existenci účinného a několika vrstevného kontrolního systému, který zajistí nedobrovolný návrat osob z třetích zemí do země jejich původu. To může fungovat efektivně pouze tehdy, když ten malý počet těch, kteří jsou legálně přijati a žijí v Unii v souladu s cizineckými předpisy bude chráněno, zatímco ti, kteří v rozporu se zákonem do Unie vstoupili, pobývají tam nebo pracují, budou vyloučeni a vyhoštěni.

<sup>38</sup> Ve smyslu § 128 odst. 1 cizineckého zákona nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a tato doba se počítá od okamžiku omezení osobní svobody.

<sup>39</sup> Tuto úpravu provedl zákon č. 217/2002.

<sup>40</sup> Do zařízení přivázejí cizince policisté z útvaru, který rozhodl o zajištění, jde o Oddělení cizinecké policie nebo Odbory pátrání a kontroly pobytu. Kontakty s ambasádami má v kompetenci zvláštní útvar na Ředitelství cizinecké a pohraniční policie v Praze.

<sup>41</sup> Tato úprava vychází z čl. 4 Protokolu k Evropské úmluvě. K otázkám hromadného vyhošťování se několikrát vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva (např. stížnost č. 45917/99).



zejména v případech vyhošťování Ukrajinců jsou poměrně běžné. Tento požadavek pouze určuje nutnost o každém případě vyhoštění rozhodnout individuálně, v řádném řízení.<sup>42</sup>

Pořízek [2004: 18 – 25] při své analýze českého cizineckého práva dochází k závěru, že zákonná úprava nerozlišuje při udělování správního vyhoštění za nelegální překročení státní hranice<sup>43</sup> mezi osobou, která prchá ze země, kde dochází k jejímu pronásledování,<sup>44</sup> a ostatními cizinci. Tím Česká republika porušuje čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy, který zavazuje signatářské státy „*nestíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky<sup>45</sup>, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“ Podle odst. 2 vůči těmto lidem nebudou uplatňována jiná omezení „*než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země (...).*“ „...nezákonný vstup...“ v první části citace je interpretován jako situace, kdy jsou k příjezdu nebo zajištění vstupu na území použity žadatelem o azyl falešné doklady, použití jiné lži, nelegální vstup na území např. jako černý pasažér a vstup na území za pomoci pašeráků či převaděčů<sup>46</sup>. Případnou nutnost použití falešných dokladů pro dosažení bezpečného území tedy uznává Ženevská úmluva a cizinecký zákon, který v takovém případě počítá s automatickým

<sup>42</sup> Münz [1996] k politickému rozměru této otázky konstatuje: „*public and publicised opinion...oscillates between the desire for humanitarian solutions in individual cases and the call for more rigidity towards potential migrants in general.*“

<sup>43</sup> Cizinecký zákon rozlišuje v § 119 odst. 1, písm b) body 6 a 7 mezi překročením státní hranice v úkrytu resp. pokusem o takové jednání (bod. 6) a překročením státních hranic mimo hraniční přechod (bod. 7). V obou případech policie udělí správní vyhoštění s dobou platnosti až na 5 let. § 119 odst. 1, písm. b) bod 1. trestá tímž trestem cizince, který se při hraniční (a pobytové) kontrole prokáže dokladem, který je padělán nebo dokladem jiné osoby jako vlastním. Podle výzkumu, který proběhl v období září 2004 – květen 2005, na českých hranicích převládají nelegální přechody v úkrytu, používání falešných dokladů je spíše ojedinělé.

<sup>44</sup> Ženevská úmluva z roku 1951 považuje za uprchlíka podle čl. 1A kteroukoli osobu, jež se „*nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti (...)*“ Úprava v azylovém zákoně převádí tuto definici do této podoby: „*Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má (...)*“

<sup>45</sup> Termín uprchlík v této souvislosti označuje nejen uznaného uprchlíka, ale i osobu, která v dobré víře o azyl žádá. Srov. poznámku č. 61 in Pořízek (2004: 18).

<sup>46</sup> Pořízek zde používá výklad Goodwina-Gilla, in Article 31 of the 1951 Convention relating to the status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection. s. 11.

pětiletým zákazem pobytu, je s ní v tomto bodě v rozporu<sup>47</sup>. „Přicházejíce přímo“ je vykládáno UNHCR<sup>48</sup> jako vztahující se na situace, kdy osoba žádající o azyl přichází přímo ze země původu nebo z jiné země, kde by její ochrana a bezpečí nemohly být zaručeny. Tento pojem pokrývá i situace osob, které pouze krátkou dobu tranzitují přiléhajícími zeměmi, aniž by v nich požádaly o azyl. „...bez prodlení...“ je vykládáno jako nutnost zohledňovat zvláštní situaci žadatelů o azyl, trauma, které zažili, jazykové problémy, nedostatek informací, dřívější zkušenosti, na jejichž základě jsou vůči úřadům často podezřívaví, pocity nejistoty; což by mělo vést k individuálnímu hodnocení každého případu a nepoužívání určité mechanické časové lhůty.<sup>49</sup> Interpretace „...dobrého důvodu...“ klade nárok na posouzení okolností, za nichž žadatel opustil zemi. Postup podle cizineckého zákona, kdy docházelo k paušálnímu zajišťování a úkonům vedoucím k deportaci bez ohledu na okolnost, z jakého důvodu nepožádal cizinec o azyl dříve, byl tak v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Tuto situaci napravil zákon 428/2005, platný od listopadu 2005, který zařazením § 119 odst. 6 zamezuje, aby bylo uděleno správní vyhoštění cizincům, kteří splňují definiční kritéria čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy z roku 1951.<sup>50</sup>

### 2.1.1 Otázka překážek vycestování<sup>51</sup>

Ustanovení, jehož účelem je chránit cizince před návratem do země původu i za situace, že z nějakého důvodu nezískal v ČR azyl, je institut překážek vycestování.<sup>52</sup> Tento závazek

<sup>47</sup> Také Výkonný výbor UNHCR ve svém závěru č. 58 (XL) – 1989 (Executive Committee Conclusion No. 58 (XL) – 1989; The problem of Refugees And Asylum Seekers who move in an Irregular Manner from a Country in which They had already found Protection) připouští, že za určitých okolností může být žadatel donucen uchýlit se k použití padělaných dokladů k opuštění země, v níž je ohrožena jeho osobní bezpečnost a svoboda. Pokud ovšem pro použití padělaných dokladů přesvědčivé důvody neexistují, jejich použití není ospravedlnitelné.

<sup>48</sup> Směrnice UNHCR, vhodná kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999, odst. 4 (k dispozici na [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

<sup>49</sup> Cit. směrnice UNHCR z února 1999. Řada žádostí o azyl v Bálkové je posouzena jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. k) azylového zákona z důvodu podání žádosti s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění.

<sup>50</sup> § 119 odst. 6 zní: „Rozhodnutí o správním vyhoštění (...) se nevydává, jestliže cizinec žádající o ochranu formou azylu (...) na území přichází přímo ze státu, kde je jeho život nebo svoboda ohrožena, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.“

<sup>51</sup> Zásada non refoulement je jednou ze základních zásad mezinárodního uprchlického práva. Výklad této zásady se časem měnil a její obsah byl tímto způsobem rozšiřován [Lužná 2003]. Po svém vzniku byla tato forma ochrany poskytována pouze osobám, které se již dostaly na území určitého státu, ale ne osobám, které byly teprve na jeho hranicích. V současnosti se ochrana poskytuje oběma skupinám osob, takže sem spadá jak nevrácení, tak i neodmítnutí osob, kterým hrozí pronásledování.



vyplývá z Ženevské úmluvy, která zajišťuje ochranu osobám, kterým takovou ochranu nenabízí jejich domovská země. Právo nebýt navrácen do země původu, kde dané osobě hrozí pronásledování, je pravděpodobně nejdůležitějším právem vyplývajícím z této úmluvy.<sup>53</sup> Jak argumentuje Vanheule [2000], principy non-refoulement a azyl jsou odlišné povahy.<sup>54</sup>

Navrátil [2004: 12 – 53] ve své studii české praxe vyhošťování dochází k závěru, že tehdejší platná úprava je problematická a v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.<sup>55</sup> V průběhu správního řízení o vyhoštění nebyla otázka existence překážek vycestování ve smyslu § 179 policií zvažována.<sup>56</sup> Cizinecký zákon v interpretaci cizinecké policie<sup>57</sup> stanovil povinnost posuzovat nebezpečí hrozící cizinci v zemi jeho původu až v momentu před samotným výkonem rozhodnutí o vyhoštění, tedy až těsně před nastoupením do dopravního prostředku, který má cizinec k deportaci využít. To bylo samozřejmě v praxi neuskutečnitelné<sup>58</sup>. Česká republika tak podle Navrátila porušovala při ni závazné

<sup>52</sup> Všeobecně používaný termín je „non-refoulement“. V českém cizineckém právu je upraven § 179 cizineckého zákona. „Rozhodnutí o vyhoštění nelze vykonat a) pokud by byl cizinec nucen vycestovat nebo byl vyhoštěn do 1. státu, kde je ohrožen jeho život nebo svoboda z důvodu jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení, 2. do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu anebo jeho život je ohrožen v důsledku válečného konfliktu, nebo 3. do stát, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti, anebo b) jestliže by to bylo v rozporu se závazkem vyplývajícím z mezinárodní smlouvy.“ Podrobnou analýzu překážek vycestování je možné nalézt v učebnici uprchlického práva, Goodwin-Gill, G.S. [1996].

<sup>53</sup> Vanheule [2000: 139].

<sup>54</sup> Lužná [2003] dodává, že pojem *refoulement* je širší než pojem „vyhoštění“. Odlišnost těchto pojmů spočívá v tom, že první z nich klade větší důraz na faktickou stránku, zatímco u *expulsion* je nutný formálnější postup, je zde nutné rozhodnutí státního orgánu.

<sup>55</sup> Zákonem č. 428/2005 Sb., novelizujícím cizinecký zákon, Navrátilem vytýkané nedostatky odstranil. Do zákonného textu byl vložen nový § 120a do cizineckého zákona, který zavedl nutnost v rozhodnutí o správním vyhoštění uvádět výrok ohledně existence překážek vycestování.

<sup>56</sup> Ve smyslu § 119 odst. 5 cizineckého zákona je zvažován pouze zásah tohoto rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života cizince.

<sup>57</sup> Tento výklad zaujímá Ministerstvo vnitra ČR (stanovisko č.j. KM-1759/POD-2003 ze dne 21.12.2003) v reakci na vyjádření nevládní organizace Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) k rozhodování o správním vyhoštění dle Hlavy X. zákona o pobytu cizinců (k dispozici na [www.soze.hyperlink.cz/Web/index.htm](http://www.soze.hyperlink.cz/Web/index.htm)).

<sup>58</sup> Není z časových ani praktických důvodů možné takové podstatné otázky řešit až těsně před převozem cizince. Navíc nevládní organizace nemají žádné informace o tom, že by tak opravdu policie postupovala. Neexistuje žádný písemný dokument dokazující, že by v konkrétním případě policista při realizaci vyhoštění analyzoval situaci v cílové zemi deportovaného cizince, a tak rozhodoval o existenci překážek vycestování. Navrátil [2004: 19]: „Z jakých zdrojů informací o zemi původu čerpá cizinecká policie při výkonu správního vyhoštění, zda na straně vyhošťovaného cizince neexistuje některá z překážek vycestování? Jakým procesním postupem při hodnocení těchto informací postupuje, na základě jakých kritérií tyto informace hodnotí? Jakým způsobem hodnotí cizinecká policie, zda nehrozí vyhošťovanému cizinci nebezpečí mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu? Jakými úvahami se cizinecká policie řídí při zvažování intenzity tohoto nebezpečí? Řídí se při svém uvažování judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která definuje jednotlivé pojmy čl. 3 Evropské Úmluvy? A jakou judikaturou? Jakým způsobem zvažuje cizinecká policie při realizaci vyhoštění, zda

mezinárodní smlouvy (konkrétně čl. 3 odst. 1 Úmluvy proti mučení<sup>59</sup>, čl. 3 Evropské úmluvy<sup>60</sup>, čl. 7 Paktu<sup>61</sup> a čl. 33 Ženevské úmluvy<sup>62</sup>), jelikož v praxi ke zkoumání existence překážek vycestování policií nedocházelo a vyhošťovaným cizincům mohlo nebezpečí v zemi původu hrozit. Navrátil [2004: 15-16] argumentuje „*jestliže tedy cizinecká policie na jedné straně rozhoduje o udělení správního vyhoštění a v případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění následně přímo přistupuje k samotné realizaci vyhoštění (...) a na straně druhé při rozhodování (...) o správním vyhoštění nezvažuje, zda cizinci hrozí v zemi jeho původu nebezpečí mučení, lze takový postup považovat za porušení čl. 3 Úmluvy proti mučení. Aby mohl správní orgán prozkoumat intenzitu hrozby nebezpečí mučení je zapotřebí, aby v řízení o udělení správního vyhoštění nebo před jeho samotným výkonem, zjišťoval relevantní skutečnosti k posouzení této závažné otázky. V rámci stávající praxe rozhodování o správním vyhoštění cizineckou policií ovšem ke zvažování intenzity hrozby nebezpečí mučení nedochází.*“

Dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je nutno čl. 3 Evropské úmluvy interpretovat nejen jako zákaz aktivního jednání ze strany státu (tedy aby stát mučil nebo trestal a zacházel s osobami na svém území nelidsky nebo ponižujícím způsobem), ale i jako zákaz vystavit osobu takovému jednání za strany jiného státu. Zákaz vystavit určitou osobu mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení je absolutní, „*platí bez ohledu na odsouzeníhodný ráz jednání příslušné osoby.*“<sup>63</sup> Konstantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z premisy, že [Hubálková 203: 96] „*I pouhé riziko, že jednotlivec bude podroben zacházení zakázanému čl. 3 Úmluvy stačí, aby soud konstatoval porušení tohoto ustanovení, je-li takové riziko dostatečně reálné a bezprostřední.*“

---

život či svoboda cizince není v zemi původu ohrožena z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení?

<sup>59</sup> „Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.“

<sup>60</sup> „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.“

<sup>61</sup> „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.“

<sup>62</sup> „Žádný stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemi, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě nebo pro politické přesvědčení.“

<sup>63</sup> Bensaïd v. Spojené Království, Rozsudek z 6. února 2001. Cit. dle Hubálková, E. [2003: 108].



Tento nedostatek odstraňuje právě přijatá novela cizineckého zákona (zákon č. 428/2005), která zařadila do zákonného textu nové ustanovení § 120a, který zavazuje Policii ČR v rozhodnutí o správním vyhoštění zároveň uvádět, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování.<sup>64</sup> V důvodové zprávě k této novele je uvedeno, že toto ustanovení bylo přijato právě z důvodu souladu s Úmluvou proti mučení. Úprava překážek vycestování v cizineckém zákoně před novelizací znamenala, že o jejich existenci či neexistenci nebylo rozhodováno ve správním řízení, resp. v rámci řízení o správním vyhoštění, výrok tedy nebyl přezkoumatelný; cizinec neměl možnost se proti němu odvolat. Cizinec, jehož vycestování není ve smyslu § 179 po 1. listopadu 2005 možné, bude moci dále v ČR pobývat, a to na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení pobytu.<sup>65</sup> Pomine-li důvod překážky vycestování, vydá policie podle § 50 výjezdní příkaz k opuštění území ČR.

Od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2003 bylo ze zajišťovacích zařízení vyhoštěno celkem 5 380 cizinců a v tomto období bylo vydáno 47 982 správních vyhoštění<sup>66</sup>. Navrátil argumentuje, [2004: 18-19] že mezi cizinci, kterým je vystaveno rozhodnutí o správním vyhoštění a jejich deportace je i fakticky uskutečněna, je mnoho takových, kteří pocházejí ze zemí, kde dochází k vážnému porušování lidských práv. Argument, který tento autor v této souvislosti používá, vychází ze skutečnosti, že jsou z České republiky policií vyhošťováni cizinci i do zemí, jejímž občanům naopak Odbor azylové a migrační politiky uděluje azyl.<sup>67</sup>

O strachu před návratem do země původu někteří zajištění mluví velice často. Zajištění tvoří zvláštní skupinu v rámci cizineckých komunit žijících na našem území. Skutečnost, že se v zajištění ocitli, vypovídá mnoho o jejich sociálním postavení. Jejich krajané v případě pobytových problémů a prvním varování od cizinecké policie (první rozhodnutí o správním

<sup>64</sup> Odst. 1 tohoto ustanovení zní: „Policie v rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 a 120 současně rozhodne, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování (§ 179).“

<sup>65</sup> Toto vízum upravuje § 33 odst. 1 písm. b) cizineckého zákona. Pomine-li důvod, pro který byla cizinci přiznána překážka vycestování, policie vydá rozhodnutí o tom, že překážka vycestování zanikla. Policie poté udělí cizinci výjezdní příkaz a stanoví lhůtu, ve které je povinen vycestovat.

<sup>66</sup> Údaje jsou obsaženy ve zprávě Policie ČR, ŘSCPP *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR, služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. K dispozici na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

<sup>67</sup> Ve sledovaném období 2000 – 2003 patřili k nejčastějším národnostem zajištěných (číslo v závorce udává počet udělených azylů): Číňané (1), Vietnamci (7), Ukrajinci (17), Indové (1), Iráčané (26), Rusové (100 – jedná se převážně o uprchlíky z Čečenska), Gruzínci (7), Pákistánci (2). Statistika udělených azylů k dispozici na [www.mvcr.cz/uprchlici](http://www.mvcr.cz/uprchlici).

vyhoštění nemusí automaticky znamenat detenci) mohou vycestovat a vyřídit tuto záležitost v zemi původu<sup>68</sup>. To někteří ze zajištěných neudělají právě z toho důvodu, že jim doma hrozí nebezpečí nebo se prostě vrátit nechtějí a riskují příslušné sankce. Porušení jejich povinností vyplývajících z cizineckého zákona dojde příliš daleko. Nemají právní znalosti, dostatek konexí a financí, aby vyřídili problém z území ČR. Jsou buďto „na cestě“ nebo nelegálně pracují. V rámci cizineckých komunit žijících na našem území tvoří osoby umístěné v detenci často sociálně izolovanou skupinu i v rámci těchto diaspor ještě před svým zajištěním. Jde např. o osoby, kterým *klienti*<sup>69</sup> z nějakého důvodu nevyplatili několik měsíců mzdu nebo nezprostředkovali pobytové povolení, což tyto osoby ještě více diskvalifikovalo v jejich už tak defenzivním sociálním postavení. Jde také o osoby, které přišly na naše území spontánně a byly zajištěny ještě před tím, než mohly navázat kontakt se svými krajany. V ZZC Bálková, které pravidelně navštěvují, se také objevují uživatelé drog z cizineckých komunit žijících na našem území, jelikož zdravotní centra a rehabilitační programy pro narkomany nabízejí své služby většinou pouze českým občanům. Park v knize *The City* z roku 1925 uvádí čtyři základní potřeby imigranta [cit. dle Uherka 2004: 47]:

*„Musí mít místo, kde se cítí bezpečný (1), domov; místo, odkud může odcházet a kam se může vracet.*

*Musí získávat (2) nové podněty, mít prostor k odpočinku, k novým zážitkům, dojmům.*

*Musí být uznáván (3); to znamená, že musí patřit do nějaké společnosti, v níž má určitý status, musí patřit k nějaké skupině, v níž něco znamená, tam či onam. Musí být individualitou spíše než pouhou součástí ekonomické a sociální mašinerie.*

<sup>68</sup> Většina pracovních migrantů je nucena ponechat vyřizování svých pobytových dokumentů tzv. klientům, profesionálním prostředníkům. Ti jsou důležitou součástí migračních sítí a v případě selhání této služby se imigrant ocitá na území cizího státu bez možnosti svojí situaci legálně sám vyřešit. Srov. Červinka [2004: 125-126].

<sup>69</sup> O těchto zprostředkovatelích práce a spojovacím článku mezi pracovníkem a nelegálními strukturami více v textu Červinky [2004: 127 - 131], Černíka [2004: 71; 82 - 85] a Uherka [2003: 203]. Jde o občany států bývalého SSSR, kteří v České republice žijí delší dobu, mají zde firmu, bankovní účet, disponují kontakty na subjekty hospodářské činnosti. Zvládají vyřízení pobytového povolení, dokáží zajistit adresu trvalého bydliště nebo zajistit bydlení na ubytovně. Na oplátku inkasují část mzdy. Funkce „předáků“, kteří zajišťují pracovní příležitosti a podmínky pracovní činnosti, má v prostoru bývalého SSSR velkou tradici (*brygadyr*). Skupiny pracovníků bez stabilního pracovního poměru k určitému podniku (*sabašnici*) vedené zkušeným vedoucím odcházely z evropských částí SSSR na Sibiř či do střední Asie hluboko před rozpadem SSSR v roce 1991.



*A konečně (4) musí mít v někom nebo v něčem zalíbení, mít důvěrný vztah, třeba i jen k pouhé kočce nebo psovi, vůči kterým pociťuje náklonnost a ví, že je tato náklonnost opětována“.*

V případě tranzitních migrantů tuto klasifikaci použít nemůžeme, ale u případů zajištěných z bývalých zemí SSSR je možné nedostatečné uspokojování jedné nebo více těchto potřeb pozorovat. Řada z nich patří do skupiny osob, které nesplňují taxativní a úzká kritéria pro udělení azylu<sup>70</sup>, ale přesto se cítí z nějakého důvodu v zemi původu diskriminováni nebo znevýhodněni<sup>71</sup>. Jejich případy tak na azylovou ochranu kvůli nedostatečné intenzitě a charakteru jejich potíží nedosáhnou. Odbor azylové a migrační politiky, rozhodující o udělení azylu v řadě rozhodnutí o neudělení azylu argumentuje rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vilvarajah a ostatní z roku 1991 kde soud konstatuje, že pouhá možnost špatného zacházení nemá sama o sobě za následek porušení čl. 3 Evropské úmluvy<sup>72</sup>. Aby bylo možno trest pokládat za „ponižující“ a aplikovat na něj čl. 3 Evropské úmluvy, musí podle rozsudku ve věci Costello-Roberts z roku 1993, ponížení a pokoření, které jej provázejí, dosáhnout mimořádného stupně úrovně, jejíž hodnocení závisí na souhrnu všech okolností případu.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Důvody pro udělení azylu jsou specifikovány v § 12 zákona č. 325/1999 Sb, o azylu, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). „Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů (...)“

<sup>71</sup> Z rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 6. 2. 2002, č.j. 5 A 758/2000-35 „Podle přesvědčení soudu je známým jevem v každé zemi (byť v některé více a v jiné méně, nicméně i v zemích nejvyššího standardu ochrany lidských práv a důsledné demokracie), že příslušníci určité rasy, národnosti, náboženského vyznání, sociální skupiny nebo politického přesvědčení se mohou stát u svých spoluobčanů právě pro tyto vlastnosti terčem ústrků, slovních i fyzických útoků, diskriminačních postupů při přístupu ke vzdělání, k výkonu určitých povolání, ba dokonce i přístupu na určitá místa nebo užívání veřejného majetku. Zdrojem takového nepřátelského jednání mohou být nejrůznější negativní lidské vlastnosti jako xenofobie, animozita, závist, msta za dřívější příkoří domnělá i skutečná, důvodná i nedůvodná obava o bezpečnost, náboženské důvody, strach z ohrožení sociálních jistot atd. To však samo o sobě není ještě pronásledování ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu (resp. ve smyslu čl.1, bod A.2. Úmluvy o právním postavení uprchlíků, publikované v České republice pod č.208/1993 Sb.). Pronásledováním není ani masový výskyt těchto jevů v určité zemi nebo její části za předpokladu, že tu nejde o součást státní politiky, že tedy nejde o jevy státní moci buď přímo vyvolané, tajně podporované, státními orgány vědomě trpěné či státní mocí záměrně nedostatečně potlačované. Jestliže však orgány státní moci takové jevy cíleně potírají a čelí jim, nelze mluvit o pronásledování ani tam, kde možnosti státních orgánů nejsou dostatečné a taková opatření nemají trvalý a stoprocentní efekt.“

<sup>72</sup> A-215.

<sup>73</sup> A247-C.

## 2.2. Právní úprava zajištění

K zajištění bývá nejčastěji použit § 124 cizineckého zákona.<sup>74</sup> K omezení osobní svobody cizince dochází následkem služebního zákroku příslušníka Policie ČR.<sup>75</sup> Obecně platí, že policie by neměla přistupovat k zajištění obecně, jako k navazujícímu opatření vztahujícímu se na všechny cizince, se kterými bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění.<sup>76</sup> Podle UNHCR by detence neměla být používána jako represivní či disciplinární opatření za nelegální vstup nebo přítomnost na území.<sup>77</sup> Podle ECRE by důvody pro zajištění stanovené národní legislativou měly mezi jinými zohledňovat skutečnost, že pouhý nelegální vstup na území evropského státu je sám o sobě nepřijatelný jako důvod k zajištění žadatele o azyl.<sup>78</sup>

Policie je podle cizineckého zákona oprávněna zadržet cizince, dojde-li ke kumulativnímu splnění dvou podmínek: a) cizinci bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, b) je zde nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

<sup>74</sup> Toto ustanovení zní: „Policie je oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, je evidován v evidenci nežádoucích osob.“

<sup>75</sup> Služební zákrok, dovoluje-li to jeho povaha a okolnosti, musí být doprovázen odpovídající výzvou (§ 9 odst. 1 zákona o Policii ČR (zákon č. 283/1991 Sb.). Více o povinnostech Policie ČR při služebním zákroku v článku Matěje Hromádky [2004]. Předvedení je v této souvislosti následkem odmítnutí či nemožnosti prokázat totožnost. Z těchto důvodů může předvést cizince také strážník obecní policie a celník (na službu cizinecké a pohraniční policie). Zajištění může trvat jen po dobu, kdy k němu existují důvody, nejdéle však 48 hodin. V této lhůtě je nutné vydat rozhodnutí o zajištění ve smyslu cizineckého zákona. K omezení osobní svobody v oblasti správního práva může dojít následkem předchozího formálního řízení, bezprostředního zásahu, faktického pokynu a jiného obdobného úkonu. [Mates 2003] Toho, kdo fyzicky napadá jinou osobu či policistu, poškozuje cizí majetek nebo se pokusí o útěk, může policista omezit ve volnosti pohybu připoutáním k vhodnému předmětu. Zajištění cizinci vnímají jako velkou újmu skutečnost, že nemají po svém zadržení možnost vyřídít urgentní osobní záležitosti. V ubikacích na svých dočasných adresách mají své osobní věci, včetně oblečení, telefonických kontaktů atd. Po převezení do detence jsou v situaci lidí „vytržených“ ze společenských vztahů a komunikačních sítí. Nemají prostředky na zakoupení telefonní karty, jejich osobní věci uložené v přechodném bydlišti v ČR jsou v nebezpečí (neplacení nájemného a důsledky s tím spojené). Během pobytu na karanténě např. policie v ZZC Bálková používání telefonu nedovoluje.

<sup>76</sup> Cit. směrnice UNHCR [1999]. „(...) detention should only be resorted to in cases of necessity. The detention of asylum seekers who came 'directly' in an irregular manner should, therefore, not be automatic, or unduly prolonged. This provision applies not only to recognised refugees but also to asylum seekers pending determination of their status, as recognition of refugee status does not make an individual a refugee but declares him to be one.“

<sup>77</sup> Cit. směrnice UNHCR (1999).

<sup>78</sup> ECRE (European Council on Refugees and Exiles) je sdružením evropských nevládních organizací asistujících cizincům. *Position Paper on the Detention of Asylum Seekers*. April 1996. ([www.ecre.org](http://www.ecre.org))



Podmínka a) je u zajištěného cizince splněna vždy, z odůvodnění řady rozhodnutí o zajištění však nevyplývá, že by zároveň došlo ke splnění podmínky b). Správní orgán často odůvodňuje zajištění stejnými skutečnostmi, pro jaké bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění (spáchání přestupku proti cizineckému zákonu a nebezpečí maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí). Ve svém důsledku by tento postup znamenal, že v případě takového odůvodnění by musel být zajištěn každý cizinec, se kterým bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. V praxi k tomu samozřejmě nedochází, potvrzuje to disharmonii policejního postupu, kdy různé útvary cizinecké policie v případě cizinců v identické situaci a při spáchání shodného přestupku rozhodují různě. Záměrem zákonné úpravy není zajišťovat všechny cizince, ale postihovat jen ty nejzávažnější a opakované případy porušení povinností. Ke splnění podmínky b) by došlo, kdyby byla dána a prokázána existence skutečností, jako je nebezpečí maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí atd. Zajištění je koncipováno jako mimořádné opatření mající zabránit recidivě v porušování povinností cizince na území ČR. I přes skutečnost, že cizinecký zákon reguluje důvody zajištění deklaratorním způsobem, lze z těchto ustanovení dovodit, že postihovaným jednáním odůvodňujícím obavu z maření výkonu rozhodnutí jsou především opakovaná porušování zákonů České republiky, zejména cizineckého zákona. Důvody pro využití zajištění je nutno s ohledem na jejich vážný charakter vykládat restriktivně<sup>79</sup>. Pořízek [2004: 27] cituje stanovisko Výkonného výboru UNHCR z roku 1977, které se týká vyhoštění a kde se doporučuje, aby bylo vyhoštění spojeno s vazbou či zajištěním pouze v případech, kdy je to naprosto nezbytné z důvodů národní bezpečnosti či veřejného pořádku a aby vazba nebo zajištění nebyly nadměrně prodlužovány. Podle UNHCR by se zajišťování žadatelů o azyl mělo předcházet, a to s ohledem na útrapy, které sebou toto opatření nese. Pokud je to nezbytné, tak by k zajištění mělo dojít pouze z důvodů stanovených zákonem, a to za (1) účelem ověření totožnosti, (2) ke zjištění informací, na nichž je žádost o azyl založena, (3) v případě projednávání žádosti žadatelů, kteří zničili svoje cestovní doklady či průkazy totožnosti nebo použili padělaných dokumentů s úmyslem oklamat státní úřady ve státě, v němž zamýšleli požádat o azyl, nebo (4) z důvodů ochrany národní bezpečnosti či veřejného pořádku<sup>80</sup>. Stanovisko ECRE připouští

<sup>79</sup> Za upozornění na možnost takové argumentace děkuji svému kolegovi, Mgr. Jaroslavu Větrovskému.

<sup>80</sup> Závěr Výkonného výboru č. 44 z roku 1986 k detenci uprchlíků a žadatelů o azyl z roku 1986. K dispozici na [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

zajištění žadatelů o azyl pouze v případech, kdy je žadatel stíhán za spáchání vážného nepolitického trestného činu odlišného od porušení norem cizineckého nebo přistěhovaleckého práva, jako krajní opatření v případě opakovaného a neoprávněného nedodržování oznamovací povinnosti uložené úřady nebo v případě, kdy po ukončení spravedlivé a efektivní azylové procedury žadatel nesplnil povinnost opustit území azylové země<sup>81</sup>.

Jednání uvedené v § 119 odst. 1 písm. a) upravuje správní vyhošťování osob s přechodným pobytem na území<sup>82</sup>, ustanovení, na která odkazuje § 124 cizineckého zákona, se týkají jednání, kdy cizinci policie vydá zákaz pobytu až na 10 let, „*je-li důvodné nebezpečí, že by mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným podobným způsobem.*“<sup>83</sup> Podle dostupných vyjádření cizinecké policie doposud nikdo podezřelý z těchto aktivit v českých detencích internován nebyl. Takové preventivní ustanovení by postihovalo osoby, které se teprve k činu chystají. Navíc úprava v cizineckém zákoně nepostihuje osoby, které by takové činy schvalovaly nebo přímým pachatelům poskytovaly útočiště. Tato interpretace by byla možná pouze s použitím mimořádně extenzivního výkladu. V případě trestního stíhání by takové osoby byly umístěny ve vazbě a nikoli v detenci.

Dalším důvodem desetiletého zákazu pobytu podle § 119 odst. 1 písm. b), c) cizineckého zákona, který zakládá možnost zajištění, je, „*je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo jestliže úmyslně porušuje právní předpisy nebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí.*“ Z hlediska praxe je častým důvodem zajištění posledně jmenovaný důvod. Týká se opakovaného nerespektování

<sup>81</sup> *Position Paper on the Detention of asylum seekers.* ECRE. April 1996.

<sup>82</sup> Přechodný pobyt na území upravuje Hlava III cizineckého zákona. Jde o pobyt ve smyslu § 17 tohoto zákona bez nutnosti disponovat vízem nebo na základě uděleného krátkodobého víza, dlouhodobého víza, diplomatického víza nebo zvláštního víza, na základě povolení k přechodnému pobytu anebo na základě výjezdního příkazu. Pro účely správního vyhoštění (§ 118 cizineckého zákona) se za přechodný pobyt považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště anebo pobyt na vízum udělené podle azylového zákona.

<sup>83</sup> Identicky se postupuje dle § 120 cizineckého zákona v případě správního vyhoštění cizince s povolením k pobytu.



zpravidla předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění, kde maximální desetiletá lhůta prodlužuje původní délku sankce. Důvody a motivy takového jednání jsou samozřejmě individuální, přesto je možné generalizovat typické případy. Jde často o cizince, kteří se ocitli v zajištění už poněkolkáté, policie je nedokáže vyhostit zejména díky skutečnosti, že jde o osoby bez státní příslušnosti nebo jejich ambasády nespolupracují či spolupracují liknavě. Tyto osoby někdy také maximálně komplikují svoji identifikaci změnami svého jména, data narození, státní příslušnosti, jednacního jazyka, protože o opuštění území České republiky nemají zájem. Dále maří opakovaně výkon správních rozhodnutí ti z cizinců, kteří jsou opakovaně zadrženi při pokusu o nelegální přechod státní hranice. Častou kategorií zajištěných se zákazem pobytu na 10 let jsou občané ze zemí bývalého SSSR, kteří neodjeli z České republiky ani po té, co již jednou obdrželi rozhodnutí o správním vyhoštění. První správní vyhoštění je jim vydáno nejčastěji kvůli porušení povinnosti stanovené v § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 nebo 2 cizineckého zákona: „*pobývali na území bez cestovního dokladu, ač k tomu nebyli oprávněni nebo (...) po uplynutí platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu nebyli oprávněni.*“ Za tato porušení stanoví cizinecký zákon sankci 3 let zákazu pobytu. Důvodem těchto provinění podle vyjádření zajištěných bývá nejčastěji ztráta cestovního dokladu (nebo jeho neoznámená krádež) nebo prodloužení pobytu i po uplynutí doby povolené vízem. Pozbytí pasu některým z možných způsobů a neohlášení této skutečnosti někdy samo o sobě k zajištění stačí i přesto, že zákon takový postup nevyžaduje.<sup>84</sup>

Je třeba zdůraznit, že hlavním důvodem, proč migrant z bývalého SSSR neopustí Českou republiku, je neznalost následku tohoto jednání: imigranti podle zkušenosti z praxe před zajištěním o instituci zařízení pro zajištění cizinců mnoho nevědí, nejčastěji o ní neslyšeli vůbec. Samozřejmě tuší, že existuje nějaká forma sankce a snaží se vyhýbat se policii a kontrolám, ale zajištění je většinou svojí tvrdostí šokuje. Dále první rozhodnutí o správním vyhoštění nerespektují cizinci, kteří mají před návratem do země původu strach. O možnosti

<sup>84</sup> Slovo „zejména“ v ustanovení § 124 regulujícího zákonné podmínky zajištění explicitně odkazuje na porušení povinností cizince zmíněné v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7. Nemožnost disponovat s pasem a „propadlé“ vízum je upraveno až následujícím písmenem c), přesto i z těchto důvodů policie cizince zajišťuje, což ale není díky demonstrativnímu výčtu důvodů pro zajištění se zákonem v rozporu.

požádat o azyl nevědí nebo mají strach svůj příběh státním autoritám vypovědět. K žádosti o azyl se odhodlají až v zajištění, kde jde o jeden ze způsobů, jak zpomalit nebo zcela zastavit deportaci. Jedním z dalších důvodů nevycestování ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem je existence vztahu obdobného rodinnému k českému občanovi. Tyto skutečnosti bývají nejčastějším důvodem k podání návrhu na propuštění ve smyslu § 200o a násl. zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu nebo žaloby proti rozhodnutí o zajištění podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Před účinností SŘS civilní soud posuzoval nejen to, zda zákonné důvody pro zajištění trvají, ale přezkoumával také zákonnost rozhodnutí o zajištění. Od 1.1.2003 je toto rozhodnutí přezkoumáváno správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Soudům v občanském soudním řízení zůstala pravomoc k rozhodování o propuštění cizince ze zajištění. Civilní soud v souladu s ustanovení § 120 odst. 2 OSŘ provádí důkazy i nad rámec důkazního návrhu, je-li to potřebné ke zjištění skutkového stavu jako podkladu pro rozhodnutí. Tato úprava vyvolává oprávněné otázky nad účelností její podoby. Jako hospodárnější se nabízí sjednocení agendy rozhodování o zajištění soudům veřejného práva [Bureš, Drápal, Krčmář, Mazanec 2003:841]. Podle těchto autorů není důvod pro to, aby probíhající řízení u správního soudu bránilo rozhodnout podle § 200o a násl. soudu obecnému. Také nelze obecnému soudu zabránit v tom, aby i při dosud neskončeném řízení před správním soudem posuzoval otázku, zda samo rozhodnutí o zajištění bylo zákonné; nemůže ovšem autoritativním výrokem toto rozhodnutí zrušit (výlučná pravomoc správního soudu). Z důvodu skutečnosti, že řízení o správní žalobě je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, správní soud přezkoumává věc jen v mezích žalobou vytyčených. Je-li tedy rozhodnutí o zajištění vadné či nezákonné v relacích, které žalobce nenamítal, bude žaloba zamítnuta jako nedůvodná. Autoři komentáře k OSŘ tak presumují možnost situace, kdy žalobce u obecného soudu uspěje, jelikož soud shledá zákonnou podmínku zajištění nedostatečnou, přičemž ve stejné věci v řízení proti rozhodnutí u správního soudu soud žalobci nevyhoví. Jedna z podstatných odlišností obou řízení se projevuje v tom, že návrh na zrušení rozhodnutí je možné podat jen jednou (překážka rei iudicatae - § 46 odst. 1 písm. a) SŘS). Návrh na propuštění lze naproti tomu podat opakovaně (podle § 200t OSŘ je jedinou překážkou nutnost uplynutí lhůty tří týdnů od právní moci předchozího rozhodnutí). Bohužel, zatím neexistuje studie, která by taková soudní rozhodnutí



obecněji interpretovala a popsala tak českou soudní praxi. Ani Nejvyšší správní soud se podle veřejných sbírek svých rozhodnutí takovým případem dosud nezabýval.<sup>85</sup>

Dalšími explicitními důvody pro zajištění jsou ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) body 6 a 7 cizineckého zákona. Takové jednání spočívá v „překročení státní hranice v úkrytu nebo pokus o takové jednání, nebo pokud cizinec překročí státní hranici mimo hraniční přechod.“<sup>86</sup> Pokud bychom analyzovali strukturu zajištění chronologicky, migranti zachycení na hranicích, dominovali v prvním období existence detencí v České republice<sup>87</sup>.

Konečně „nežádoucí osobou“, což je další kategorie cizinců připadající v úvahu pro umístění v detenci, cizinecký zákon rozumí ve smyslu § 154 odst. 1 cizince, jemuž „nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, veřejný pořádek, ochranu veřejného zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.“ Tato definice je v souladu s vymezením nežádoucí osoby podle Schengenské úmluvy. Návrh na označení cizince za nežádoucí osobu může policie podat jen v době, kdy cizinec pobývá mimo území České republiky a rozhoduje o něm vedoucí ředitelství služby cizinecké policie v konkrétním územním okruhu. Policie cizinci jeho zařazení do této evidence nesdělují [podrobněji Vlčková 2003].

<sup>85</sup> Jednou z otázek, na které by bohatší judikatura měla odpovědět; je i situace, kdy zajištěný cizinec podá návrh ve smyslu § 200a a násl. OSŘ a policie ještě před rozhodnutím soudu realizuje deportaci. Soudy potom nezbyvá než řízení zastavit s odůvodněním, že účinky zajištění již netrvají a cizinec se tedy nedomůže autoritativního výroku o zákonnosti či nezákonnosti svého zajištění.

<sup>86</sup> Je překvapující, že zákonodárce vyzdvihl tyto dva důvody a provinění spočívající v podobném jednání, (které je také sankcionováno zákazem pobytu na 5 let a je zařazeno na stejné místo v zákoně, pouze pod jiný bod) tedy „prokázání se při hraniční nebo pobytové kontrole dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním“ není jako důvod pro zajištění uvedeno. Podle výzkumu provedeném na hraničních přechodech (kde je výskyt falešných dokumentů mnohem častější) opravdu k zajišťování osob zneužívajících doklady nedochází. Postupuje se odlišně. Tyto osoby jsou obviněny z trestného činu padělán a pozměňování veřejné listiny podle § 176 zákona č. 140/1961 Sb., (trestní zákon), ve zrychleném řízení jsou odsouzeny k trestu soudního vyhoštění a mají povinnost opustit území ČR sami a na své náklady. Tuto možnost by řada zajištěných Ukrajinců z Bálkové uvítala, mohli by si tak zařídít neodkladné záležitosti, které zajištěním vznikly (výběr peněz a jiných cenností, vyzvednutí osobních věcí z ubytovny). Policejní eskortu na hranice své země považují zajištění za ponižující, necítí se být zločinci.

<sup>87</sup> ZZC Bálková jako první z nich vznikla v roce 1998 právě z toho důvodu, aby bylo kam umístit osoby neúspěšně se pokoušející přejít do Německa. V současnosti se poměr obrátil a převažují osoby zajištěné ve vnitrozemí, zejména nelegálně pracující cizinci.

Směrnice UNHCR, *vhodná kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999*, uvádí hned několik alternativ k detenci, které by měly být zvažovány s ohledem na individuální situaci žadatele. Směrnice doporučuje státům namísto zajištění:

- a) ohlašovací povinnost, kde lze pobyt žadatele mimo detenci po dobu azylového řízení podmínit jeho souhlasem s tím, že se bude pravidelně hlásit příslušným úřadům. Samotné propuštění může být podmíněno zárukou samotného žadatele a/nebo jeho rodinným příslušníkem, nevládní organizací nebo společenské organizace, u nichž lze předpokládat, že zajistí, aby se žadatel pravidelně hlásil příslušným úřadům. Dodržoval práva a povinnosti vyplývající z azylového řízení a dostavoval se k jednání a úředním schůzkám,
- b) pobytovou povinnost, která znamená, že žadatel nebude zajištěn pod podmínkou, že se bude zdržovat po dobu azylového řízení na určité adrese nebo v rámci určité správní oblasti. V tomto případě si žadatel musí předem obstarat souhlas se změnou bydliště nebo k opuštění stanovené správní oblasti s tím, že udělení souhlasu nebude bezdůvodně odkládáno v případě, kdy hlavním důvodem přemístění je sloučení rodiny nebo skutečnost, že žadatel bude mít snadnější přístup ke svým příbuzným,
- c) další alternativou je ustanovení ručitele, kterého si musí žadatel opatřit a který je odpovědný za to, že se žadatel dostaví na oficiální schůzky či k jednání pod pokutou určité peněžité částky uloženou ručiteli,
- d) propuštění na kauci umožňuje zajištěnému cizinci, pokud složí písemnou záruku a najde si ručitele, požádat o propuštění na kauci (samotná výše kauce ovšem nesmí být vysoká, aby využití této alternativy nebylo fakticky znemožněno),
- e) jako poslední z demonstrativních eventualit k detenci UNHCR zmiňuje pobyt v otevřených ubytovacích zařízeních hromadného typu, kde by žadatelé měli povoleno tato zařízení opouštět resp. se do nich vracet během určité stanovené doby.

Zařazení ohlašovací a pobytové povinnosti do českého cizineckého práva by v řadě případů systém fungování deportace zefektivnilo. Cizinec, který neoprávněně před vznikem takové povinnosti na našem území pobýval, by byl postaven před jasnou povinností zajistit své vycestování sám; na své náklady. Došlo by k úspoře nákladů na provoz detencí i zajišťujícího



personálu. V případě, že by cizinec porušil svou jasně definovanou ohlašovací a pobytovou povinnost, následovalo by jeho krátkodobé (tedy nikoli dnešní - 6 měsíční) zajištění s urychlenou realizací správního vyhoštění. Detence by byla skutečně jen přechodným místem pro umístění cizince před následnou deportací, nikoli několika měsíčním nákladným opatřením, které v řadě případů k deportaci ve skutečnosti nevede.<sup>88</sup> Rozhodování o zajištění by tak mělo být vedeno v souladu s právními principy, zejména principem účelovosti, rovnosti a proporcionality.<sup>89</sup> Nemělo by být k tomuto opatření přistupováno v situacích, kdy je zřejmé, že cizinec nesplnil své zákonné povinnosti vlivem událostí, které nemohl ovlivnit, nebo jejichž charakter odůvodňuje jejich posouzení z hlediska priority respektu k lidským právům (před zájmem státu na ukončení pobytu cizince). Tyto zásady je možné nalézt v návrhu směrnice SEC(2005) 1057, o společných standardech při návratech, kde je možnost podrobení osoby správnímu zajištění upravena způsobem, který takové opatření povoluje pouze v případě, pokud by nebylo dostatečně použít méně omezující druh zásahu do svobody pohybu a pobytu. Návrh směrnice počítá s pravidelným ohlašováním se úřadům, uložením finanční záruky, předáním dokumentů nutných k vycestování úřadům, povinností setrvávat na vymezeném místě a jinými opatřeními.<sup>90</sup> Výčet těchto opatření je tedy demonstrativní. Navržená směrnice také počítá s tím, že zajištění bude možné pouze na základě rozhodnutí soudu<sup>91</sup>, který bude zároveň takové rozhodnutí přezkoumávat nejméně jednou za měsíc (Čl. 14 odst. 3). Návrh počítá s maximální lhůtou pro zajištění v délce šesti měsíců (Čl. 14 odst. 4).

<sup>88</sup> V ZZC pobývá řada žadatelů o azyl, jejichž řízení o udělení azylu trvá déle než zákonnou zajišťovací lhůtu 180 dnů. Také existují případy cizinců, kde se Polici ČR nepodaří jejich deportaci zajistit spoluprací se zastupitelským úřadem daného státu a Policie je nucena cizince po uplynutí zákonné lhůty ze ZZC propustit.

<sup>89</sup> Detailní studie o nutnosti zohledňovat při správním rozhodování právní principy viz. Skulová [2003].

<sup>90</sup> Čl. 14 odst. 1 návrhu směrnice: „Where there are serious grounds to believe that there is a risk of absconding and where it would not be sufficient to apply less coercive measures, such as regular reporting to the authorities, the deposit of a financial guarantee, the handing over of documents, an obligation to stay at a designated place or other measures to prevent that risk, Member States shall keep under temporary custody a third country national, who is or will be subject of a removal order or a return decision.“

<sup>91</sup> Čl. 14 odst. 2 citované směrnice. V odůvodněných případech může být rozhodnutí o zajištění vydáno správním orgánem, ale v takovém případě je nutno ho potvrdit soudní instancí do 72 hodin od omezení osobní svobody cizince. „Temporary custody orders shall be issued by judicial authorities. In urgent cases they may be issued by administrative authorities, in which case the temporary custody order shall be confirmed by judicial authorities within 72 hours from the beginning of the temporary custody.“

Stanovisko UNHCR<sup>92</sup> k zajišťování žadatelů o azyl obecně je negativní „*As a general principle asylum-seekers shouldn't be detained. According to Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to seek and enjoy asylum is recognized as a basic human right. In exercising this right asylum-seekers are often forced to arrive at, or enter, a territory illegally. However the position of asylum seekers differs fundamentally from that of ordinary immigrants in that they may not be in a position to comply with the legal formalities for entry (...).*“

V ČR se v případě odhalení cizince pocházejícího z jiného než členského státu EU na státních hranicích bez povolení postupuje podle toho, zda jde o osobu přicházející do země nebo území ČR opouštějící, případně osobu vrácenou pohraničními orgány sousedního státu. Jako stát obklopený dalšími členskými státy EU má ČR uzavřené s těmito státy readmisní smlouvy (viz. dále). Nejde tedy jen o to, jak argumentuje Pořízek [2004], nepenalizovat žadatele o azyl umístěním do detence, ale vůbec o to, umožnit jim do české azylové procedury vstoupit. Podle šetření na polských a slovenských hranicích, kudy k nám migranti přicházejí<sup>93</sup>, čeští pohraničníci podle těchto dohod v praxi postupují a nelegální cizince Polsku a Slovensku vrací. Readmise se uskutečňuje, jakmile druhá strana vyjádří s převzetím osob souhlas. Základní otázkou současnosti tak pomalu přestává být typ režimu zařízení ve kterém jsou žadatelé o azyl umístěni. Primární se stává samotná možnost vstoupit do azylového řízení. Dnes je de facto odepřeno žádat o azyl na hranicích, tedy na místě prvního styku uprchlíka s orgány daného státu<sup>94</sup>. I v případě, že se totiž cizinec dostaví na hraniční přechod dobrovolně a požádá tam o azyl, bude v readmisním řízení vrácen do sousední země, ze které přišel.<sup>95</sup> Podle současné úpravy je tak dovoleno do azylové procedury vstoupit třem kategoriím cizinců (za předpokladu, že odpovědným není ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 343/2003<sup>96</sup> jiný členský stát):

<sup>92</sup> Cit. směrnice UNHCR z února 1999.

<sup>93</sup> Počty cizinců v ohrožení přicházejících směrem ze SRN nebo Rakouska jsou zanedbatelné.

<sup>94</sup> V azylovém zákoně jsou v § 3a uvedena místa, kde cizinec může žádat o azyl. „*Cizinec je oprávněn učinit prohlášení o azylu a) policii 1. na hraničním přechodu 2. v přijímacím středisku 3. na odboru cizinecké a pohraniční policie za podmínky, že se dostavil dobrovolně, nebo 4. v zařízení pro zajištění cizinců (...)*“

<sup>95</sup> Tento postup samozřejmě neplatí pro případy na mezinárodním letišti Ruzyně.

<sup>96</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.



- a) těm, kteří dobrovolně přijdou do přijímacího střediska Vyšší Lhoty nebo přiletí na letiště v Ruzyni,
- b) těm, které členské státy EU České republice vrátí na základě mezistátních readmisních dohod nebo výše zmíněné evropské směrnice, protože přišli na jejich území z území České republiky,
- c) těm, kteří jsou objeveni policií jako nelegálně pobývající ve vnitrozemí ČR.<sup>97</sup>

Takto restriktivně fungující systém vede k synchronnímu vývoji počtu žadatelů o azyl. Od vstupu ČR do EU čísla klesají<sup>98</sup>. Státy EU vyřešily nárůst počtu žadatelů o azyl v posledních 20 letech tím, že se je snaží udržet co nejdále od svých hranic.<sup>99</sup> To, co po 2. světové válce několik desetiletí v demokratické Evropě nepřipadalo v úvahu – odmítnout emigranta žádajícího o azyl na hranicích země - se stalo běžným postupem, jež dnes málokdo problematizuje. Prvním konceptem na cestě k expulzi nechtěných cizinců byl vznik tzv. „bezpečných třetích zemí“<sup>100</sup>, kam byli žadatelé transportováni a měli nalézt ochranu. Dnes se uvažuje o vzniku táborů pro žadatele o azyl dislokovaných mimo hranice EU.

### 2.2.1. Průběh azylového řízení v zajištění

Po příjezdu do zařízení má cizinec možnost projevit úmysl požádat o azyl do 7 dnů od poučení o této možnosti<sup>101</sup>. Jeho žádosti může bránit to, že již dříve o azyl v ČR požádal a od

<sup>97</sup> Jurman [2005: 45] „Pokud bychom tak chtěli určit kritéria, podle kterých se ČR nejčastěji shledá odpovědná za provedení azylového řízení, půjde pravděpodobně o žadatele, kterým české zastupitelské úřady udělily vízum opravňující je ke vstupu na území EU, případně o osoby, které budou na území ČR dopraveny nelegálně (nebude možné zjistit jak a odkud) a dosud v žádném členském státu o azyl nepožádaly.“

<sup>98</sup> V roce 2001 požádalo o azyl v ČR 18 094 cizinců, v roce 2002 8 484 cizinců, v roce 2003 11 400 cizinců, v roce 2004 5 495 cizinců, od ledna do června 2005 to bylo 1 803 žadatelů. Zdrojem dat je statistika Odboru azylové a migrační politiky, [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz). Na jaře 2005 byl uzavřen azylový tábor Červený újezd a další střediska budou pravděpodobně následovat. Uvažuje se i o redukci kapacity zajišťovacích zařízení.

<sup>99</sup> Přehledem vývoje evropské migrace po roce 1945 se zabývá řada autorů. Jednou z nich je MELIS [2001: 7-23]. Melis také používá pro označení novodobých neevropských migrantů v EU termín šestadvacátý členský stát.

<sup>100</sup> Podle § 2 odst. 2 českého AZ se bezpečnou třetí zemí „rozumí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle mezinárodní smlouvy, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. (...)“

<sup>101</sup> § 3b odst. 1 azylového zákona: „Oprávnění cizince učinit prohlášení o azylu v zařízení pro zajištění cizinců zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení azylu na území a důsledcích spojených s uplynutím této lhůty.“

jeho pravomocně skončeného předchozího řízení dosud neuplynuly dva roky<sup>102</sup>. V takovém případě bude Odborem azylové a migrační politiky cizinec informován, že na jeho úmysl není možné brát zřetel. Taková osoba není v právním postavení žadatele o azyl a může zvolit dobrovolný návrat do země původu nebo může být vyhoštěna<sup>103</sup>.

Pokud ztotožnění takového migranta nebylo policií ve spolupráci s ambasádou dosaženo, cizinec je propuštěn po 180 dnech a je mu vystaven výjezdní příkaz<sup>104</sup>. Jeho povinností je ve lhůtě v něm stanovené opustit území České republiky sám, na vlastní náklady. Při odchodu dostává cizinec své osobní věci, které měl na sobě nebo při sobě v okamžiku omezení osobní svobody.<sup>105</sup>

V případě, že cizinec požádá v detenci o azyl, probíhá azylové řízení.<sup>106</sup> V případě pozitivního rozhodnutí představuje tato skutečnost důvod pro bezodkladné propuštění ze zařízení.<sup>107</sup> Pokud k rozhodnutí nedojde v 6 měsíční lhůtě určené k zajištění, cizinec je převezen do azylového tábora a řízení pokračuje tam.<sup>108</sup> V případě neudělení azylu má

<sup>102</sup> § 10 odst. 3 azylového zákona: *Cizinec, který v České republice o udělení azylu již žádal, je oprávněn podat žádost o udělení azylu nejdříve 2 roky od pravomocného ukončení předchozího řízení. V případě, že cizinec požádal o soudní přezkum správního rozhodnutí, považuje se za počátek dvouleté lhůty den nabytí právní moci soudního rozhodnutí.* Následující ustanovení umožňuje ve specifických případech tuto lhůtu prominout. § 10 odst. 4 azylového zákona: *„Ministerstvo může v případě hodném zvláštního zřetele lhůtu stanovenou v odstavci 3 prominout.“* Nicméně právě z důvodu existence odstavce 3 např. nepovažovalo Rakousko před vstupem České republiky do Evropské unie naši zemi za „bezpečnou třetí zemi“, tzn. bezpečnou zemi pro uprchlíky na cestě za ochranou [Srov. Rozumek 2005].

<sup>103</sup> Obdobná je situace v případě, pokud cizinec o azyl nepožádá. Jeho možnosti deportace jsou stejné.

<sup>104</sup> Tento druh víza je upraven v § 50 cizineckého zákona. Jde o „... (1) doklad který policie uděluje (...) při správním vyhoštění. (2) Policie (...) udělí výjezdní příkaz a stanoví lhůtu, ve které je cizinec povinen vycestovat z území... (3) Výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území ČR po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů a k vycestování z území. (6) Doba přechodného pobytu cizince na výjezdní příkaz nesmí být delší než 60 dnů, dobu pobytu stanoví a ve výjezdním příkazu vyznačuje cizinecká policie.“

<sup>105</sup> Problém nastává, když byl cizinec zajištěn v létě a je propuštěn v zimním období – jeho oblečení neodpovídá ročnímu období.

<sup>106</sup> Otázku legitimacy zajišťování žadatelů o azyl řešíme na jiném místě. Zde je vhodné citovat názor Hughese, Liebauta [1998: 1] *„The diverse arguments advanced in favour of detention are difficult to defend when weighed against the serious infringement of personal liberty involved. It is very rare for asylum seekers in detention to be charged with offences other than illegal entry, which is not a ‚crime‘ in itself. Under international refugee law, illegal entry is to be treated with circumspection, with the focus on the nature of the asylum claim rather than the mode of transport or entry to the country. There is an inhuman disproportionality in inflicting detention upon someone who simply falls foul of complex administrative procedures which even a country’s own nationals can find confusing. The use of detention in order to verify identity cannot justify a stay of more than a few weeks in these days of high technology databases and international exchange of finger prints.“*

<sup>107</sup> § 127 cizineckého zákona odst. 1: *„Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno (...) c) je-li cizinci udělen azyl.“*

<sup>108</sup> § 27 azylového zákona: *„Rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo přiměřeně prodloužit. O prodloužení lhůty*



zajištěný migrant možnost do 7 dnů podat správní žalobu.<sup>109</sup> Ta směřuje ke krajskému soudu, v jehož obvodu je žadatel o udělení azylu v den podání žaloby hlášen k pobytu.<sup>110</sup> Tak zajištěný zůstává v právním postavení žadatele o azyl. V případech častého postupu Odboru azylové a migrační politiky, posuzujícího případy ze zajištění jako zjevně nedůvodné<sup>111</sup>, rozhoduje o žalobě specializovaný samosoudce<sup>112</sup>. Pokud krajský soud ve lhůtě pro zajištění nevydá rozhodnutí, žadatel je převezen do azylového tábora. Po vydání rozhodnutí má cizinec možnost podat opravný prostředek k Nejvyššímu správnímu soudu.<sup>113</sup> V případě využití této možnosti je pak cizinci uděleno vízum za účelem strpění pobytu.<sup>114</sup> Cizinec však má možnost toto vízum získat až po svém propuštění ze zajištění. Policie ČR nepovažuje skutečnost, že migrant podal kasační stížnost, za důvod k jeho propuštění ze zařízení.

Po propuštění z detence se migrant ocitá na území České republiky v postavení žadatele o azyl nebo v postavení cizince se lhůtou pro opuštění území stanovenou výjezdním příkazem.<sup>115</sup> Pokud povinnost vycestovat cizinec nesplní, maří výkon úředního rozhodnutí a

---

*účastníka bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí.*“ Ve většině případů v ZZC Bálková však OAMP zamítá žádosti o azyl jako zjevně nedůvodné podle § 16 azylového zákona, kde je podmínkou takového rozhodnutí jeho vydání do 30 dnů ode dne zahájení řízení (§ 16 odst. 2 azylového zákona).

<sup>109</sup> § 32 odst. 2 zákona o azylu: *Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení azylu (...) c) podané v zařízení pro zajištění cizinců.*“ Tato žaloba má podle § 32 odst. 3 azylového zákona odkladný účinek.

<sup>110</sup> § 32 odst. 4 azylového zákona.

<sup>111</sup> Zjevně nedůvodné žádosti upravuje § 16 azylového zákona. OAMP rozhoduje nejčastěji podle odst. 1 písm „a) žadatel uvádí pouze ekonomické důvody“ nebo písm. „g) žadatel neuvádí skutečnost svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 azylového zákona“ nebo písm. „k) žadatel podal žádost o udělení azylu s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení azylu dříve.“

<sup>112</sup> § 32 odst. 5 azylového zákona.

<sup>113</sup> Jde o kasační stížnost, upravenou v § 102 a násl. soudního řádu správního. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem a kasační stížnost se podává u soudu, který napadané rozhodnutí vydal, a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí. NSS může na návrh stěžovatele přiznat kasační stížnosti odkladný účinek. Podle Navrátila [2004: 85] je problémem, že Nejvyšší správní soud spojuje rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s rozhodnutím ve věci, což z tohoto institutu činí účinnou překážku pro realizaci rozhodnutí o správním vyhoštění, které je tak probíhající řízením o kasační stížnosti znemožněno.

<sup>114</sup> Podmínkou je ve smyslu § 78b azylového zákona předložení dokladu o podání kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku. Toto vízum opravňuje k pobytu na území České republiky po dobu 365 dnů, v případě neukončeného řízení u Nejvyššího správního soudu lze vízum opakovaně prodloužit. Platnost víza zaniká nabytím právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zamítnutí kasační stížnosti nebo o nepřiznání odkladného účinku. Postupovat s využitím opravných prostředků v azylovém řízení až k Nejvyššímu správnímu soudu je samozřejmě možné i mimo zařízení, v praxi se setkáváme s případy zajištěných cizinců, kteří nebyli svými advokáty informováni o tom, že jejich kasační stížnosti nebylo vyhověno a tím platnost jejich víza za účelem strpění uplynula. Při kontrole cizineckou policií následně v takovém případě dojde k zajištění tohoto cizince, aniž by si tento člověk byl vědom toho, že je na území České republiky nelegálně.

<sup>115</sup> V případě, že se policii nepodaří migranta vyhostit, je povinna ho propustit a žádná další opatření ze strany represivních orgánů nenásledují. Což ve světle argumentace, kterou policie používá k odůvodnění nemožnosti

v případě policejní kontroly riskuje další detenci nebo vězení.<sup>116</sup> Záleží na rozhodnutí každého migranta, zda je ochoten toto riziko nést.<sup>117</sup> Návrh směrnice o společných standardech při navrácení SEC(2005) 1057 je veden snahou o zajištění toho, aby lidé, kteří pobývají na území EU ilegálně, se vrátili do zemí svého původu. Existuje silná politická vůle, aby byl boj s nelegální migrací veden důrazněji. Návrh směrnice si klade za cíl založit soubor pravidel, vztahujících se na jakéhokoli nelegálně pobývajícího občana třetích zemí, bez ohledu na důvod ilegality jeho pobytu (např. uplynutí víza, uplynutí povolení k pobytu, odejmutí povolení k pobytu, pravomocně zamítnutá žádost o udělení azylu, odejmutí azylu, nedovolený způsob příchodu).

---

propustit zajištěného migranta před uplynutím zákonné lhůty 180 dní, jako je jeho nebezpečnost, porušování zákonných povinností nebo bojkot policejního úsilí o jeho ztotožnění – vyznívá často účelově.

<sup>116</sup> Záleží na stupni posouzení společenské nebezpečnosti takového činu orgánem činným v trestním řízení.

<sup>117</sup> Z vyjádření osob, pro které je Česká republika tranzitní zemí při cestě dále na západ, vyplývá, že jsou v řadě případů i během zajištění v kontaktu s převaděčskou organizací.



### 3. Právní úprava režimu na hranicích

Tato kapitola je věnována situaci z hlediska nelegální migrace přes státní hranice České republiky. Řada cizinců je v detenci umístěna právě proto, že byli zadrženi při pokusu o nelegálních přechod hranice. Mohli ji dokonce úspěšně překonat, ale k jejich zadržení došlo později ve vnitrozemí státu, kam směřovali. Následoval postup podle readmisní dohody. V úvodu budeme analyzovat oficiální statistická data referující o nelegální migraci a dále se zaměříme na právní normy, které pohyb osob přes státní hranici regulují. Kapitola je založena na zkušenostech, které jsem získal při výzkumech zmíněných v úvodní kapitole. V závěru této kapitoly je použito při srovnání současné situace se situací v polovině 90. let, kdy byl fenomén nelegální migrace v České republice poprvé komplexně analyzován [Scheinost 1995].

#### 3.1. Právní normy upravující ochranu státní hranice

Ochranu státní hranice a oprávnění policie při zajišťování této ochrany upravuje zákon č. 216/2002 Sb., zákon o ochraně státních hranic České republiky, v platném znění.<sup>118</sup> Tento zákon reguluje i některé správní delikty.<sup>119</sup> Dalšími normami, které upravují přeshraniční pohyb, jsou cizinecký zákon<sup>120</sup> a zákon o přestupcích.<sup>121</sup> V naší analýze se soustředíme na

<sup>118</sup> Tento zákon, který nabyl účinnosti dne 1.1.2003 je výsledkem přebírání schengenského *acquis* do českého právního řádu. U vybraných ustanovení byla odložena účinnost až k datu úplné aplikace Schengenské úmluvy. Více viz. Jurman [2004].

<sup>119</sup> Jde o správní delikty právnických nebo fyzických osob při výkonu své podnikatelské činnosti, které souvisí ve smyslu § 11 zákona o ochraně státních hranic se znemožněním umístění bezpečnostního prostředku na státní hranici nebo jeho neoprávněným odstraněním, přemístěním, zničením nebo poškozením.

<sup>120</sup> Cizinecký zákon analyzujeme podrobněji v předchozí kapitolách. Na tomto místě je možné zmínit přestupky cizinců podle cizineckého zákona. Podle § 157 cizineckého zákona jde např. o překročení státní hranice mimo hraniční přechod, úmyslné zneužití cestovního dokladu vydaného jinému cizinci, vyhnutí se provedení pobytové nebo hraniční kontroly (pokuta až 10 000 Kč), předložení padělaného nebo pozměněného dokladu, pobývání na území bez cestovního dokladu nebo po uplynutí doby platnosti víza, úmyslné uvádění nepravdivých informací (pokuta až do výše 5 000 Kč) apod.

<sup>121</sup> V zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších novelizací je sankcionováno protizákonné jednání občanů České republiky v souvislosti s pohraničním pohybem. Český občan se dopouští přestupku ve smyslu § 44 přestupkového zákona, když „překročí státní hranice mimo hraniční přechod, se úmyslně vyhne kontrole na hraničním přechodu, užije k překročení státních hranic hraniční přechod v jiné než stanovené provozní době nebo v rozporu s účelem hraničního přechodu.“ Za to hrozí pokuta až 5 000 Kč. V případě že se dopustí fyzická osoba jednání popsané v poznámce č. 122, hrozí jí pokuta až do výše 10 000 Kč.

předpisy regulující hranice s Německem. Právní normy regulující režim na státních hranicích otázku speciálního zacházení se žadateli o azyl neupravují.<sup>122</sup>

Ochranu hranic zákon definuje jako soubor opatření organizačního a technického charakteru, jehož cílem je zabránit nedovolenému překračování státních hranic.<sup>123</sup> Ochranu hranic zajišťuje policie soustavně po celé jejich délce, rozsah kompetence se liší podle vzdálenosti od hranic.<sup>124</sup> Každá osoba překračující hranice je povinna se na vyzvání policie podrobit kontrole.<sup>125</sup> Policista je oprávněn provést prohlídku osoby, zavazadel a dopravního prostředku.<sup>126</sup> Je oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu, má-li důvodné podezření, že páchá trestný čin nebo přestupek v souvislosti s ochranou hranic, vstupovat na soukromé pozemky a do provozoven, je-li to nezbytně nutné k plnění úkolů souvisejících s ochranou hranic.<sup>127</sup> Režim překračování hranic je upraven zejména cizineckým zákonem, zákon o ochraně hranic v této souvislosti pouze vyjmenovává případy, kdy dojde k nedovolenému překročení státní hranice. Jímí jsou překročení hranice mimo hraniční přechod, překročení hranic sice na hraničním přechodu, ale mimo jeho stanovenou provozní dobu a vyhnutí se kontrole na hraničním přechodu.<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Výjimkou je čl. 10 readmisní dohody s Německem, který stanoví že: „Provádění Úmluvy o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951 ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 není dotčeno.“

<sup>123</sup> Státní hranice ČR jsou součástí evropských bariér, které mají zamezit příchodu a pobytu nežádoucích osob na území EU. Podle Melisové [2001], byl koncept „pevnosti Evropa“ byl vypracován proto, aby zabránil vstupu nebo odradil určité skupiny lidí od záměru Evropě se vůbec přiblížit. Evropa se snaží zabránit příchodu nežádoucích osob, protože po jejich usazení se na jejím území, je mnohem obtížnější se jich zbavit, než vynaložit náklady na zamezení jejich příchodu.

<sup>124</sup> § 2 odst. 2 zákona. Skulová [2002: 334] k tomu uvádí: „(...) zákon o ochraně státních hranic zajímavě teritoriálně rozvrstňuje rozsah oprávnění Policie ČR při zajišťování ochrany hranic jednak na hraničním přechodu, dále v jejich blízkosti (tedy vymezení pomocí neurčitěho pojmu) a dále do vzdálenosti 25 kilometrů od hranic, přičemž pozitivem je výslovné zařazení zásady přiměřenosti pro zásah do práv a svobod osob.“

<sup>125</sup> § 3 zákona o ochraně státních hranic.

<sup>126</sup> Přímo na hraničním přechodu, kde je nejvyšší míra ohrožení, je policista k tomuto jednání oprávněn bez existence důvodného podezření ze spáchání trestného činu nebo přestupku souvisejícího s ochranou státních hranic. V místě vzdálenějším od hranice naopak policista takové podezření pro tento postup mít musí.

<sup>127</sup> § 4 zákona o ochraně státních hranic.

<sup>128</sup> Kontrolní systémy na hranicích podle Melisové [2001: 175] částečně selhaly. Jak tvrdí, je nutné zaujmout nový politický přístup při uchopení problému migrace. Koncept „pevnost Evropa“ by měl ustoupit politice tzv. „koncentrických kruhů“. Ty mají vytvořit systém ochranných bariér kolem EU, kde sousední státy (s perspektivou plnohodnotného členství) postupně přijmou shodné imigrační standardy, zejména s ohledem na vízovou politiku, hraniční kontroly a politiku readmisních dohod. Další okruh států (Turecko, severní Afrika) by se měl soustředit na tranzitní kontrolu a boj s převaděčskými sítěmi, zatímco poslední koncentrickou oblast Středního Východu, Číny a černé Afriky, je nutno podpořit ve snaze eliminovat místní push faktory (chudoba, nezaměstnanost, nedůstojné životní podmínky). V tomto systému zadržovacích opatření hrají nečlenské země EU podstatnou úlohu, jejich role je honorována různými privilegii, od perspektivy plného členství po podporu při začleňování do mezinárodních rozvojových programů.



Řada kontrol je prováděna ve zdrojových zemích před příjezdem na vnější hranici EU, členské státy se snaží převést odpovědnost za imigrační kontroly na soukromý sektor, zejména na letecké dopravce (taková úprava je obsažena v Shengenských Smlouvách – čl. 26, § 104 v cizineckém zákoně). Jejich povinností je zajistit návrat osoby, které byl vstup na území zamítnut. Podle Melis [2001: 179] je tak na provozovatele letecké dopravy kladeno neodpovídající břemeno, pouze kompetentní autority mohou rozhodovat o výkonu práva volného pohybu a zejména práva na podání žádosti o azyl. Rozhodování aerolinek je často rozporuplné a bývá založeno na takových indikátorech, jako je vizuální podoba cestujícího.<sup>129</sup>

### 3.1.1. Readmisní dohody

Smyslem readmisních dohod je dosáhnout hlubší mezistátní spolupráce ve snaze bojovat s nelegální migrací, kontrolovat ji, předcházet jí nebo ji nejlépe zcela zastavit. Takové dohody jsou uzavírány s tranzitními nebo zdrojovými zeměmi primárně za účelem navrácení nelegálních migrantů.<sup>130</sup> Readmisní dohody také upravují policejní kooperaci při boji proti nelegální migraci na státních hranicích. Čelí protiprávnímu tranzitu přes státní hranice osobami, které nespĺňují vnitrostátní právní podmínky vstupu na území smluvní strany. Tyto dohody jsou mezistátními instrumenty, "[Čepelka, Jílek, Šturma 1997: 94] ... jež zajišťují účinnou readmisi příslušníků smluvních stran i třetích států, kteří nespĺnili nebo již nespĺní právní požadavky vstupu a pobytu na teritoriu účastníka dohody". Jejich cílem je tedy zamezovat protiprávnímu jednání cizinců a obnovovat právní stav. Obsahují převážně procesní závazky, které směřují proti cizincům, jako důsledek jejich protiprávního chování. Readmise je prováděna proti jejich vůli. Podle Jílka [1997: 96] se readmise od vyhoštění podstatně odlišuje. Vyhoštění jako správní opatření zabezpečuje odchod cizince z území státu,

<sup>129</sup> Zde i více o vztahu dopravce, migranta a členského státu EU. Povinnost detekce nežádoucích osob dopravcem je podle této autorky v rozporu s Chicagskou Úmluvou o mezinárodní letecké přepravě.

<sup>130</sup> Členské státy EU uzavřely důležité multilaterální i bilaterální úmluvy s třetími státy, které tyto státy zavazují převzít cizince, kteří nemají právo pobývat na území členského státu, bez ohledu na jejich státní příslušnost (podle dohod se postupuje i v případě předávání státních příslušníků zemí, které jsou stranou dohod). Z obdobných smluv je možné zmínit Dohodu mezi Polskem a Shengenskými státy o readmisi nelegálních migrantů z roku 1991 či podobnou úmluvu mezi Španělskem a Marokem uzavřenou v roce 1996. Česká republika má takovou dohodu s Rakouskem – publikovanou pod č. 629/1992 Sb., s Rumunskem – publikovanou pod č. 148/1994 Sb., s Německem – publikovanou pod č. 5/1995 Sb., s Maďarskem – publikovanou pod č. 194/1995 Sb., a se Slovenskem – publikovanou pod č. 200/1997 Sb.

který s jeho dalším pobytem nesouhlasí. Readmise se podle tohoto autora blíže *refoulement*. Partikulární readmisní dohody nederogují zákaz *refoulement*. Pokud dochází k readmisi uprchlíka, musí být navrácen do bezpečné země a s tímto konceptem je nutno zacházet jako s vyvratitelnou domněnkou. Stát tak po akceptaci readmitovaného cizince v souladu se svojí povinností udržovat veřejný pořádek, bojovat s nelegální migrací a střežit státní hranici umožňuje setrvávat takové osobě určitou dobu na svém území, aniž by její pobyt autorizoval. Readmisní dohody rozlišují formální a neformální postup při navrácení příslušníků třetích států a bezdomovců. Readmisní ustanovení obsahují i dohody o bezvízovém styku, kde však mají hmotně právní charakter, neboť absentují procesní pravidla detailního postupu při navracení dotčených osob.<sup>131</sup>

Dohoda o zpětném přebírání osob na společných státních hranicích České republiky a Německa upravuje policejní spolupráci obou států na hranicích od roku 1995. Bylo dohodnuto, že pokud jedna strana identifikuje nelegálního migranta na svém území a existují odůvodněné skutečnosti se domnívat, že nelegální migrant přišel z území druhé smluvní strany, dožádaný stát je povinen takovou osobu převzít.<sup>132</sup> Protiprávním je takový vstup, jestliže občan třetího státu nesplňuje podmínky pro vstup podle předpisů státu žádající smluvní strany. Bez zvláštních formalit je předání uskutečněno, pokud druhá smluvní strana požádá o převzetí během sedmdesáti dvou hodin po protiprávním vstupu migranta.<sup>133</sup> Pokud v této lhůtě požádáno není, musí být žádost o převzetí podána do šesti měsíců od doby, kdy protiprávní vstup příslušné úřady zjistily.<sup>134</sup> Žádaná smluvní strana je povinna odpovědět

<sup>131</sup> Srov. Jílek [1999: 222]. V článku také seznam dohod o bezvízovém styku ČR s jinými státy uzavřených do roku 1998. Jílek upozorňuje na požadavek „bezformálního“ charakteru vydávacího procesu. To je v textu dohod zajištěno slovy „bez překážek“, „bez průtahů“, „bez (zbytečných, dalších) formalit“. Navrácení musí být jednoduché, nenáročné ve smyslu svého provedení a je nutno přihlížet k procesní hospodárnosti.

<sup>132</sup> Podle článku 2 odst. 2 dohody je výjimkou případ, kdy měl cizinec platné vízum nebo jiné platné povolení opravňující k pobytu ve státě, do kterého směřoval.

<sup>133</sup> Bez zvláštních formalit se postupuje i v případech předávání státních občanů druhé strany, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky pro pobyt žádajícího státu.

<sup>134</sup> V případě readmisní smlouvy s Rakouskem musí být žádost o převzetí podána do sedmi dnů po zjištění přítomnosti cizince na území žádající strany, nejpozději do devadesáti dnů po přicestování cizince na toto území. Neformální převzetí je v případě Rakouska možné uskutečnit do sedmi dnů od okamžiku, kdy cizinec ze třetího státu protiprávně přicestoval na území žádající strany. Readmisní dohoda s Polskem (podepsaná 10.5.1993 v Praze), upravuje tuto otázku odlišně. Podle čl. 6 je předání bez formalit, pouze po předchozím uvědomění, možné uskutečnit do 48 hodin od momentu nelegálního vstupu cizince na území druhého smluvního státu. Pozdější žádost je možné adresovat druhé straně pouze do 90 dnů od tohoto momentu. Tato lhůta může být v důsledku právních nebo jiných závažných překážek prodloužena.



v takovém případě nejpozději do osmi dnů. Převzetí občana třetího státu se pak uskuteční neprodleně, nejpozději do tří měsíců poté, co žádaná smluvní strana s převzetím vyslovila souhlas. Důležitým limitem je lhůta dvanácti měsíců, kdy platí, že pokud se nelegální migrant na území žádající smluvní strany po tuto dobu prokazatelně zdržoval, převzetí už nelze provést. Čl. 3 odst. 3 readmisní dohody s Německem upravuje zpětné převzetí občana třetího státu, když smluvní strana, která původně převzetí akceptovala, ve lhůtě třiceti dnů zjistí, že cizinec ve skutečnosti nevstoupil na území žádající smluvní strany z území jejího. Dohoda také reguluje policejní průvoz a podmínky, za jakých je možno žádosti o průvoz nevyhovět, ochranu dat předávaných osob a hrazení nákladů na přepravu předávaných osob. Byl vytvořen i společný výbor expertů, jehož úkolem je sledovat provádění readmisní dohody a případně navrhnout její změny. Dohoda byla uzavřena na dobu neurčitou. V praxi jsou určeny konkrétní hraniční přechody, přes které je předávání uskutečňováno.

### **3.1.2. Smlouva o spolupráci policejních orgánů na česko-německé hranici<sup>135</sup>**

V srpnu 2002 také vstoupila v platnost smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o spolupráci policejních orgánů a orgánů působících při ochraně státních hranic v příhraničních oblastech.<sup>136</sup> V preambuli této dohody je jako účel přijetí dokumentu deklarována snaha „zintenzívnit oboustranné vztahy a prohloubit spolupráci policejních orgánů (...) účinněji čelit trestné činnosti přesahující státní hranice v příhraničních oblastech (...) a přitom co možná nejméně omezovat přeshraniční styk i v podmínkách zesílené kontrolní a pátrací činnosti.“ Smlouva vyjmenovává (čl. 2) kompetentní státní orgány určené pro spolupráci, která spočívá ve (čl. 3) *výměně informací* o trestných činech a okolnostech jejich spáchání, pachatelích a účastnících, podezřelých a přijatých opatřeních, akcích a zásazích v příhraničních oblastech, *zintenzívnění vzájemné spolupráce* určením jazykově vybavených kontaktních osob, krátkodobým vysíláním konzultantů, *posílení koordinace policejních zásahů, zkvalitnění komunikačních spojení, vzájemném poskytování policejně technických*

<sup>135</sup> Německo je jedinou zemí, se kterou ČR již uzavřela takovou smlouvu odpovídající potřebám schengenského acquis. Ostatní smlouvy o policejní spolupráci jsou zaměřeny úžeji a týkají se konkrétně spolupráce v trestních věcech, resp. boji proti terorismu a organizovanému zločinu. Takové smlouvy ČR uzavřela s Rakouskem, Itálií, Chorvatskem, Kanadou a Slovenskem.

<sup>136</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2002 Sb.m.s. Smlouva vstoupila v platnost 1.8.2002.

*prostředků<sup>137</sup> a v opatřeních v oblasti vzdělávání a výcviku.* Smlouva opravňuje místní policejní nebo celní orgány zasáhnout bez intervence národních centrál v případě trestných činů, u nichž lze předpokládat těžiště jejich páchání a stíhání v příhraničních oblastech. Od roku 2002 také mohou vznikat trvalá pracoviště obsazená pracovníky orgánů obou stran, společné hlídky v terénu a společná vedení zásahů. Je také možné (čl. 7) dočasně z důvodu naléhavé potřeby za účelem odvracení ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti podřídit pracovníky orgánů jedné strany pod velení orgánů druhého smluvního státu.<sup>138</sup> Smlouva (čl. 8) dovoluje pokračovat v pronásledování i na území druhého státu bez jeho předchozího souhlasu, pokud je pronásledována osoba, která se vyhýbá hraniční kontrole nebo policejní kontrole prováděné za účelem potírání přeshraniční trestné činnosti.<sup>139</sup> Souhlas není nutný za předpokladu, že příslušné orgány nemohly být předem informovány s ohledem na zvláštní naléhavost nebo nejsou včas na místě, aby pronásledování převzaly. Pronásledování se provádí bez prostorového nebo časového omezení.<sup>140</sup> Policisté jsou povinni po dopadení pronásledované osoby předat tuto osobu příslušným pracovníkům orgánu druhé strany, jsou oprávněni do okamžiku předání tuto dobu osobu zadržovat a provést bezpečnostní prohlídku.<sup>141</sup> I v případě, že k zadržení nedojde, je stanovena povinnost informovat o akci druhou smluvní stranu. Vstup do obydlí je nepřipustný. Pronásledující policisté musí být jednoznačně identifikovatelní (uniforma, páska na paži nebo označení vozidla nápisem).

V případě, že německá policie zachytí nelegálního migranta přicházejícího z ČR, proběhne readmisní řízení. Policie tuto osobu vyslechne (zjišťovanými fakty jsou příjmení, jméno, popřípadě dřívější jméno, přezdívka nebo pseudonym, národnost, datum narození, důvody odchodu ze země, průběh cesty).<sup>142</sup> Migrantovi jsou sejmuty otisky a je udělána fotografie.

<sup>137</sup> Jde např. o využití helikoptéry druhé smluvní strany, pokud jsou domácí využity při jiné akci.

<sup>138</sup> Z hlediska služebního poměru (zejména disciplinárních předpisů a předpisů upravujících jejich odpovědnost) však policisté podléhají výlučně právním předpisům platným v jejich státě (čl. 11 odst 4 dohody).

<sup>139</sup> K policejní kontrole musí dojít v České republice ve vzdálenosti dvaceti pěti kilometrů od hranice, v případě Německa je to do vzdálenosti třiceti kilometrů jeho vnitrozemí.

<sup>140</sup> Druhy omezení specifikuje právě smlouva, jde ve smyslu čl. 8 odst. 2 o vázanost právními předpisy druhého státu, nutnost dodržovat pokyny příslušných orgánů tohoto smluvního státu včetně pokynu zastavit pronásledování.

<sup>141</sup> Během tohoto převozu smějí být nasazena pouta na ruku. Policisté mohou při zákroku v druhém smluvním státě v případě nutné obrany použít zbraň. Jsou oprávněni mít při sobě i ostatní povolené donucovací prostředky, jako je slzotvorný prostředek a obušek. Pracovník příslušného orgánu smluvního státu může v konkrétním případě sdělit, že to nepovoluje.

<sup>142</sup> Zjišťované údaje specifikuje čl. 6 readmisní dohody s Německem.



Do 72 hodin po zachycení je osoba po předchozím oznámení předána českým úřadům. Pokud česká policie žádost akceptuje, jsou provedeny stejné úkony. Nejčastějším důkazem v readmisním řízení je výpověď policisty. Předávané osoby jsou během řízení umístěny v policejních celách. Do 48 hodin po zadržení českou policií je osoba přemístěna do záchytného zařízení nebo je jí vystaven výjezdní příkaz.

### 3.2. Nelegální migrace přes hranice České republiky v letech 2002 až 2004 ve statistikách

Česká republika se v posledních 15 letech proměnila ze země zdrojové, kterou byla do roku 1989<sup>143</sup>, na zemi tranzitní nebo cílovou.<sup>144</sup> Ochrana státní hranice, stejně jako boj s nelegální migrací, je v kompetenci cizinecké policie, která povoluje vstup a pobyt cizincům a provádí pobytovou kontrolu. Policisté zajišťují ochranu přibližně 2 300 kilometrů hranic České republiky a provoz 148 hraničních přechodů<sup>145</sup>. Státní hranice s Německem spojuje 46 hraničních přechodů, s Rakouskem 26, a Polskem 35 a se Slovenskem 22.

Termín nelegální migrace používá policie k označení zjištěných případů nelegálního vstupu i případů použití nedovoleného způsobu odchodu z ČR, a to jak cizinci, tak českými občany.<sup>146</sup> Proto následující tabulka nezobrazuje námi studovanou situaci dokonale. Nelegální migrace zahrnuje i zjištěné případy nelegálního pobytu cizinců ve vnitrozemí (porušení cizineckým zákonem předepsaných podmínek pro pobyt).

<sup>143</sup> V letech 1948 – 1989 odešlo z území ČR přibližně 500 000 emigrantů [Brouček 1998: 20].

<sup>144</sup> Vznikají makrosociologické analýzy cizinců žijících v ČR [Uherek 2003: 194 - 195] založené na údajích Českého statistického úřadu, Ministerstva vnitra ČR (Odboru azylové a migrační politiky, datových zdrojů cizinecké policie). [Cizinci v České republice; Šišková 2001]. Motivace migrace do ČR, pokud nejde o migraci tranzitní, je podle těchto studií převážně ekonomická.

<sup>145</sup> Jedná se o 98 silničních přechodů, 30 železničních, 19 letištních a 1 říční.

<sup>146</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003.* Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 7 (k dispozici na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)). Tento dokument pracuje s definicí nelegální migrace přes státní hranice ČR, kterou rozumí případy, „ve kterých osoby (cizinci i čeští občané) nedovoleným způsobem překročí státní hranice České republiky z různých důvodů nebo se o to prokazatelně pokouší. Jsou zde zahrnuty zjištěné případy neoprávněných vstupů cizinců na území České republiky i případy, kdy cizinci území nedovoleným způsobem opouštějí nebo se o neoprávněný přechod státní hranice prokazatelně pokoušejí. Jsou zahrnuty případy použití neregulérních cestovních dokladů, případy kdy se cizinec pokouší vstoupit na území České republiky, ačkoli mu nemůže být umožněn vstup na území, protože trvá trest vyhoštění uložený soudem nebo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění.“

*Statistika nelegální migrace v ČR od roku 1994<sup>147</sup>*

Rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nelegální migrace (celkem zjištěno osob)	-	-	-	-	-	-	55075	42143	34314	34556	27391
A) Přes státní hranice ČR	20480	19172	23705	29339	44672	32325	32720	23834	14741	13206	10695
B) porušování pobytového režimu	-	-	-	-	-	-	22355	18309	19573	21350	16696

Jak ukazuje tabulka, v roce 2004 bylo zaznamenáno 10 695 případů nelegální migrace přes české hranice, což je nejmenší číslo od roku 1993. Zda však došlo k faktickému poklesu nelegální migrace přes území ČR není zřejmé. Pravděpodobnějším vysvětlením tohoto vývoje je skutečnost, že, v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a odstraněním celních kontrol na hranicích, převaděčské organizace dokázaly státní hranice snadněji překonávat. Potvrzuje to sama cizinecká policie ve svých dokumentech.<sup>148</sup> V této souvislosti je třeba zdůraznit, že podle statistik od roku 2001 převažuje každoročně počet cizinců porušujících pobytové povinnosti při ekonomické činnosti ve vnitrozemí nad tranzitními migranty směřujícími přes naše území dále do západní Evropy.

<sup>147</sup> Vysvětlivka: znak „-“ nesledováno. Tato a další tabulky v této kapitole jsou vypracovány na základě dokumentu *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004.

<sup>148</sup> *Nelegální migrace na území ČR – základní trendy v roce 2004*. Policie České republiky, Služba cizinecké a pohraniční policie. s.2 K dispozici na [http://www.mvcr.cz/2003/statistiky/cpp2005/migrace04\\_policie.html](http://www.mvcr.cz/2003/statistiky/cpp2005/migrace04_policie.html)



Nejvíce osob se v roce 2004 pokusilo nedovoleně přejít státní hranice v dubnu (1 612) a březnu (1 317), nejméně potom v květnu (536) a v listopadu (572). V roce 2003 byl nejvyužívanějším měsícem pro nelegální přechod hranice srpen (1 500) a červen (1 456), nejmenší nelegální pohyb byl naopak zaznamenán v listopadu (824) a únoru (860). Při celkovém pohledu na tato dva roky můžeme konstatovat, že v roce 2004 nelegální migranti nejčastěji přecházeli hranici v prvních jarních měsících (únor až březen), zatímco v roce 2003 šlo o druhou polovinu roku (květen až říjen).

Mezi léty 2002 až 2003 došlo k významnému poklesu nelegálních přechodů státních hranic s výjimkou Jihočeského kraje, kde byl zaznamenán 67,5% nárůst.<sup>149</sup> Zatímco v roce 2002 byl nejvyužívanějším krajem k nedovolenému překročení hranic Ústecký kraj (4 401), v roce 2003 to byl kraj Jihočeský (4 052)<sup>150</sup>. V roce 2003 tak hranici z České republiky do Rakouska nedovoleně překročilo 4 425 osob, opačným směrem bylo zjištěno 451 případů. Ve velké většině na hranicích s Rakouskem došlo k zadržení nelegálních migrantů českou cizineckou a pohraniční policií (3 475 případů). Na hranicích s Německem naopak převažovala úspěšnost německé pohraniční policie (2 038), která byla takřka dvojnásobně vyšší, než zadržení uskutečněná českými policejními orgány (1 067). Trasy nelegální migrace potvrzují čísla z hranice se Slovenskem, kde v roce 2003 směřovalo z České republiky 29 osob a směrem do České republiky bylo zadrženo 1 116 osob. V celkových číslech směřovalo v roce 2003 z ČR nelegálně přes státní hranice 9 406 osob a do České republiky 3 800 osob. Tento rozdíl lze vysvětlit tím, že trasy nelegální migrace směřující do ČR, tzn. zejména hranice se Slovenskem, jsou pro uskutečnění nelegálního přechodu méně rizikové, než hranice České republiky s Německem a Rakouskem. Vždyť v roce 2003 bylo přímo na česko-slovenské hranici policejními orgány obou států zadrženo dohromady 1 135 nelegálních migrantů<sup>151</sup>, zatímco na česko-německé hranici to bylo 3 105 osob a na česko-rakouské hranici 3 519.

<sup>149</sup> Dramatický nárůst byl způsoben využitím oblasti kolem Českých Velenic na Jindřichohradecku čečenskými uprchlíky směřujícími do Rakouska.

<sup>150</sup> Data pro rok 2004 z hlediska krajů nebyly dosud zveřejněny.

<sup>151</sup> Z toho bylo 1 124 osob zadrženo orgány Policie České republiky, orgány Slovenska 9 osob. *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 26.

### Nelegální migrace přes státní hranice v roce 2003 podle státní příslušnosti:

	zjištěno osob	tj. %
<b>Celkem</b>	<b>13 206</b>	<b>100,0</b>
<b>z toho občané ČR</b>	<b>2 081</b>	<b>15,8</b>
<b>cizinci</b>	<b>11 125</b>	<b>84,2</b>

#### z toho 10 nejčtetnějších státních příslušností

<b>Rusko</b>	<b>2 912</b>	<b>22,1</b>
<b>Čína</b>	<b>2 152</b>	<b>16,3</b>
<b>Polsko</b>	<b>793</b>	<b>6,0</b>
<b>SRN</b>	<b>602</b>	<b>4,6</b>
<b>Ukrajina</b>	<b>575</b>	<b>4,4</b>
<b>Vietnam</b>	<b>550</b>	<b>4,2</b>
<b>Gruzie</b>	<b>546</b>	<b>4,1</b>
<b>Indie</b>	<b>442</b>	<b>3,3</b>
<b>Moldavsko</b>	<b>393</b>	<b>3,0</b>
<b>Slovensko</b>	<b>263</b>	<b>2,0</b>

V roce 2003 nelegální migranti nejčastěji využívali cestu přes „zelenou hranici“. Mnohem méně časté bylo překonání hranice využitím úkrytu v prostoru v dopravním prostředku. Dochází i ke zneužití falešných dokumentů.<sup>152</sup>

### 3.3. Převádění osob přes státní hranice

Situace po vstupu České republiky do Evropské unie podíl jednotlivých způsobů nelegálního překračování hranic obrátila. Na základě dat sebraných monitorovacím výzkumem (září 2004 až květen 2005<sup>153</sup>) je možno konstatovat, že v současnosti je přechod terémem, tj. pěšky zcela

<sup>152</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003.* Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 21. V roce 2003 bylo převáděných osob (tzn. byla policií prokázána přítomnost „asistující“ osoby nebo se k použití služeb převaděče migranti doznali) 2 136, v úkrytu jich cestovalo 312. V roce 2002 bylo převáděných osob 2 489 a v úkrytu cestovalo 417. Z hlediska převáděných osob byl rekordní rok 1998, kdy policie zadržela 9 884 migrantů na „zelené hranici“.

<sup>153</sup> Viz. aktivita zmíněná v Úvodu.



výjimečný; naprosto převládá využití dopravního prostředku a přejezd hranice v úkrytu (ať už v kamiónu, nákladním voze nebo v kufru osobního auta). Od května 2004, tedy v souvislosti se vstupem do Unie, došlo také k nárůstu použití cizích, pozměněných a padělaných cestovních dokladů<sup>154</sup>. Jde zejména o občany Ukrajiny a Moldavska, kteří spoléhají na průjezd hranice díky zjednodušenému způsobu odbavování a používají polské nebo litevské doklady, protože jde o členské státy Evropské unie.<sup>155</sup> Potvrdil se tak vzestupný trend, který byl patrný již od roku 2002.<sup>156</sup>

Počet převáděných osob mezi léty 2002 a 2003 klesl o 14 %. Tradičně nejčastěji převaděči asistovali při přechodu hranice s Německem, v roce 2002 to bylo u 1 105 případů, následující rok u 837 případů. K poklesu převáděných osob došlo na hranicích se všemi sousedními státy. K nárůstu naopak došlo při odhalování tranzitních nelegálních migrantů ve vnitrozemí, kdy teprve na přechod hranice čekali (v roce 2002 tak bylo odhaleno 147 osob, v roce 2003 šlo o 275 osob). Potvrzuje se tak celoevropský vývoj, kdy se boj s nelegální migrací přesouvá ze státní hranice do vnitrozemí a přistupuje se k používání jiných policejních metod při boji s nelegální migrací.<sup>157</sup> Podíl převáděných osob v roce 2003 na celkové nelegální migraci přes

<sup>154</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003.* Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 20. „*Neplatný (neregulérní) cestovní doklad je takový cestovní doklad, pokud na něj cestuje jiná osoba (cizí cestovní doklad), byla provedena výměna fotografie v cestovním dokladu (nebo stránka s fotografií), došlo k přepsání, dopsání nebo vymazání údajů v cestovním dokladu, byly vytrženy nebo vyměněny listy v cestovním dokladu, v cestovním dokladu se vyskytují padělaná víza (a to nejen víza ČR) nebo razítka hraničních přechodů, pokud je cestovní doklad zcela padělán, tzn. jde o napodobeninu existujícího cestovního dokladu nebo o vytvoření fiktivního cestovního dokladu nebo se jedná o cestovní doklad bianco, případně neoprávněně vyplněný doklad.*“ Policie má k dispozici na větších hraničních přechodech přístroje k odhalení takových dokladů. Jde o rentgeny, které jsou schopny odhalit nalepenou fotografii, přepsaná jména, data narození nebo délku platnosti, a dále seznamy s vzorovými pasy států světa. Pokud má policista konající službu na hraničním přechodu podezření, že jde o neregulérní cestovní doklad, přistoupí k podrobnější analýze za použití těchto přístrojů. Na hraničních přechodech většinou v rámci jedné služby slouží policista se speciálním školením pro takovou analýzu. Přejezd hranic za použití neregulérního dokladu tvořil do roku 2003 kolem 5% všech případů nelegální migrace. Údaje za rok 2004 v této oblasti nebyly bohužel dosud zveřejněny. V roce 2003 šlo o 580 případů, v roce 2002 o 485. Dosavadní rekord držel rok 1997, kdy neregulérní doklad použilo 2 322 cizinců.

<sup>155</sup> Takové jednání zmiňovali v rámci výzkumu zejména policisté z hraničního přechodu Náchod a Rozvadov. Podle jejich informací funguje v Polsku padělatelská dílna, která zásobuje ukrajinský a moldavský trh.

<sup>156</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003.* Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004 s. 22. V roce 2002 cestovalo přes státní hranice 63 Ukrajinců s neregulérním cestovním dokladem, v roce 2003 to už bylo 130 osob. V případě Moldavanů to bylo v roce 2002 28 případů, v roce 2003 62 případů.

<sup>157</sup> Po vstupu v platnost Shengenské úmluvy pro ČR, která je plánována na podzim roku 2007, hraniční kontroly nebudou prováděny vůbec. Bude to znamenat odchod policistů z hraničních přechodů (část příslušníků zůstane v útvaru cizinecké policie s hlavním úkolem bojovat proti porušování pobytového režimu, část se stane součástí jiných policejních složek – pořádkové, nebo kriminalistické policie, část odchází od policie zcela) a opuštění resp. zakonzervování budov sloužících jako policejní stanice na hranicích. Čl. 2 odst. 1 Úmluvy stanoví:

státní hranici s určitým státem nikde nepřesáhl více než 35 % (1% s Polskem; 12,7 % s Rakouskem; 32,8 % se Slovenskem; 24,8 % se SRN).

*Nelegální migrace přes SH ČR – osoby převáděné podle státní příslušnosti*

Rok	2002			2003		
Nelegální migrace přes SH – zjištěno osob	celkem	z toho převáděných	tj. %	celkem	z toho převáděných	tj. %
	14 741	2 489	16,9	13 206	2 136	16,2

*z toho nejvíce občanů*

Číny	2 301	1 015	44,1	2 152	1 205	56,0
Ruska	368	64	17,4	2 912	290	10,0
Indie	1 190	443	37,2	442	138	31,2
Moldavska	875	141	16,1	393	100	25,4
Gruzie	895	96	10,7	546	76	13,9
Iráku	228	67	29,4	105	56	53,3
Srbska a Č. Hory	132	26	19,7	107	37	34,6
Turecka	88	7	8,0	92	33	35,9
Vietnamu	1 074	174	16,2	550	27	4,9
Srí Lanky	76	25	32,9	41	23	56,1

Tato data potvrzují, že nelegální migrace je organizovaným nadnárodním fenoménem a služby převaděčů hrají nezastupitelnou roli zejména při realizaci nelegální migrace z Asie.<sup>158</sup>

Převaděčství jako trestný čin, je činnost spočívající v organizování nedovoleného překročení

„Vnitřní hranice mohou být překračovány na libovolných místech a neprovádějí se na nich kontroly osob.“ Celý text úmluvy v [Vlčková 2003]. V případě naléhavé potřeby je možné dočasné obnovení hraničních kontrol. Dojde naopak ke zpřísnění kontrol na vnějších hranicích schengenského systému, včetně možnosti používat Schengenský informační systém. Více v dokumentu *Dopad členství v Schengenském systému na Českou republiku. 2002.* Fórum pro evropskou politiku. K dispozici na [www.europeum.cz](http://www.europeum.cz)

<sup>158</sup> Dnes služeb převaděčů využívají zejména Číňané a Indové, (zvláštním případem jsou Čečenci, kteří si organizují převádění vlastními silami). Minimálně služeb převaděče využívají Ukrajinci.



státní hranice pro jiného, resp. umožnění nedovoleného překročení státní hranice ve smyslu § 171a odst. 1 a 2, příp. § 171b trestního zákona.<sup>159</sup>

V roce 2002 bylo policií zadrženo 637 „asistujících osob,“ tedy převaděčů při napomáhání jinému překonat státní hranici, 182 osob za to bylo trestně stíháno. Mezi trestně stíhanými převažovali občané ČR (131 osob)<sup>160</sup>. V roce 2003 bylo zjištěno celkem 584 převaděčů, trestně stíháno bylo 169 z nich<sup>161</sup>.

Při výzkumu byly zaznamenány různé metody, které převaděči pro relativně bezpečné překonání státní hranice používali. Často dochází k tomu, že převaděč ve skutečnosti skupinu migrantů nebo jednotlivce při přechodu hranice nedoprovází. Migrant je v dopravním prostředku přivezen k blízkosti hranic, kde je mu pouze ukázán „správný směr“. Záleží na spolehlivosti převaděčské struktury na druhé straně hranice, zda nelegálního migranta „převezme“.<sup>162</sup> Při rozhovorech s policisty bylo zaznamenáno několik případů, kdy migranti sami, po noci strávené v lese, policii voláním o pomoc na svoji pozici upozornili.<sup>163</sup>

<sup>159</sup> Pokud pachatel organizuje nebo umožní jinému nedovolené překročení státní hranice, hrozí mu odnětí svobody na jeden rok nebo peněžitý trest. V případě, že spáchá takový čin za úplatu, v úmyslu zakrýt jiný trestný čin nebo jako člen organizované skupiny, trestní zákon stanoví možnost odnětí svobody na šest měsíců až na tři léta. Objektem tohoto trestného činu je zájem státu na kontrole osob, které překračují jeho státní hranici. [Šámal, Půry, Rizman 2004: 1037] Tento zájem vyplývá z potřeby regulovat přistěhovalectví. § 171b TZ upravuje násilné překročení hranic.

<sup>160</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003.* Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 23. Z nedovoleného překročení státní hranice v tomto smyslu bylo obviněno i 11 Slováků a 9 Poláků.

<sup>161</sup> Opět převažovali Češi (122 trestně stíhaných), obviněno bylo i 8 Číňanů a 7 Slováků. Pro srovnání údaje z poloviny 90. let [Scheinost 1995]. V roce 1993 bylo zjištěno celkem 1440 převaděčů (90% v souvislosti s německou hranicí). V roce 1994 přibýlo českých převaděčů, poklesl podíl převaděčů ze zemí bývalé Jugoslávie, zvýšil se podíl převaděčů ze Slovenska a výrazně méně oproti předchozímu období bylo zachyceno vietnamských převaděčů. Z vyjádření policistů ze služeben na státní hranici vyplývá, že pokud se jim podaří převaděče zadržet, případ dále přebírá služba kriminální policie, přičemž oni nejsou o výsledku trestního řízení informováni, což zpětně ovlivňuje jejich motivaci.

<sup>162</sup> Převaděči také používají „trik“, kdy nejdříve použijí menší skupinu migrantů jako „návnadu“ a po jejím zadržení prochází větší skupina bez pozornosti policie, která je zaneprázdněná prvním případem.

<sup>163</sup> Některé z policejních stanic, které jsme navštívili, byly pro takové příležitosti vybaveny základními potravinami a hygienickými potřebami. Policisté také většinou disponují kontaktem na místní orgány péče o dítě nebo nevládní humanitární organizace. Policisté na hranicích udávají jako základní problém skutečnost, že nelegální migranti používají často falešná jména a udávají nepřesná data narození tak, aby znesnadnili odhalení své skutečné identity. Na druhou stranu tito policisté oceňují, že migranti nepoužívají násilí, nutnost použít zbraň při zákroku zadrženi na „zelené hranici“ je omezena na minimum, poslední pojistkou v případě rozutečení se osob po lese je podle vyjádření vedoucího Rozvadova varovný výstřel. Není znám případ, kdy by při tomto zákroku došlo ke zranění osoby překračující nedovoleně státní hranici. Průběh zadrženi nejčastěji probíhá tak, že se nelegální migranti do poslední chvíle snaží skrýt a když je odhaleni nevyhnutelně, dobrovolně se vzdávají.

V případech nelegální migrace přes hranici ruských občanů jde ve velké většině o čečenské uprchlíky. Nevyužívají služeb převaděčů v takové míře z toho důvodu, že celou cestu do západní Evropy mají podrobně naplánovanou většinou už v momentu odchodu z oblasti Kavkazu.<sup>164</sup>

V úkrytu v dopravním prostředku se v roce 2002 pokusilo o nelegální přechod státní hranice 417 osob (nejčastěji šlo o Indy -146 , Čiňany - 76, Vietnamce – 48 a Iráčany - 26), v roce 2003 to bylo 312 osob (nejčastěji šlo o Čiňany – 204, Iráčany – 22, Vietnamce – 15 a Moldavany – 11). Nejvyužívanějším dopravním prostředkem byl kamion (339 případů v roce 2002, 212 v roce 2003), následoval osobní automobil (44 případů v roce 2002, 37 v roce 2003) a vlak (16 případů v roce 2002, 48 v roce 2003).<sup>165</sup> Jak je uvedeno výše, s odstraněním celních kontrol na hranicích po květnu 2004 se stala tato forma přepravy nejrozšířenější, protože přináší nejmenší riziko odhalení. Policie uskutečňuje pouze namátkové kontroly, služební psi byli podle vyjádření psodů vycvičeni na službu na „zelené hranici“ a jejich přeškolování na pátrání po osobách v úkrytech vozidel právě probíhá. Policie používá

<sup>164</sup>Podle výzkumů provedených přímo v Čečensku byla v loňském roce a v roce 2003 cesta přes Polsko a dále přes Český Těšín a České Velenice známá jako nejjednodušší způsob emigrace do původních států EU. [Srov. Rozumek 2005]. Za informace děkuji i Miriam Jevíkové, spolupracovnici Organizace pro pomoc uprchlíkům, která se problematice Čečenských uprchlíků dlouhodobě věnuje. Čečenská migrace po roce 2000 směřuje zejména do Rakouska, dále i do Francie a Belgie. Česká republika v letech 2003 a 2004 sloužila jako území přes které vedla hlavní migrační trasa. Někteří Čečenci na našem území vstoupili do azylové procedury, jiní setrvali na našem území jen několik dní a cestovali individuálně. Policie ve většině případů nepřistupovala k jejich zajišťování, ke dni 31.12.2003 bylo v České republice zajištěno celkem 8 ruských občanů. (viz. *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004.s. 34) a nebránila tak aktivně této migrační vlně. Čečenské žadatele nevedou oficiální statistiky odděleně od ostatních občanů Ruska. V roce 2003 o azyl v ČR požádalo 4 852 občanů Ruské federace a tvořili tak nejpočetnější skupinu žadatelů o azyl, v roce 2004 to bylo 1 498 žádostí. (údaje z databáze Odboru azylové a migrační politiky MV ČR, [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)). V roce 2005 bylo obviněno z trestného činu převaděčství (§ 171a TZ) několik čečenský žadatelů o azyl z pobytového střediska Bělá-Jezová. Jejich řízení o udělení azylu trvalo již několik let.

**Tabulka nelegální migrace ruských občanů přes státní hranice ČR:**

rok	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
občané Ruska	126	144	165	162	300	431	545	335	368	2 912

<sup>165</sup> V letech 2002 až 2003 bylo zadrženo celkem 33 nelegálních migrantů využívajících přepravu kamionů vlakem (ROLA). *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 24.



přístroje k měření kyslíčnicku uhličitého v uzavřených prostorech, aby tak odhalila případnou přítomnost osob v nákladovém prostoru vozidla.

Opakovaně se v roce 2002 pokusilo o přechod státní hranice 1 804 osob, což tvoří 12% celkové nelegální migrace pro tento rok. V roce 2003 to bylo 1 520 osob. Ač jde o přibližně shodná čísla, mezi těmito dvěma lety došlo k 47% nárůstu opakovaných přechodů občany Číny (z 288 na 425). Znamená to, že po zajištění opět pokračují v původní cestě a pobyt v ZZC tak v jejich případě neplní svůj základní účel – realizaci vyhoštění. Většinu kapacity zařízení v České republice přitom v roce 2003 zabírali právě Číňané.<sup>166</sup>

#### **3.4. Scheinostův výzkum – srovnání současnosti se stavem v polovině 90. let**

V letech 1993 až 1994 byl na území České republiky proveden [Scheinost 1995] první výzkum nelegální migrace na našem území. Autor používal dotazníkovou metodu s respondenty z řad policistů, státních zástupců a soudců, využil také policejní statistiky a informace doplňoval studiem trestních spisů a denního tisku. Přímá data od migrantů neměl k dispozici.

Podle údajů z počátku 90. let (asi 70% v roce 1993 a 56% v roce 1994) se většina cizinců pokusila o nelegální přechod státní hranice směrem z ČR během prvních tří dnů po vstupu na naše území. Dnes je situace značně odlišná, příprava každé akce trvá týdny i měsíce, během kterých migranti pobývají v uzavřených bytech a čekají na transport.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 33. Šlo o 60% kapacitního stavu těchto zařízení.*

<sup>167</sup> *Kontroly za účelem ochrany „pevnosti Evropa“ před vlnami migrace ve skutečnosti podle Melisové [2001: 182] vedly pouze k učinění takové cesty obtížnější a nebezpečnější. V praxi naprostá většina migrantů necestuje individuálně, ale využívá služeb organizovaných nadnárodních zločineckých skupin. Migrantů zaplatí za kompletní „servis“, který zahrnuje cestu, ubytování a zajištění práce v zemi určení. Převádění lidí je velice výnosný obchod. Je evidentní, že čím tvrdší kontroly, tím stoupá cena za nelegální migraci. Takové podmínky již způsobily řadu úmrtí. Rezoluce Evropského parlamentu o nelegálních migrantech, Oj 1997 C 115/173 „Many migrants have already died or have been seriously injured as a result of being transported to Europe in dangerous and inhuman conditions by unscrupulous persons for profit.“*

Z výzkumů v roce 1994 vyplynuly následující skutečnosti, kurzívou jsou vyznačeny závěry výzkumů, na kterých jsem participoval v letech 2003 až 2005:

- (1) Směr ze Slovenské republiky je hlavním pro vstup nelegálních migrantů do ČR. *To potvrzují i současná data.*
- (2) Hlavní trasa migrace směřuje do Německa, především přes Severočeský kraj. *V roce 2003 byla nepoužívanější trasou jižní cesta do Rakouska, s výjimkou tohoto roku severočeský kraj potvrzuje pozici nejvyužívanější trasy pro nelegální přechod české státní hranice.*
- (3) Hlavní část migrantů tvoří občané balkánských států, nadpoloviční většinu občanů států bývalé Jugoslávie. *Od roku 2000 přecházejí hranice nelegálně nejčastěji občané Číny, Ruska, Indie a Vietnamu.*
- (4) Při absolutním poklesu zjištěné nelegální migrace se zvyšuje podíl převaděčství, tj. organizované formy migrace. *Při posuzování této otázky je nutné zohlednit specifika migrace jednotlivých národností. Statistiky uvádějí 16 % podíl převáděných osob na celkovém počtu nelegálních migrantů přecházejících hranice.*
- (5) Služby převaděčů, resp. převaděčských organizací využívají hlavně občanů států bývalé Jugoslávie a občanů asijských států; občané asijských států také nejčastěji využívají falešných nebo pozměněných cestovních dokladů. *Občané států bývalé Jugoslávie tvoří dnes zanedbatelnou část nelegální migrace přes naše území. Neregulérní doklady dnes používají nejčastěji občané Ukrajiny a Moldavska.*
- (6) Mezi zjištěnými převaděči převládají Češi, roste počet Slováků, naopak se snížil podíl Jugoslávčů a Vietnamců. *Dnes tvoří naprostou většinu zadržených převaděčů Češi, s velkým odstupem následují Číňané a Slovinci.*
- (7) Počet trestně stíhaných osob je v poměru k počtu zjištěných převaděčů relativně nízký. *V současnosti je asi 30 % dopadených převaděčů trestně stíháno.*
- (8) Ve vztahu k celkovému počtu osob zadržených při přechodu ve směru z České republiky vzrostl podíl osob vrácených z Německa. *Podíl osob vrácených německými orgány dominuje statistikám i v současnosti. Nadále platí, že hranice s Německem je*



*jediným úsekem, kde je úspěšnější v odhalování nelegální migrace policejní orgán sousedního státu.*

- (9) Přes poměrně značný počet vyslovených zákazů pobytu není účinnost tohoto opatření zřejmě příliš vysoká z důvodu jeho nerespektování ze strany migrantů. *V současnosti dochází k zajišťování osob, jejichž identita není zřejmá a které by v polovině 90. let překročily hranice v opětovně krátké době, jak na problém upozorňuje Scheinost. Ke skutečné realizaci správního vyhoštění tedy dochází v současnosti častěji. K opakovaným nelegálním přechodům dochází podle statistik v asi 12% případech.*<sup>168</sup>
- (10) Vzrůstá počet případů zneužití žádosti o azyl s následným pokusem o nelegální přechod hranic. *Statistiky neanalyzují nelegální migraci s ohledem na kategorii žadatelů o azyl. K další tranzitní migraci žadatelů o azyl dochází. Jde zejména o občany Číny a Ruské Federace čechenské etnické příslušnosti.*<sup>169</sup>
- (11) Existenci organizací zabývajících se organizováním nelegální migrace lze považovat za prokázanou.<sup>170</sup> *Toto tvrzení vyplývá i ze současných dat.*
- (12) Ubytování migrantů je zajišťováno ve větších městech nebo v blízkosti hranic. *Migranti často vůbec nevědí, zda jsou v bytě či domě, v urbánním či rurálním prostředí. Často mají i nepřesné informace ohledně státu, ve kterém se právě nacházejí. Podle poznatků policie je s dnešními možnostmi mobility základní motivací utajení skupiny migrantů. Proto jsou k ubytování využívána i menší sídla ve vnitrozemí.*

<sup>168</sup> . *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 25.*

<sup>169</sup> Pokud žadatel o azyl během řízení nelegálně migruje mimo Českou republiku, je řízení o udělení azylu zastaveno ve smyslu § 25 písm. g) azylového zákona. „Řízení se zastaví, jestliže žadatel o udělení azylu v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil.“

<sup>170</sup> Scheinost dodává, že u těchto organizací je jejich výrazným rysem mezinárodní prvek. Tyto organizace byly prokázány u migrace z Asie; pokud jde o migraci z Balkánu, nebyla širší organizovanost jednoznačně prokázána. V případech s mezinárodním prvkem (zapojením cizinců do trestné činnosti) figurovali Češi vždy v podřízených, výkonných rolích. *To platí pravděpodobně i dnes, zajištění Číňané uvádějí, že se s českými převaděči prakticky nesetkávají, policie hovoří o jednotlivcích, kteří jsou buď řidiči kamionů nebo jiného dopravního prostředku (případ motokrosové čtyřkolky ve Velkých Karlovicích). Také v případě obviněných čechenských převaděčů z letošního roku 2005 byli Češi na nejnižším stupni organizované skupiny. V těchto výkonných rolích (převaděčů, dopravců) převládají osoby mladší, z naprosté většiny muži. Cizinci, kteří vystupují jako organizátoři (na nižší úrovni) buď znají české prostředí, nebo používají kontaktní osoby z řad Čechů (nezřídka to jsou ženy); tyto kontaktní osoby z pravidla pocházejí z kriminálního prostředí nebo se pohybují na jeho okraji.*





*U této migrace je pravděpodobná existence několika center řízení, dislokovaných v jednotlivých zemích trasy, které navzájem spolupracují.*

(16) Pro případ zadržení skupiny na hranicích mají téměř všechny organizace připraveny legendy, které migranti i převaděči uplatňují. Dodržování legendy je vynucováno strachem z možné odvety organizace. *Převaděčská organizace je často zároveň jediným kontaktem migranta v dané zemi a zárukou pokračování cesty. Příběhy zajištěných migrantů se velice často shodují v závislosti na době jejich příchodu do zajišťovacího zařízení.*

(17) Lhůta pro zajištění je často nepostačující (i přes možnost postupu podle tzv. vyhošťovací vazby až do 30 dnů podle zákona o policii č. 283/1991 Sb., § 15, odst. 2,3 za účelem zjištění totožnosti). Stejně problematická je praktická realizace zákazu pobytu (v případě, že zadržená osoba nemá cestovní doklad, není ani kam zákaz vyznačit). *Od roku 1998 funguje v České republice systém ZZC, kam může být nelegální migrant umístěn až na 180 dní a policie je v této lhůtě oprávněna cizince deportovat. Oproti situaci v polovině 90. let tak policie dostala do rukou účinnější nástroj pro boj s nelegální migrací.*

(18) Nikdo z expertů, na jejichž dotazníkových odpovědích Scheinost konstruoval svůj výzkum, nebyl toho názoru, že by se převaděčské skupiny snažily vybudovat svoje základny přímo v táborech. *V roce 2005 bylo z trestného činu nedovoleného překročení státní hranice trestně stíháno několik osob, které jako žadatelé o azyl pobývaly v azylovém středisku. Existence kontaktu mezi převaděčskými organizacemi a azylovými tábory je tak pravděpodobná.*

## B. Detentismus

### 4. Detentismus

*„Ukažte mi vaše vězení a já vám řeknu, jaká je vaše společnost.“*

Winston Churchill

Porušení povinnosti cizincem zajištěným v některém z českých ZZC podle odůvodnění správních rozhodnutí, na jejichž základě jsou tam zadržováni, spočívá v jejich jednání, které je „ (...) v rozporu se zájmem společnosti na dodržování podmínek stanovených pro pobyt cizinců na území České republiky. (...) Naléhavý obecný zájem, spočívající v ochraně České republiky před opakovaným úmyslným porušováním právních předpisů, vyžaduje vycestování dotyčného a zabránění opakování tohoto protiprávního jednání.“<sup>174</sup> Trestem je deportace, následující po pobytu v zajišťovacím zařízení. Suverénní stát má právo určovat, komu vstup na své území povolí. Trestem za nelegální pobyt je logicky deportace. Mezi těmito právními instituty je paralelní vztah. Nejde zde o potrestání, ale o obnovu právně *bezvadného* stavu. Řada zajištěných volí dobrovolný návrat. V řadě případů k realizaci vyhoštění vůbec nedojde, následkem porušení pobytového režimu je pouze detence. Zajišťovací opatření – prostředek trestu, se trestem stává. Neutralita ambivalence porušení pobytového povolení a deportace je detencí porušena. Vždyť zajištění neomezuje jen svobodu pohybu, dochází k retardaci sociálního statusu, sociální kompetence, morální a duševní integrity. Omezení svobody v ZZC není trestem, migrant se žádného trestného činu nedopustil, cílem je jen izolace a snadná dispozice pro manipulaci – deportaci. Zajišťovací zařízení je tak historicky jedním z druhů instituce, kde atributem omezení svobody není snaha o nápravu člověka („*vychovat jej k tomu, aby vedl řádný život*“<sup>175</sup>). Morální rehabilitace je možná pouze tam, kde k porušení morální normy došlo. Půlroční internace v detenci, ač v mnohém připomíná vězení, je kvalitativně odlišnou institucí ve vztahu k vězení. Zařízení bylo vytvořeno jako reakce státu ve vztahu k osobám, jež jsou z hlediska jeho zájmů na jeho území *nevítáni*, jde tedy o odlišnou situaci než v případě vězení, kde je účelem, mimo penalizace pachatele a snaže zabránit mu v dalším

<sup>174</sup> Tímto způsobem jsou nejčastěji rozhodnutí o správním vyhoštění a zajištění policií odůvodňována.

<sup>175</sup> Jeden z účelů trestu podle § 23 trestního zákona.





*cestou od umění nesnesitelných pocitů k ekonomii suspendovaných práv. Armáda odborníků vystřídala kata.*“ Soudci se podle Foucaulta drží zásady zdrženlivosti [2000: 43] „*odstranit člověka a nenechat jej přitom pocítit nic zlého, zbavit ho všech práv, aniž by trpěl, ukládat tresty zbavené jakékoli bolesti.*“ Mezi léty 1830 a 1848 mizí veřejné popravy a mučení „*kdy je současně smrt oddalována promyšlenými přerušeními a zmnožována řadou po sobě jdoucích zásahů.*“ Postihování těla však nekončí – věznění je doplněno vyměřením stravy, omezením sexuality, bitím, pobytem na samotce. Při humanizaci trestání však nikdy nebyl otevřeně zamítnut postulát, že je spravedlivé, když odsouzený trpí více než lidé na svobodě (vězení není dostatečným trestem, argumentovali podle Foucaulta kritici zřizování věznic v 19. století, tvrdili, že vězňové mají menší hlad, je jim méně zima a jsou celkově méně omezeni než většina chudých). Zákaz pobytu podle oficiální interpretace nesměřuje k potrestání přestupku. Jde o kontrolu jedince, jeho neutralizaci.

Průběh řízení i výkon trestu začíná od 18. století provázet řada přidružených institucí. Okolo hlavního soudu se rozmnožily menší soudy a paralelní soudci: psychiatři a psychologové, soudní úředníci pro ukládání trestů, vychovatelé, pracovníci vězeňské správy. Ti všichni rozměňují soudní moc trestat. Tato podoba řízení má zbavit soudce viny za to, že je jasně a jedině tím, kdo trestá. Jedním z atributů trestání nelegálního migranta je tak arbitrárnost rozhodovacích pravomocí. Trest musí působit intenzivně na ty, kteří žádný špatný skutek nespáchali. Kdyby bylo jisté, že viník nezačne znovu páchat zločiny, stačilo by nechat ostatní věřit, že byl potrestán. Jednou z funkcí zajištění je tak odradit ostatní migranty od porušování pobytového režimu.

Myšlenka, že by uvěznění mohlo tak jako dnes představovat převážnou většinu trestů, nebyla zřejmá od počátku reformem osmnáctého století. Podle Foucaulta kritici věznění tvrdili, že

---

*fyzické utrpení obzvláštní intenzity, ponižující zacházení je chování, jež hrubě jednotlivce ponižuje před jiným nebo ho dohání k tomu, aby jednal proti své vůli nebo svědomí. Mučením je úmyslné nelidské zacházení, které vyvolává velice závažné a kruté utrpení.*“ Komplexní analýzu soudního rozlišování mezi mučením a nelidským či ponižujícím zacházením nabízí Röhl [2005: 13-27]. Mučení jako nástroj trestního řízení bylo podle Foucaulta zavrženo na konci 18. století. Od té doby šlo o [2000: 80] „*(...) přežitek, barbarství minulého věku, ‚gotiku‘.*“ Podle Foucaulta byly až do 18. století vedeny spory o tom, zda je soudu dovoleno u křížového výslechu používat falešných slibů, lží nebo dvojnárodných slov. Penologickým ideálem je podle Foucaulta když zločinec sám sebe soudí i odsoudí.



tento druh trestu neodpovídá specifičnosti zločinů, je zbaven účinků na veřejnost a není pro společnost užitečný, naopak spíše škodí: je nákladný, udržuje vězně v nečinnosti, podporuje jejich neřesti. Foucault charakterizuje vězeňské systémy adjektivy donucovací, tělesný, samotářský, utajený.

Nejstarším vězením byl Rasphuis v Amsterdamu, založený v roce 1596. Sloužil pro internaci žebráků a mladistvích delikventů. Délka pobytu závisela na rozhodnutí vedení v závislosti na chování odsouzeného. Práce byla povinná (vězni byli finančně odměňováni) byla vykonávána společně, solitární internace byla využívána jako dodatečný trest. V zařízení panoval přísný časový režim, systém zákazů a příkazů byl vypracován do nejmenších detailů. Atmosféru dokreslovaly hodiny náboženského čtení, „napravování“ charakterů pomocí domluv a napominání. Dalšími zařízeními charakteristickými pro vývoj vězeňství byla káznice v Gandu (Vlámsko 18. století), kde se kladl důraz na revitalizaci postoje vězně k práci, heslem ovládajícím tuto instituci byla redukce benediktýnské maximy na „pracuj“. Explikačním mechanismem v pozadí vzniku Gandské věznice byl závěr, že příčinou většiny zločinů je lenost, první zastávka na cestě k povalečství a žebrotě. V Anglii se řešil problém kriminality separací zločinců v koloniích. Na konci 18. století po nezávislosti USA vznikla káznice v Gloucestru, jejíž režim mimo výrazného pracovního vytížení zajišťoval i naprostou izolaci vězně. Velkou roli zde hrála náboženský výchova. Američtí právní teoretici argumentovali ve prospěch izolace hypotézami dovolávajícími se zabránění promiskuity, možností domluvy na útěku nebo nebezpečím spolčení k budoucímu trestnému činu. Pozitivní přínos separace od okolních vlivů byl spatřován v „šoku“ ze samoty, v možnosti, teologicky řečeno - „usebrání se“. V praxi se však režim izolace neuplatňoval ve všech případech. Nejdéle z prvních vězeňských systémů fungoval filadelfský model (vězení Walnut Street bylo otevřeno v roce 1790).<sup>177</sup> Povinná práce v dílnách, částečně honorovaná (primárně výtěžek směřoval na hrazení nákladů pobytu), byla hlavní a víceméně nepřetržitou činností vězňů. Denní režim byl striktně naplánován a veškerý pohyb byl uskutečňován pod nepřetržitým dozorem. Práce trvala od úsvitu do soumraku, po té následovala půlhodina na osobní hygienu ukončená

<sup>177</sup> I přes určité reformy fungoval až do 30. let 19. století. Inspirace pensylvánských kvakerů ústavy v Gandu i Gloucestru je velmi pravděpodobná [Foucault 2000: 185].

naprostým zákazem hlasitého hovoru či jiné činnosti produkující hluk. K deprivaci a nejistotě pobytu na samotce přispívala skutečnost, že délka doby strávené v izolaci záležela na rozhodnutí vězeňského inspektora. Vězni ve filadelfském zařízení měli možnost studia bible a dalších náboženských textů, na pořadu byly pravidelné bohoslužby a přednášky „mravně příkladných osob“. Důležitý tam byl samotný okamžik vstupu do vězení - inspektoři vysvětlovali řád věznice, posilovali charakter a morální citění odsouzence, připomínali mu spáchaný zločin, zdůrazňovali povinnost polepšit se a nahradit společnosti způsobenou újmu.. Inovací pensylvánského systému byla významná role inspektorů při rozhodování o osudu vězňených. Ti měli k dispozici souhrnné poznámky ze soudního spisu, zejména o okolnostech zločinu a charakteru odsouzence, což jim umožňovalo koncipovat individuální plány nápravy a nést zodpovědnost za rozhodnutí o milosti. Vězení se stává institucí zprostředkovávající možnost pozorovat chování lidí v dlouhém časovém období. Podle Foucaulta byly pro první vězení inspirací kláštery. Tam existoval vzor, jak stanovit denní rytmus, vnútit určitá zaměstnání, regulovat cykly opakování.

Přesto, že je detence svým posláním kvalitativně odlišná od vězení, osoby tam umístěné svůj pobyt vnímají podobně. Přítomnost strážných, uniformní oblečení, nejrůznější omezení a pocit nesvobody tyto instituce spojuje.

#### **4.1. Detentismus v České republice**

Hlavním účelem *detence* je garance jistoty, že policie bude mít cizince k dispozici pro jeho nedobrovolné opuštění území České republiky. U vězení jako příbuzné instituce jde o izolaci nebezpečných pachatelů od zbytku společnosti a tím její ochranu, dále o represii proti odsouzenému s účelem zabránit mu v páchání další trestné činnosti a konečně o úsilí o výchovu odsouzeného k tomu, aby vedl řádný život, čímž se pozitivně působí i na ostatní členy společnosti.<sup>178</sup> Čl. 8 odst. 2 Listiny, zakazující zbavit osobní svobody leč z důvodů a způsobem stanoveným zákonem, platí nejen pro oblast práva trestního, ale jako obecný princip vztahující se i na právo správní.

<sup>178</sup> Ve smyslu § 23 odst. 1 zák. č. 140/1961 Sb., trestního zákona.



Zařízení pro zajištění cizinců je institucí, kam jsou umístováni cizinci v souvislosti s řízením o správním vyhoštění, zejména pro neoprávněný pobyt podle cizineckého zákona. Jde o zařízení spravovaná cizineckou policií a financovaná státním rozpočtem. Na počátku detenčního systému České republiky v roce 1998 bylo hlavním úkolem ZZC zajišťovat cizince zadržené zejména při pokusu o nelegální přechod hranice. Podobná centra již v západní Evropě existovala a podstatnou roli při vzniku českých detencí sehrála skutečnost, že bylo politicky problematické ve vztahu k Německu a Rakousku nepenalizovat nelegální migranty, kteří přes Českou republiku mířili na jejich území. S rostoucí intenzitou boje s nelegální migrací ve vnitrozemí České republiky docházelo od roku 2000 i k masivnějšímu zajišťování osob, které porušovaly pobytový režim nelegální prací. To vedlo až k současné situaci, kdy počet zajištěných v souvislosti s ilegální aktivitou ve vnitrozemí převyšuje počet cizinců zadržovaných na hranicích. Před vznikem detencí bylo policií zadrženým cizincům na hranicích nebo nelegálně pracujícím ve vnitrozemí vystavováno pouze rozhodnutí o správním vyhoštění s povinností opustit území ČR na vlastní náklady a odpovědnost. V praxi tedy bylo možné po určité krátké době se o překonání hranice pokusit znovu nebo pokračovat v nelegálním zaměstnání. České detence vznikly na našem území jako poměrně nové instituce, jejichž úkolem je limitovat a redistribuovat migraci

V současnosti je v České republice v provozu pět zařízení tohoto typu. Naši pozornost věnujeme zejména zařízení Bálková, kde se uskutečnil výzkum. Jedná se o nejstarší zařízení (v provozu od listopadu 1998), které je zároveň kapacitně největší (304 míst)<sup>179</sup>. Nachází se v severní části Plzeňského kraje. Dalšími zařízeními jsou ZZC Poštorná na jižní Moravě (v provozu od září 2000, ubytovací kapacita 166 míst), ZZC Velké Přílepy ve středočeském kraji (v provozu od února 2002, ubytovací kapacita 145 míst), ZZC Frýdek-Místek na severní Moravě (v provozu od července 2002, ubytovací kapacita 40 míst) a ZZC Bělá-Jezová nedaleko města Mladá Boleslav (v provozu od března 2003, ubytovací kapacita 60 míst).

<sup>179</sup> V současnosti je využíváno pouze 150 míst, ubytovací část v přísném režimu je využívána v mimořádných situacích.

Během své práce v nevládní organizaci jsem mimo ZC Frýdek-Místek všechna tato zařízení navštívil. Celková kapacita těchto zařízení je 715 míst.

#### 4.1.1. Právní úprava zařízení pro zajištění cizinců

Česká úprava detencí vychází z hlavy XII cizineckého zákona. Tato ustanovení byla novelizována zákonem č. 428/2005 Sb. V této části textu použijeme i zprávu vypracovanou Evropským výborem pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení<sup>180</sup> a zprávy vypracované úřadem Veřejného ochránce práv, který se situací v detencích pravidelně zabývá.<sup>181</sup>

V důvodové zprávě k novelizaci je uvedeno „Stávající znění Hlavy XII zákona vyvolává kritiku ze strany organizací zabývajících se ochranou lidských práv. Vnitřní režim zařízení upravený citovanou hlavou zákona se stal předmětem opakovaných kritik ze strany nevládních humanitárních organizací, k nimž se připojil i Zmocněnec vlády pro lidská práva a Veřejný ochránce práv<sup>182</sup>. Dílčí kritika zazněla i ve zprávě Evropského výboru pro zabránění mučení a

<sup>180</sup> Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2004, vyplývající z návštěvy CPT v České republice v roce 2002 byla schválena vládou České republiky 2. března 2005. K dispozici na [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz). Dále jako *zpráva CPT*.

<sup>181</sup> Šetření ombudsmana v detencích proběhlo v roce 2002. „Místní šetření ve všech pěti zařízeních pro zajištění cizinců v ČR, jejichž celková kapacita je 700 osob, mělo za cíl prozkoumat podmínky, v nichž zajištění cizinci žijí, a to nejen bezprostřední materiální podmínky zajištěných cizinců, ale i jejich právní postavení. Šetření v každém z navštívených zařízení zahrnovalo úvodní konzultační pohovor s vedoucím zařízení, resp. s jeho zástupcem, rozhovor s některými zaměstnanci (např. lékaři, psychology, policejními radý) a určitý čas byl věnován i rozhovorům s některými zajištěnými cizinci. Součástí byly také prohlídky ubytovacích, stravovacích a vycházkových prostor, hygienických zařízení atd. Cílem místních šetření bylo zmapování výkonu zajištění, včetně podmínek a života cizinců v jednotlivých zajišťovacích zařízeních, a zjištění, zda odpovídají účelu, pro který byla zařízení zřízena, přičemž důraz byl kladen především na následující okruhy problémů: příjem a umístění cizinců v zařízeních, ubytování, stravování, zdravotní péče, uspokojování kulturních a sociálních potřeb, kázeň, násilí a využívání donucovacích prostředků v zařízení, ochrana práv zajištěných cizinců, styk s vnějším světem, ukončení zajištění. Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců jsou různé, což je dáno několika faktory: délkou existence zařízení a kvalitou personálu, počtem umístěných cizinců, architektonickými a stavebními možnostmi zařízení a materiálními podmínkami. Obecně však lze na základě provedeného šetření konstatovat, že ve většině z výše uvedených okruhů problémů není situace uspokojivá.“ Zpráva k dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

<sup>182</sup> Ve zprávě ombudsmana z roku 2002 je uvedeno: „Je možno konstatovat, že umístění do zařízení pro zajištění cizinců není opatřením sankčním, ale zajišťovacím, a výkon zajištění by měl odpovídat účelu omezení osobní svobody cizince. Právo na osobní svobodu patří mezi základní lidská práva a jeho omezení je velmi významným zásahem vůči dotčené osobě, který by měl odpovídat svému účelu. Zařízení pro zajištění cizinců však v mnoha případech neodpovídají účelu, pro který byla zřízena, a zajištění je vykonáváno za velmi restriktivních podmínek, které jsou v některých ohledech horší než podmínky výkonu trestu odnětí svobody.“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)



*nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která vyplynula z návštěvy České republiky, uskutečněné v dubnu 2002.*<sup>183</sup>“

V platné úpravě je stanoveno, že zařízení je místo, v němž je cizinec povinen se zdržovat na základě rozhodnutí o zajištění.<sup>184</sup> V ustanovení §130 zákon dále stanoví, že policie je povinna umístit cizince do zařízení do 48 hodin od omezení jeho osobní svobody a je deklarováno, že zařízení se dělí na část se zmírněným a přísným režimem a že je provozováno policií. Zařízení musí být hygienicky nezávadné a vybaveno tak, aby zabraňovalo poškození života nebo zdraví cizince a poškození majetku zařízení. V návrhu směrnice SEC(2005 1057 o společných standardech při navrácení je uvedeno, že členské státy musí zajistit, aby s občany třetích zemí zajištěných v detencích bylo zacházeno humánním způsobem, s úctou k jejich základním právům a v souladu s mezinárodním i vnitrostátním právem. Na požádání jim má být bez odkladu dovoleno navázat kontakt s právními zástupci, členy rodiny, příslušnými konzulárními úřady stejně jako s relevantními mezinárodními a nevládními organizacemi.<sup>185</sup>

V nové verzi cizineckého zákona, vypracovaného Ministerstvem vnitra, byla právní úprava detencí kompletně revidována. Ministerstvo v důvodové zprávě uvádí, že *„účelem navrhované změny této hlavy zákona je především docílení souladu a vzájemné vyváženosti mezi důvodem omezení osobní svobody cizince a jeho účelem, resp. cílem. Institut zajištění, aplikovaný vůči cizincům, má za cíl zejména zabránit cizinci v narušování veřejného pořádku, tj. porušování zákona protiprávním jednáním trvajícím či opakovaným, maření výkonu úředních rozhodnutí a současně zabezpečit dosažitelnost cizince pro realizaci správního vyhoštění jako opatření, které má za cíl vycestování cizince, jehož pobyt na území je v rozporu*

<sup>183</sup> Důvodová zpráva je k dispozici na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>184</sup> § 130 cizineckého zákona. Zákon tato zařízení označuje jako zařízení pro zajištění cizinců. Také z návrhu směrnice o navrácení vyplývá, že cizinci mají být po dobu čekání na deportaci umístěni ve specializovaných zařízeních vyčleněných pro tyto účely. Nicméně evropská regulace nezakazuje spojení takového zařízení s vězením. Čl. 15 odst. 2. *„Temporary custody shall be carried out in specialized temporary custody facilities. Where a Member State cannot provide accommodation in a specialized temporary custody facility and has to resort to prison accommodation, it shall ensure that third-country nationals under temporary custody are permanently physically separated from ordinary prisoners.“*

<sup>185</sup> Cit směrnice čl. 15 odst. 1. *„Member States shall ensure that third country nationals under temporary custody are treated in a humane and dignified manner with respect for their fundamental rights and in compliance with international and national law. Upon request they shall be allowed without delay to establish contact with legal representatives, family members and competent consular authorities as well as with relevant international and non-governmental organizations.“*

se zákonem. Omezení osobní svobody cizinců zajištěných v zařízení by neměla překračovat míru nezbytnou k tomu, aby bylo dosaženo účelu zajištění. Z tohoto důvodu se navrhuje, aby zajištění cizinci byli umístováni v mírném režimu zajištění, který umožňuje volný pohyb v prostorách (vnitřní i venkovní) zařízení s výjimkou míst, kam je vstup cizincům výslovně zakázán. Umístit zajištěného cizince v přísném režimu zajištění lze jen ze zákonem stanovených důvodů, přičemž trvání umístění v tomto režimu je pouze na dobu nezbytně nutnou, limitovanou trváním zákonného důvodu<sup>186</sup>.“ V novelizovaném znění textu § 130 cizineckého zákona je uvedeno, že rozhodnutí o zajištění se zpravidla vykonává v zařízení (zvýrazněno M.K.). Znamená to, že je umožněno, aby byl vyhošťovaný cizinec ubytován i mimo ZZC. V důvodové zprávě není tato otázka dále řešena, není jasné, zda se tak zavádí možnost využít alternativ k detenci (viz. kapitola Právní úprava zajištění).

Provozovatelem zařízení není po novele Policie ČR, ale ministerstvo vnitra, prostřednictvím své organizační složky – Správy uprchlických zařízení. Policie bude v zařízeních dále vykonávat pouze vnější ostrahu, většina zaměstnanců budou civilisté.<sup>187</sup> Novelizovaný text také stanoví, že „policie neprodleně po nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění dopraví zajištěného cizince do zařízení.“ Znamená to, že doba zadržování po 48 hodin před převozem by měla být naprosto výjimečná. Podle původního znění § 131 odst. 1 cizineckého zákona „policie umístí cizince do části zařízení se zmírněným režimem zajištění, pokud neshledá důvod pro jeho umístění v části s přísným režimem.“ Ještě před snížením kapacity ZZC Bálková (v roce 2003), kdy polovina lůžek náležela do zmírněného režimu a druhá polovina byla v přísném režimu, docházelo k tomu, že v části s přísným režimem byli umístováni

<sup>186</sup> Bod 135 důvodové zprávy (www.psp.cz).

<sup>187</sup> V důvodové zprávě bod 135 je k tomu uvedeno: „V souvislosti se zamýšlenou celkovou humanizací zařízení je navrhováno převedení oprávnění ke zřizování a provozování zařízení z Policie České republiky na Ministerstvo vnitra. Tím se na nezbytné minimum omezí přítomnost Policie České republiky, jako represivní složky státu, v zařízeních a její kontakty se zajištěnými jen a úkony nezbytně nutné (např. pro zabezpečení podmínek realizace správního vyhoštění) a běžný styk s cizinci budou zajišťovat civilní pracovníci ministerstva. Z tohoto důvodu je důvodné předpokládat, že se omezí psychický tlak, který zajištění cizinci v důsledku umístění v přísném režimu a styku jen s uniformovanými policisty pociťují. Ministerstvo resp. organizační složka státu zřízená ministerstvem k plnění jeho úkolů – Správa uprchlických zařízení, které zabezpečuje provoz azylových zařízení, disponuje potenciálem pracovníků z odborného hlediska připravených ke každodennímu styku s cizinci a k řešení jejich problémů a je tedy zárukou, že i cizincům zajištěným v zařízeních se dostane odpovídající péče tak, aby se minimalizoval dopad omezení osobní svobody na jejich psychiku a zacházení s nimi bylo na standardech garantovaných mezinárodními dokumenty v oblasti lidských práv.“ Důsledkem novelizace podle důvodové zprávy bude i převelení 52 policistů ze stávajícího stavu vyčleněného k zabezpečení provozu zařízení k plnění jiných úkolů v rámci Policie České republiky.



všichni ti, kteří z kapacitních důvodů nemohli být v mírném režimu. V praxi tak záleželo na tom, zda cizinec přišel do zajištění zrovna v době, kdy bylo v mírnější části volné místo. V roce 2003 se ustoupilo od zařazování do přísného režimu osob, jejichž totožnost nebylo možné ověřit. To se totiž týkalo většiny zajištěných, a tak cizinci pobývali v prostorách přísného režimu, který se neliší od podmínek výkonu trestu odnětí svobody. Neprokázání totožnosti není komplementární se důvody pro umístění do přísného režimu ve smyslu § 132 odst. 2 cizineckého zákona ve znění před novelou, kdy policie umístila cizince do části s přísným režimem: „a) pokud je to odůvodněno obavou, že by mohl ohrozit účel zajištění, b) který je agresivní nebo vyžaduje zvýšený dohled z jiného důvodu anebo v zájmu ochrany zdraví nebo práv a svobod jiných cizinců, c) po dobu trvání karantény z důvodu infekční nemoci nebo jiného zdravotního důvodu, nebo d) který neplní povinnosti nebo porušuje vnitřní řád zařízení.“ Za závažné důvody legitimizující izolaci na přísném režimu bylo tak považováno i sebepoškozující chování nebo sebevražedné sklony, stejně jako přechovávání a konzumace alkoholických nápojů nebo omamných látek.

Podle § 131 odst. 2 cizineckého zákona „část se zmírněným režimem zajištění tvoří ubytovací prostor a společné sociální a kulturní zařízení a další prostor, ve kterém se cizinci mohou volně pohybovat v určeném čase a stýkat se s jinými cizinci umístěnými do této části.“ Svoboda pohybu v rámci zařízení je právě největší rozdíl oproti přísnému režimu, který je vlastně policejní celou. V nové verzi úpravy mírného režimu navíc není volnost pohybu po vymezeném prostoru časově omezena.<sup>188</sup> V zařízeních by tak měly vzniknout podmínky podobné jako v přijímacích střediscích azylových táborů, s tím rozdílem, že cizinec nemá právo toto zařízení v průběhu zajištění opustit.<sup>189</sup> V místnosti má cizinec postel a skříňku na uložení osobních věcí, v místnosti je i stolek a židle v počtu ubytovaných cizinců. Tyto věci jsou přišroubovány k podlaze. V přední části chodby je místnost pro službu konající policisty, oddělená od zbytku prostoru mříží. V mírném režimu se v čase vycházek mohou zajištění navštěvovat, mohou pobývat ve vycházkovém prostoru venku i v místnostech uvnitř. Na rozdíl od situace před říjnem 2003 není nutné v případě nutnosti použít toaletu volat policisty,

<sup>188</sup> Novelizovaná verze textu zní: „Část s mírným režimem tvoří ubytovací místnost, společné sociální a kulturní zařízení a další prostor, v němž se mohou zajištění cizinci volně pohybovat, stanovený vnitřním řádem zařízení.“

<sup>189</sup> V současnosti jediným fungujícím přijímacím střediskem je zařízení ve Vyšních Lhotách na severní Moravě.



aby dovolili využít sanitárního zařízení. Hygiena byla v Bálkové Organizaci pro pomoc uprchlíkům i ombudsmanem několikrát kritizována.<sup>190</sup> Zpráva CPT již v roce 2002 vyzývala české úřady, aby „podnikly neprodleně kroky zaručující zajištěným osobám pobývajícím v zařízení Bálková nepřetržitý přístup k sociálnímu zařízení“.<sup>191</sup>

Část v přísném režimu zajištění podle § 132 odst. 1 cizineckého zákona „tvoří ubytovací místnost pouze z vnější strany uzamykatelná, vybavená lůžkem, stolkem a židlemi, sanitárním zařízením odděleným od zbývajících prostorů neprůhlednou zástěnou a signalizačním (přivolávacím) zařízením a další prostor určený pro vycházky.“<sup>192</sup> Dnes je možné umístit cizince v přísném režimu pouze z výše zmíněných důvodů. Není již možné obligatorní umístění cizince do přísného režimu v případě, že jeho totožnost nelze ověřit. Podle novelizovaného znění § 135 odst. 1 cizineckého zákona také již není povinností policie umístit do části zařízení s přísným režimem cizince, který trpí infekční chorobou. Jde o celou, uzavřenou masivními železnými dveřmi s malým otvorem na podávání stravy.<sup>193</sup> Zajištění do přísného režimu je možné jak od počátku zajištění, tak v jeho průběhu. Zjistit cizince mladšího 18 let do přísného režimu bude podle novelizovaného § 135 odst. 2 cizineckého zákona možné pouze v případě jeho agresivity a nutnosti zvýšeného dohledu nebo v případě opakovaného závažného porušení povinností nebo zákazů stanovených cizineckým zákonem.

<sup>190</sup> Zpráva ombudsmana z roku 2002 uvádí: „Cizinci nemají zajištěnou možnost volného přístupu k toaletám a do umývár. Přístup k toaletám a do umývárů přes mříže a na žádost je nedůstojný a může být provázen řadou negativních jevů (např. zdravotní problémy zajištěných cizinců či šikanózní jednání ze strany příslušných policistů).“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

<sup>191</sup> Zpráva CPT, s. 10.

<sup>192</sup> Zpráva ombudsmana z roku 2002 kritizuje zavedení kamerového systému v této části zařízení: „Instalace kamer, jimiž je v některých zařízeních sledována situace v místnostech pro ubytování zajištěných cizinců, je dalším problémem souvisejícím s ubytováním zajištěných cizinců. Jedná se o nepřiměřený zásah do soukromí, který je v rozporu s Listinou základních práv a svobod (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2) a s některými mezinárodními dokumenty (např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod). Použití techniky ke sledování osob umístěných v zajišťovacím zařízení je zásahem do práva na soukromí těchto osob, neboť k zavedení kamerové techniky v zajišťovacích zařízeních není v českém právním řádu žádný zákonný podklad.“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) V současnosti není kamerový systém na celách využíván, monitorují se pouze chodby a společné prostory.

<sup>193</sup> Zpráva ombudsmana z roku 2002 k tomu uvádí: „Za závažný problém je třeba považovat ubytování zajištěných cizinců v tzv. „přísném režimu“. Jednotlivá zařízení jsou totiž rozdělena na dvě části, a to na část se zmírněným režimem zajištění a na část s přísným režimem zajištění, kde jsou místnosti koncipovány v podstatě jako celý předběžného zadržení. V přísném režimu zajištění tak, jak je v současnosti koncipován, by s ohledem na srovnatelnost podmínek, měli být umístěni pouze agresivní jedinci vyžadující zvýšený dohled, příp. osoby soustavně porušující povinnosti vyplývající z vnitřního řádu zařízení. Praxe vycházející ze zákona o pobytu cizinců je však taková, že do přísného režimu zajištění jsou vedle těchto cizinců a priori umísťováni i všichni cizinci, kteří nejsou ztotožněni či všichni cizinci, kteří jsou umístěni ve zdravotní izolaci (na „marodce“).“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)



Na rozdíl od minulé úpravy je po vstupu novely v účinnost nutné sepsat o umístění cizince do přísného režimu záznam a v něm uvést podrobnosti, které toto opatření odůvodňují.<sup>194</sup> Doba umístění v přísném režimu je novelou charakterizována jako „nezbytná, nejdéle však do 30 dnů. Policie v průběhu umístění zajištěného cizince v části s přísným režimem zkoumá trvání důvodů pro toto umístění.“<sup>195</sup> Pokud se cizinec v době pobytu na přísném režimu dopustí některého z jednání, za jaké lze cizince do tohoto režimu umístit nebo trvá důvod pro zvýšený dohled, dobu umístění v přísné části lze prodloužit o dalších 30 dnů.<sup>196</sup> Provozovatel cizinci umístěnému v přísném režimu zajištění umožní v rámci určeného prostoru vycházku v trvání nejméně 1 hodiny denně.<sup>197</sup>

Podle nového znění § 134 odst. 1 cizineckého zákona tak provozovatel zajištěnému cizinci poskytne: a) lůžko, židli, skříňku na uložení osobních věcí, stravu a základní hygienické prostředky, b) umožní přijímat a odesílat písemná sdělení bez omezení, c) umožní přijímat návštěvy, d) umožní objednat si knihy, denní tisk, a časopisy včetně zahraničních, pokud jsou distribuovány v České republice, e) umožní podat žádost, stížnost nebo jiný podnět státním orgánům České republiky nebo mezinárodním organizacím za účelem uplatnění jeho práv a tyto neprodleně odešle, f) na jeho žádost zajistí bez zbytečného odkladu rozmluvu s vedoucím zařízením nebo jeho zástupcem nebo s policií v zařízení, g) umožní nepřetržitý osmihodinový spánek v době nočního klidu, h) umožní volný pohyb v rámci části s mírným režimem a styk s ostatními cizinci umístěnými v této části. “

<sup>194</sup> Schválené znění § 135 odst. 4.

<sup>195</sup> § 135 odst. 3 cizineckého zákona.

<sup>196</sup> Jde i o reakci na připomínky v textu zprávy CPT s. 6. „Když je ve výjimečných případech nutné uplatnit vůči zajištěnému cizinci zvláštní podmínky zajištění (umístění do přísné části režimu, pozn. M.K.), měly by být důvody jejich uplatnění písemně sděleny dotčené osobě, která by měla mít právo odvolání proti tomuto opatření.“ Možnost stížností upravuje novela v ustanovení § 148.

<sup>197</sup> § 134 odst. 3 cizineckého zákona. V současnosti není možné absolvovat vycházku v případě prvního období zajištění na karanténě. Do hladovky v říjnu 2003 probíhala vycházka pouze 1 hodinu denně i v mírném režimu. Zajištění cizinci byli nuceni chodit v řadě za sebou do kruhu. Zpráva CPT, s. 10 „CPT doporučuje, aby interní předpis ukládající cizincům pobývajícím v zařízení Bálková neustále se během vycházky pohybovat v rekreačních prostorách bylo zrušeno; zajištěným osobám by mělo být umožněno využít doby vycházky způsobem, který považují za nejlepší k odpočinku.“ Zpráva ombudsmana z roku 2002 k tomu uvádí: „Nemožnost smysluplně využít volný čas je velmi závažný nedostatek. V podstatě ve všech zařízeních mají cizinci velmi omezenou možnost vycházek, a to jak časově (v rozsahu 1 hodiny), tak prostorově (ve všech zařízeních je pro vycházku vymezena oplocená část prostoru z boku budovy). V rámci využití volného času by měla být všem zajištěným cizincům umožněna delší než jednodinová denní vycházka a současně by bylo na místě zvážit uzpůsobení vycházkových prostorů tak, aby zajištění cizinci měli možnost nejen pobytu na čerstvém vzduchu, ale i možnost sportovního využití, odreagování se apod. Pokud jde o další aktivity ve volném čase, vzdělávání či duchovenskou péči, ty zajištěny nejsou.“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

Povinností provozovatele je cizince neprodleně po umístění do zařízení seznámit s jeho právy a povinnostmi souvisejícími se zajištěním a vnitřním řádem zařízení. Toto seznámení je nutné provést v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je cizinec schopen se dorozumět.<sup>198</sup> Znalost svých práv cizincem je v Bálkové zabezpečeno předložením informačních letáků a předložením vnitřního řádu zařízení. Dochází však k dezinterpretacím těchto předpisů a dezorientaci nově příchozích cizinců.<sup>199</sup> První týdny po příchodu tráví cizinci na karanténě, izolovaně od ostatních zajištěných.

Osobní prohlídku a prohlídku věcí cizince je policie ve smyslu § 134 odst. 1 cizineckého zákona oprávněna provést po umístění cizince do zařízení i kdykoli v průběhu zajištění. Zjišťuje se vlastnictví zakázaných věcí, jako jsou alkoholické nápoje a jiné návykové látky, předměty potenciálně použitelné k ohrožení bezpečnosti osob a majetku nebo k útěku a dále věci, které by svým množstvím nebo povahou mohly narušovat pořádek nebo škodit zdraví.<sup>200</sup> Nově úpravě je dále specifikováno, že osobní prohlídku je povoleno provést i za účelem zjištění, zda u sebe nemá zajištěný cizinec cestovní doklad nebo peněžní prostředky. Osobní prohlídku bude nyní moci provádět pouze osoba stejného pohlaví.<sup>201</sup>

Rozdělení rodiny podle znění § 139 cizineckého zákona je možné pouze v případě „*umístění některého člena rodiny v části s přísným režimem.*“ Příbuzní by tedy měli být vždy umístěni ve stejném zařízení. Při umísťování cizinců do zařízení policie postupuje podle § 137 odst. 1 cizineckého zákona. Je povinna přihlížet k náboženským, etnickým či národnostním zvláštnostem, příbuzenským a manželským vztahům, věku nebo zdravotnímu stavu cizince. Inspirující přístup při umísťování vězňů při výkonu trestu odnětí svobody v souvislosti

<sup>198</sup> Tuto povinnost stanoví současné znění § 135, po novelizaci půjde o § 131 cizineckého zákona.

<sup>199</sup> Zpráva ombudsmana z roku 2002 k tomu uvádí: „*Zajištění cizinci často nemají žádnou nebo velmi nízkou povědomost o svých právech a vůbec o situaci do níž se dostali. Mnohdy jsou nedostatečně informováni o možnosti podat žádost o udělení azylu nebo o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění. V této souvislosti je navíc třeba poznamenat, že o možnosti soudního přezkumu zajištění často nevěděl ani personál v jednotlivých zařízeních. V průběhu šetření byl zjištěn pouze jeden případ, kdy byla zákonnost zajištění přezkoumávána soudem (rozhodnutí o zajištění bylo soudem zrušeno a cizinec byl ze zajištění propuštěn na svobodu).*“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

<sup>200</sup> Přechovávání, výrobu nebo konzumaci těchto látek a věcí zakazuje § 147 odst. 2 cizineckého zákona.

<sup>201</sup> Nové znění § 137 odst. 1 resp. odst. 3 cizineckého zákona.



s potíráním rasismu byl zveřejněn příslušníkem vězeňské stráže z Všehrdské věznice [Buňata 2001]. Podle jeho zkušeností segreganční přístup přispívá k četnosti násilí a společné ubytování vězňů různých národností naopak vede k určité harmonii. Buňata [2001: 26] argumentuje, že i ve věznici, i když jde o velmi uzavřené prostředí, platí zásady Listiny základních práv a svobod. Ve vězeňské praxi to znamená, že nikdo nemá právo oddělovat výkon trestu jedné rasové skupiny od druhé. Upozorňuje, že hlavní problematickou skupinou jsou v tomto ohledu mladiství odsouzení. Není nic výjimečného, když je ve Všehrdech na jedné cele umístěn mladiství odsouzený romského původu spolu s příslušníkem bílé majority, který se hlásí k extremistické skupině skinheads, a jenž si odpykává trest za trestný čin s rasistickým podtextem. Podle obecného názoru by tato vyhrocená situace měla mít za následek mnoho problémů s porušováním disciplíny a pořádku ve věznici. Ovšem zkušenosti z Všehrdské věznice naznačují, že opak je pravdou. Procento přestupků proti vnitřnímu řádu, majících nádech rasismu, je mizivé. Buňata [2001: 26] udává, že *„je běžný obraz, kdy odsouzený, hlásící se k nějaké extremistické skupině, sedí při obědě v družném rozhovoru s příslušníkem romského etnika. Obě tyto zdánlivě nesmiřitelné skupiny mohou spolu žít i na jedné cele.“* Absence rasistických tendencí v tak uzavřené komunitě lidí, jako je vězení, má podle Buňaty několik příčin. Jednou z nich je fakt, že s vězni je zacházeno stejným způsobem, „jsou na stejné lodi“. Už tato příčina v nich nevytváří pocit nadřazenosti a rozdílnosti společenského postavení. Stejně je i ústavní oblečení, časový rozvrh dne, možnost dobrovolné práce, možnosti odměn i kázeňského potrestání. Tyto jevy vedou k posílení kolegiality mezi odsouzenými a vymezování se vůči dozorcům.<sup>202</sup>

Vnitřní řád detence je upraven v § 138 odst. 1 cizineckého zákona. Stanoví se tam: *„a) časový rozvrh poskytované zdravotní, psychologické a sociální péče, b) časový rozvrh poskytování stravy, c) časový rozvrh a nabídku kulturního a sportovního vyžití, d) uspokojování kulturních potřeb a sportovního vyžití, e) časový rozvrh výdeje hygienických potřeb, obuvi, oděvů a prádla, f) režim návštěv, g) prostor vymezený pro vycházky a časový rozvrh vycházek pro přísný režim zajištění, h) prostory, kam je vstup cizincům bez doprovodu policie nebo*

<sup>202</sup> V Bálkové je naopak etnické napětí citelné. Projevuje se však až po trvalém přemístění z karantény do běžného režimu. V karanténě jsou umístěni cizinci v závislosti na času příjezdu, na karanténní pokoje jsou umístěvaní bez ohledu na svojí státní příslušnost. Tam k rasovým útokům tak často nedochází.

pracovníka zařízení zakázán, i) způsob realizace povinné školní docházky, j) další nezbytné organizačně technické podrobnosti.“ V odstavci 3 citovaného paragrafu je potom stanoveno, že vnitřní řád je vydán v jazyce českém, anglickém, francouzském, německém, ruském, španělském, čínském a arabském. V novelizovaném znění je stanovena nutnost vydat vnitřní řád i v hindštině a vietnamštině, příp. v jiném jazyce, je-li to pro informování zajištěného cizince nezbytné.<sup>203</sup>

Nově jsou zákonnou úpravou koncipovány v § 136 odst. 1 povinnosti zajištěného cizince. K jeho povinnostem patří: a) *dodržovat vnitřní řád zařízení*, b) *šetřit majetek zařízení*, c) *řídít se pokynem policie nebo provozovatele vydaným při plnění úkolů v souvislosti se zajištěním*, d) *vyvarovat se jednání, které by mařilo účel zajištění*, e) *strpět omezení svých práv, zejména práva na soukromí a svobodu pohybu a pobytu, v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu zajištění nebo pro ochranu veřejného zdraví*, f) *dodržovat noční klid*. Další povinností je ve smyslu odstavce 2 citovaného paragrafu povinnost strpět preventivní vstupní, periodickou a výstupní (a je-li to nezbytné i mimořádnou) lékařskou prohlídku. Policie je oprávněna v této souvislosti překonat případný odpor zajištěného.

Minulá úprava v § 140 cizineckého zákona sice umožňovala zajištěným cizincům používat vlastní oblečení, ale ve skutečnosti k tomu nedocházelo.<sup>204</sup> Ve své zprávě se oblečení věnoval i Evropský výbor pro zabránění mučení (CPT), když zaujal stanovisko: „*CPT doporučuje, aby stávající praxe týkající se oblečení cizinců zajištěných v zařízení Bálková byla od základů změněna; zejména by všem zajištěným osobám přichozím do tohoto zařízení s čistými šaty a odpovídající obuví mělo být umožněno nosit je během pobytu, a je-li to nutné, nechat je čistit a spravovat*“<sup>205</sup>.“ Znění cizineckého zákona po novele tuto otázku neupravuje. Není zřejmé, zda jde o opominutí nebo o záměr legislativce.

<sup>203</sup> § 138 odst. 3.

<sup>204</sup> § 140 cizineckého zákona před novelou provedenou zákonem č. 428/2005 Sb., stanovil: „*Nesplňuje-li oděv, prádlo a obuv cizince podmínky hygienické estetické nezávadnosti, je cizinec povinen používat oděv, prádlo a obuv přidělenou policií. Policie současně zajistí úschovu původního oděvu, prádla a obuvi.*“

<sup>205</sup> Zpráva CPT, s. 8.



Novelizované znění podstatně mění režim návštěv, a to z dnešní možnosti přijmout návštěvu v počtu nejvýše 2 osob jednou za tři týdny v trvání 30 minut,<sup>206</sup> na možnost přijetí návštěvy jedenkrát týdně v trvání jedné hodiny a počtu nejvýše 4 osob současně přítomných.<sup>207</sup> V odůvodněných případech zůstává v pravomoci vedoucího zařízení povolit přijetí návštěvy i za kratší dobu než určuje zákon a za přítomnosti většího počtu osob, případně je v povolení možné souhlasit i s překročením doby návštěvy. Došlo také ke změně v úpravě přítomnosti policisty při návštěvě, dříve probíhaly návštěvy za přítomnosti policisty,<sup>208</sup> po novele je přítomnost policisty nutná pouze v případě návštěvy zajištěného z přísného režimu.<sup>209</sup> Právo přijímat v zajištění bez omezení osoby, které zajištěnému cizinci poskytují právní pomoc je zaručeno.<sup>210</sup> Nevládní organizace poskytující právní nebo sociální pomoc cizincům navštěvují detence pravidelně alespoň jednou týdně.<sup>211</sup> Novelou se také rozšiřuje možnost přijmout balíček, a to ze dvou týdnů na jeden.<sup>212</sup>

V případě, že měl u sebe cizinec v době zajištění finanční hotovost nebo mu byly peníze zaslány v době pobytu v zajištění, je mu každý měsíc vypláceno 360 korun na soukromé výdaje. Těchto 12 korun na den se vyplácí do té doby, než dojde k vyčerpání původní částky.<sup>213</sup> V případě, že částka vyčerpána není, jsou jejím prostřednictvím hrazeny náklady na

<sup>206</sup> § 142 odst. 1 cizineckého zákona. Zpráva ombudsmana z roku 2002 k tomu uvádí: „Nepřiměřené omezování kontaktu s vnějším světem. Návštěva příbuzných či známých má bezpochyby příznivou odezvu v psychice zajištěného cizince a není důvod, proč by mělo být právo cizince na přijetí návštěvy tak omezeno, jako je tomu v současné době. Přijetí návštěvy v počtu nejvýše 2 osob jednou za 3 týdny v trvání 30 minut se jeví jako nepřiměřeně tvrdé, a nic na tom nemění ani možnost vedoucího zařízení zvýšit počet osob nebo povolit přijetí návštěvy za dobu kratší než 3 týdny, případně na dobu delší než 30 minut. V této souvislosti jistě stojí za zmínku, že osoby ve výkonu trestu mají právo přijímat návštěvy na dobu celkem až 3 hodin během jednoho kalendářního měsíce a v počtu až 4 osob.“ K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

<sup>207</sup> § 144 odst. 1 cizineckého zákona. V minulosti platné omezení podoby návštěv bylo kritizováno i zprávou CPT s. 9 „CPT doporučuje, aby nárok cizinců pobývajících v zařízení Bálková (a rovněž v ostatních zařízeních tohoto druhu) na přijímání návštěv byl významně rozšířen.“

<sup>208</sup> § 142 odst. 2 cizineckého zákona.

<sup>209</sup> § 144 odst. 4 cizineckého zákona.

<sup>210</sup> § 142 odst. 3 cizineckého zákona a § 144 odst. 3 novelizovaného textu.

<sup>211</sup> Mimo Organizace pro pomoc uprchlíkům, kde jsem zaměstnán, je to Poradna pro uprchlíky, Sdružení občanů zabývajících se emigranty a Česká katolická charita. Jednotlivá zařízení jsou mezi tyto organizace rozděleny.

<sup>212</sup> § 145 odst. 1 cizineckého zákona. Policie před předáním adresátovi balíčky kontroluje, nepředá věci, jejichž držení v zajištění je zakázáno a odešle je zpět odesílateli na jeho náklady ve smyslu § 145 odst. 2 cizineckého zákona.

<sup>213</sup> § 145 odst. 4 cizineckého zákona stanoví: „Provozovatel v průběhu zajištění vydá zajištěnému cizinci na jeho žádost uložené finanční prostředky nebo jejich část, nejvýše však v částce 12,-Kč na den pobytu v zařízení. Vydanou částku zaznamená v soupisu uložených peněžních prostředků; cizinec písemně stvrdí jejich převzetí.“

pobyt v ZZC, případně náklady na realizaci správního vyhoštění.<sup>214</sup> Z peněz, které jsou cizinci během zajištění vydány, si má možnost prostřednictvím sociálního pracovníka nakoupit.

Zdravotní péče zajištěných cizinců je v současnosti upravena v § 145 cizineckého zákona. Je poskytována v rámci zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění v rozsahu zdravotní péče plně hrazené z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Zvláštní péče je poskytována během karantény, kdy se provádějí diagnostická a laboratorní vyšetření. V případě, že zdravotní stav je natolik vážný, že nelze péči realizovat v ZZC, zajišťuje policie poskytnutí péče ve zdravotnickém zařízení. Nová úprava rozděluje zdravotní péči v § 176 na neodkladnou a jinou, poskytovanou v souvislosti s nařízenou karanténou nebo jiným opatřením v souvislosti s ochranou veřejného zdraví. Neodkladná péče podle novelizovaného § 176 odst. 1 je péče : „*při stavech, které 1. bezprostředně ohrožují život, 2. mohou vést prohlubováním chorobných změn k náhlému úmrtí, 3. způsobí bez rychlého poskytnutí zdravotní péče trvalé chorobné změny, 4. působí náhlé utrpení a bolest, 5. způsobují změny chování a jednání postiženého, ohrožují jeho samého nebo jeho okolí, nebo 6. se týkají těhotenství a porodu, s výjimkou umělého přerušení těhotenství na žádost cizince.*“ Detailnější klasifikace zdravotních potíží oproti původní úpravě by tak měla zabránit nejasnostem ohledně některých situací, ke kterým v zajištění dochází. Zpráva CPT ke zdravotní péči v Bálkové uvádí: „*CPT doporučuje, aby veškerá lékařská vyšetření v záchytném zařízení pro cizince Bálková byla prováděna mimo doslech a – pokud zúčastněný lékař v daném případě výslovně nevyžaduje jinak – mimo dohled policistů. Zástupci CPT by rádi obdrželi vyjádření ke stížnostem na nedostatek léků a nedostupnost odpovídající léčby v zařízení Bálková (...). CPT doporučuje přijmout opatření zajišťující cizincům pobývajícím v zařízení Bálková odpovídající přístup k psychiatrovi (...).*“<sup>215</sup>

V případě, že se cizinec rozhodne podat stížnost z důvodů nespokojenosti s dodržováním jeho práv zaručených Hlavou XII cizineckého zákona, má podle § 148 odst. 1 a 2 tyto stížnosti

<sup>214</sup> § 146 odst. 1 cizineckého zákona stanoví: „*Ministerstvo je oprávněno použít uschované peněžní prostředky zajištěného cizince, jsou-li v české nebo jiné volně směnitelné měně, k úhradě, byť i částečné, výdajů spojených s jeho pobytem v zařízení a se správním vyhoštěním.*“

<sup>215</sup> Zpráva CPT, s. 10



adresovat přímo ministerstvu vnitra, které je povinno věc vyřídit do 30 dnů od doručení stížnosti a o způsobu vyřízení stěžovatele vyrozumět. Proti způsobu vyřízení lze podat rozklad k ministrovi vnitra. Ministerstvo vnitra zároveň vykonává nad dodržováním zákona v ZZC dozor.<sup>216</sup> Jde o důležité ustanovení, které může v praxi sehrát významnou roli. Společně s posílením pozice ombudsmana v souvislosti s přijetím zákona č. 381/2005 Sb.<sup>217</sup> novelizujícího zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv by tak měl být vytvořen kontrolní systém zajišťující respektování základních práv v ZZC umístěných cizinců a posílena jejich ochrana před případným špatným zacházením.<sup>218</sup> Tato novela rozšiřuje stávající povinnosti ombudsmana o úkoly provádět systematické návštěvy všech míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě (na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci, nebo v důsledku faktické situace, v níž se nacházejí).<sup>219</sup> Novela zákona jednoznačně formuluje oprávnění ombudsmana hovořit bez přítomnosti jiných osob se zajištěným cizincem. Také je v § 15 odst. 4 odstraněna pochybnost ohledně povinné mlčenlivosti, a to takovým způsobem, že „(...) zprostí na žádost ochránce osoba k tomu oprávněná (...) jednotlivé zaměstnance úřadu mlčenlivosti.“ Ombudsman má nově oprávnění zveřejnit jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu („osobní sankce“).<sup>220</sup> Ombudsman bude disponovat i oprávněním navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví.<sup>221</sup>

Část odborné veřejnosti je vůči rozšíření kompetence ombudsmana skeptická, upozorňuje se na možnost vyřešit nutnost kontroly zařízení, kde je omezována lidská svoboda, rozšířením

<sup>216</sup> Podle důvodové zprávy k novelizaci cizineckého zákona se počítá s vytvořením dalších 4 tabulkových pracovních míst v souvislosti s prováděním kontrol a vyřizování stížností.

<sup>217</sup> Zákon nabude účinnosti od 1. ledna 2006.

<sup>218</sup> Špatné zacházení v interpretaci ombudsmana je jednání, „které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle míry zásahu do lidské důstojnosti nebo dokonce do tělesné integrity může mít špatné zacházení konkrétně podobu mučení, krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, neúcty k člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí nebo práva na spoluúčast v procesu rozhodování o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování. Formálně může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod nebo mezinárodními úmluvami či v překračování zákonů a podzákoných právních předpisů, ale i v neplnění více či méně závazných instrukcí, pokynů, popřípadě standardů kvality zacházení, podpory a péče, dobré praxe nebo postupů *lege artis*. Cit. z článku *Nové povinnosti ombudsmana na základě změny zákona o veřejném ochránci práv*. K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

<sup>219</sup> Ustanovení § 1 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv. V odst. 4 písm. b) cit. paragrafu je explicitně uvedeno zařízení pro zajištění cizinců, jako místo, kde je taková působnost ombudsmana legalizována.

<sup>220</sup> § 20 odst. 2 písm. b) zákona o Veřejném ochránci práv.

<sup>221</sup> § 22 odst. 3 zákona o Veřejném ochránci práv.

kontrolních pravomocí státního zastupitelství. Domnívám se, že úřad ombudsmana svoji dosavadní činností v detencích dokázal, že obavy o jeho nestrannost nejsou na místě. Výroční zprávy, jejichž citace jsou použity i v tomto textu, poměrně přesně pojmenovávají skutečné problémy, se kterými se zajištění cizinci v detencích vypořádávají a které jsou odstranitelné, aniž by došlo k ohrožení účelu zajištění. Argumentace ombudsmana k situaci v ZZC svou přesvědčivostí a důkazní validitou významně přispěla k novelizaci hlavy XII. cizineckého zákona, která podmínky v těchto zařízeních výrazně humanizuje. Je nutno konstatovat, že v této souvislosti byla jeho role veskrze pozitivní.

Nedostatkem jinak pro zajištěné cizince pozitivního dopadu zákona č. 428/2005 je, že není podrobněji upraven režim karantény. Jde z psychologického hlediska o mimořádně náročnou etapu zajištění, která není zákonem (na rozdíl od pobytu v přísném režimu) časově limitována. Cizinci umístění do ZZC nemají během této doby možnost vycházek, ani provozování kulturních nebo sportovních aktivit.

#### 4.1.2. Detence ve statistikách

Kapacita českých ZZC je využívána cizineckou policií velice intenzivně, vytížení se pohybuje okolo 80 procent. S většinou zajištěných cizinců již řízení o správním vyhoštění proběhlo na policejní stanici ještě před převozem do zajištění a v ZZC čekají na realizaci vyhoštění. S menší částí je vedeno řízení o správním vyhoštění ještě během pobytu v zařízení. V roce 2003 tvořili nejčastější skupinu zajištěných občané Číny, a to 36 procenty (celkové číslo bylo 796 osob). Následovali Ukrajinci (23 procent celkového počtu, tedy 511 osob), Vietnamci (9 procent, 200 osob) a Moldavané (5 procent, 106 osob)<sup>222</sup>. V roce 2002 bylo nejvíce zajištěných z Ukrajiny, a to 870 (26 procent z celkového počtu). Na druhém místě byli Číňané (20 procent celkového počtu, 676 osob), dále šlo o Indý (11 procent z celkového počtu, 372 osob) a Vietnamce (7 procent z celkového počtu, 244 osob).

<sup>222</sup> . *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 33.*



Od listopadu 1998, kdy bylo zprovozněno zařízení v Bálkové, do prosince 1999 bylo zajištěno 3 483 osob, v roce 2000 šlo o 4 513 osob, v roce 2001 o 7 240 osob, v roce 2002 o 3 239 osob a v roce 2003 o 2 209 osob. V počtu zajištěných tedy můžeme pozorovat klesající trend. V roce 2000 bylo z detencí propuštěno do azylového řízení 2 926 cizinců, 1 073 bylo vyhoštěno (tedy asi 23 procent) a 46 předáno do sousedních států. V roce 2001 bylo do azylového řízení propuštěno 7 229 osob, 2 377 bylo deportováno (tedy asi 32 procent) a 103 předáno do sousedních států. V roce 2002 došlo zákonem č. 2/2002 Sb., k novelizaci azylového zákona a byla zavedena možnost podat žádost o udělení azylu přímo v ZZC, zajištění tedy nebyli propouštěni v případě, že chtěli o azyl požádat a museli část azylového řízení absolvovat během pobytu v ZZC. Této možnosti využilo v roce 2002 1 149 zajištěných a 304 zajištěných osob bylo ten rok propuštěno do azylového řízení. Během roku 2002 bylo vyhoštěno 1 281 cizinců (tedy asi 40 procent z celkového počtu zajištěných) a 33 cizinců bylo předáno sousedním státům na základě readmisních dohod. V roce 2003 požádalo v ZZC o azyl 1 259 cizinců, 649 zajištěných osob bylo vyhoštěno (tedy necelých 30 procent) a 42 předáno sousedním státům<sup>223</sup>. Nejaktivnější při zajišťování cizinců v letech 2002 až 2003 bylo oblastní ředitelství cizinecké policie v Ústí nad Labem (1 440 případů), Praze (1200) a Plzni (1 184 případů).

Do roku 2003 tak českým systémem detencí prošlo 20 684 cizinců, 5 543 bylo vyhoštěno a 288 předáno z detence orgánům sousedních států. Tato čísla ukazují, že deportováno bylo během prvních pěti let fungování systému 26 procent cizinecké populace ZZC. U zbylých 74 procent cizinců, tedy v celkovém počtu 14 853 případů, zajištění nesplnilo svůj účel – cizinec neopustil území ČR pod policejní kontrolou a jistota, že tak učinil později dobrovolně, neexistuje.

Deportace probíhají z České republiky většinou letecky, pouze při vyhošťování na Ukrajinu se používá pozemní cesta. Deportace je možná pouze v případě, když je známa totožnost cizince. Policie za tím účelem kontaktuje příslušný zastupitelský úřad. V případě, že cizinec

<sup>223</sup> *Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 34.*

disponuje platným cestovním dokladem (ale chybí platné vízum), dotaz na zastupitelský úřad o ověření identity cizince se neprovádí. V zajištění převládají případy, kdy zajištěným cizincům cestovní doklad schází a ambasáda je kontaktována. V případě, že zajištěný cizinec dobrovolně požádá o návrat do země původu, probíhá letecký transport bez přítomnosti policistů. V případě, že jde o nedobrovolnou deportaci, doprovází cizince dva policisté.

#### Nelegální migrace a represivní opatření vůči cizincům<sup>224</sup>

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uděleno	16	11	8 211	9 525	17	21	14	10	11	12	14
správní vyhoštění	441	792			289	935	539	042	064	700	176
Realizace správního vyhoštění	366	363	297	369	736	1 519	1 891	1 065	2 258	1 481	593
Soudní vyhoštění	364	413	612	696	802	727	1 094	1 242	761	1 350	1 185
Realizace vyhoštění letecky	484	431	347	404	473	459	601	523	857	813	424

V případě, kdy policejní útvar přistoupí k zajištění cizince, je nutné zvolit jedno z pěti zařízení, protože kategorie cizinců umístovaných do těchto zařízení se liší. ZZC Bálková je určena pouze pro osoby mužského pohlaví starší osmnácti let, od zajišťování nezletilých cizinců a žen bylo v tomto zařízení ustoupeno v roce 2003. Detence v Bělé-Jezové je určena pro zajištěné rodiny s dětmi, detence ve Velkých Přílepech je rozdělena na mužskou a ženskou část, zajišťují se zde i nezletilí cizinci ve věku patnácti až osmnácti let. Zařízení v Poštorné je také určeno pro muže i ženy.

<sup>224</sup> Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. s. 37.



Konkrétní data o počtu zajištěných v Bálkové ukazují od roku 2002 pokles, který se však nepromítá paralelně do počtu vyhoštěných.

#### Počet zajištěných osob v ZZC Bálková<sup>225</sup>

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
222	3054	3950	5596	1551	885	468	386

\*období leden - červenec 2005

#### Realizované vyhoštění ze ZZC Bálková

2002	2003	2004	2005*
616	268	165	171

\* období leden – červenec 2005

Během roku 2005 došlo ke zvýšení efektivity zajištění, kdy se zatím polici podařilo vyhostit 44 % cizinců z Bálkové. V roce 2004 to bylo 35 % a v roce 2003 jen 30 %.

Celkem bylo v ZZC Bálková zajištěno 16 339 osob (1998 - červenec 2005). Tento vývoj vyhošťování ovlivňuje fakt, že v současnosti tvoří většinu zajištěných v Bálkové občané Ukrajiny, kteří se v řadě případů chtějí vrátit do země původu dobrovolně. Také skutečnost, že průměrná délka azylového řízení u zajištěných v Bálkové se snížila na dobu kolem tří měsíců (což je kratší časový úsek než lhůta pro zajištění), přispěla ke zvýšení počtu deportací. V první období provozu ZZC Bálková (listopad 1998 až prosinec 2003) bylo z tohoto zařízení propuštěno do azylového řízení 2 471 cizinců,<sup>226</sup> a 163 cizinců bylo z Bálkové deportováno (v tomto období tedy pouze u 6,5 procenta osob splnilo zajištění svůj účel). Současný stav 44 procent realizovaných deportací ukazuje na jasný růst v efektivitě práce cizinecké policie. Deportace z Bálkové probíhají nejčastěji na Ukrajinu, Moldavsku a do Běloruska. V několika málo případech i do Číny.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Následující předložená data jsem získal od vedení ZZC Bálková.

<sup>226</sup> V té době nedocházelo k zajišťování žadatelů o azyl na delší dobu, pokud některý ze cizinců projevil úmysl o azyl požádat, byl převezen do azylového tábora během dvou až tří týdnů.

<sup>227</sup> Zpráva Veřejného ochránce práv z roku 2002 k tomu uvádí: „Časté nenaplnění účelu, pro který došlo k zajištění cizince, tzn. nevyhoštění cizince a jeho propuštění po uplynutí maximální doby zajištění. Zajištění cizinců velmi často končí po 180 dnech, tj. po nejdelší možné době zajištění s tím, že k vyhoštění cizince nedojde. Hlavními brzdami správného vyhoštění jsou probíhající azylová řízení a absence dokladu totožnosti, příp. neplatnost tohoto dokladu. V případě cizinců z evropských států je realizace správného vyhoštění snazší a úspěšnější než v případě cizinců z ostatních, především asijských států. Problémem však je skutečnost, že

V období leden až červenec 2005 bylo v Bálkové zajištěno: 142 Ukrajinců, 71 Číňanů, 50 Vietnamců, 31 Moldavanů, 22 občanů Ruska, 14 Bělorusů. Z jiné země nebylo více než 10 osob. Počet zajištěných osob v Bálkové v dubnu 2005 byl 150, z toho: Ukrajinců 52, Číňanů 36, Vietnamců 24. Další národnosti (do 10 osob)- Rusové, Čečenci, Bangladéšané, Alžířané, Turci.

**V roce 2005 (leden - březen) bylo z Bálkové:**

- 13 osob propuštěno převozem do azylového tábora
- 60 osob vyhoštěno
- 55 osob požádalo o azyl
- 10 osob žádalo o azyl opakovaně
- 50 osobám byla žádost o udělení azylu zamítnuta

Průměrná doba pobytu zajištěného cizince v Bálkové byla v roce 2005 116 dní. Pokud cizinec nepožádá o dobrovolný návrat, který je vyřizován v závislosti na možnostech ověření totožnosti cizince v řádu týdnů i několika měsíců, je ve většině případů nucen v zařízení strávit plných 180 dní.

---

nejvíce zajištěných cizinců je právě z asijských států, především z Indie, Číny a Vietnamu. "K dispozici na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)



## 5. Závěr

Pokusili jsme se o tematizaci otázek, souvisejících se snahou ČR vyhošťovat cizince, jejichž pobyt je v rozporu s cizineckým zákonem. Ukázalo se, že současná právní úprava nakládání s těmito osobami má tendenci akcelarovat, kdy je EU a ČR jako její součást nucena reagovat na současné migrační trendy a pohyb osob v globalizovaném světě. Technická dostupnost překonávání geografických distancí přivádí na území ČR osoby, jejichž pobyt je v rozporu s právním řádem naší společnosti. Regulace migrace by měla s maximální ochotou otevírat dveře legálně přicházejícím cizincům třetích zemí, jejichž znalosti a pracovní sílu požaduje český pracovní trh.<sup>228</sup> Ti z nich, kteří se v důsledku okolností ocitnou na našem území ilegálně, by měli při prvním kontaktu s úřady dostat možnost vrátit se do své domovské země dobrovolně a na vlastní náklady. Pouze v případech, kdy je prokazatelná snaha cizince, vyhýbat se odchodu z ČR a nerespektovat tak přes výzvu úřadů své povinnosti, a zároveň s přihlédnutím k jeho potenciálnímu negativnímu vlivu na bezpečnost nebo veřejný pořádek, je účelné přistoupit ke správnému zajištění takové osoby. Až na výjimky by tak nemělo dále docházet k případům, kdy je zajištěna osoba, která české úřady kontaktovala dobrovolně a ve vycestování ji brání neodkladné rodinné nebo soukromé záležitosti, po jejichž vyřešení cizinec svojí povinnost opustit ČR splní. Boj s nelegální migrací není pouze bojem o ztotožňování cizinců a jejich navrácení, jde především o potrestání organizátorů a dalších osob, kteří na snaze obyvatel třetího světa nalézt bezpečí, důstojný život a ekonomickou prosperitu vydělávají.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> Melis argumentuje nutností komplexního zvážení všech aspektů ilegálního přistěhovalectví [2001: 172 - 173]. Říká, „pozitivní nálada evropského obyvatelstva k přistěhovalcům je již v Evropě minulostí, ale ve zdrojových zemích se situace nezměnila. Vlády členských zemí i obyvatelé Evropy cítí, že „loď je už plná“. Podle těchto názorů ti s nelegální statusem musejí být repatriováni, ale řada sektorů ekonomiky ve skutečnosti z přítomnosti těchto pracovníků benefituje. Někteří zaměstnavatelé shledávají ilegální migranty přizpůsobivými, poctivě pracujícími a bez nároků na jinou formu zabezpečení než je jejich mzda. Podle těchto podnikatelů jsou nelegální migranti ideální pracovní silou – stačí jim relativně nízký plat, odborově se neorganizují a nestěžují si na pracovní podmínky. Jsou flexibilní a snadno nahraditelní. Využívají je často zemědělské firmy v jižních částech Evropy. Tyto státy přijaly přísné předpisy na stabilizaci migrace nebo její snížení na minimum případů, ale právě z důvodu pozitivního vlivu nelegálních pracovníků na rychlý růst ekonomiky a konkurenci na místních trzích, nepostupují dostatečně rigidně při vymáhání těchto pravidel.“

<sup>229</sup> Ve strategický návrzích evropské komise je uvedena [Melis 2001: 182] nutnost aplikace trestních a správních sankcí nulové tolerance vůči těm, kteří provádějí nelegální migraci a nutnost efektivně konfiskovat jakékoliv zisky či zdroje financování nelegální migrace, tak aby se nikdo nemohl z nelegální migrace obohacovat. Nelegální migrace přesto pokračuje. Zdá se, že imigranti, kterým byl odepřen legální vstup, neváhají využít ilegální způsob příchodu do unie. Pouze menšina osob, které se nacházejí v nelegální pozici na území unie, je v tomto postavení v důsledku illegality svého příchodu.

Melis argumentuje [2001: 175], že přes velké úsilí vynaložené na kontroly na vnějších hranicích EU, Shengenských hranicích i hranicích samotných zdrojových zemí, tak, aby bylo zabráněno nelegálnímu vstupu do prostoru unie, velká většina nelegálních migrantů ve skutečnosti přijíždí do unie v souladu s cizineckými předpisy a jednoduše překročí dobu pobytu nebo pracují bez pracovního povolení. Jsou používána turistická nebo krátkodobá víza. Po usazení těchto osob a jejich začlenění do podpůrných imigračních komunit v členských zemích je zahájení řízení vedoucí k jejich deportaci obtížné, drahé a nepopulární. V ČR i kvůli slabosti veřejného mínění na podporu migrantů k poslednímu problému nedochází, běžně jsou vyhošťovány osoby, které na našem území pobývají velice dlouhou dobu, dokonce mají vytvořený vztah k českým občanům. V detencích je možné se setkat s Vietnamci, kteří přijeli do ČSSR na počátku 80.let, z různých důvodů nezískali trvalý pobyt a ztratili možnost svůj pobyt dále legalizovat.<sup>230</sup> V zajištění čekají na deportaci i Ukrajinci, kteří přijeli do ČR v první polovině 90. let, našli si zde českou družku, dokonce se podílejí na výchově jejich dětí nebo se stali otci. Dlouhodobě však pobývali v ČR bez povolení. Veřejné mínění si dosud nevynutilo, na rozdíl od řady zemí v západní Evropě, tzv. „*generální pardon*“, tj. možnost legalizace pobytu všem dlouhodobě nelegálně pracujícím cizincům, kteří se v určité lhůtě po oznámení úřadům přihlásí. Před několika lety bylo takto postupováno např. ve Španělsku, v Německu je známa kampaň nevládní organizace Pro Asyl, která formou petic ovlivňuje politiky tak, aby žádná rodina cizinců žijících v Německu déle než pět let, nebyla nedobrovolně vyhoštěna.

Předkládaná analýza prezentuje hlavní ohniska problematiky nuceného opouštění území ČR cizinci, upozorňuje na aktuální legislativní změny a možný budoucí vývoj. Cílem orgánů aplikujících tematizované právní normy by mělo být prostřednictvím spravedlivého procesu rozhodnout o tom, zda v konkrétním případě nelegálně pobývajících cizince převažuje zájem státu na jeho vycestování, nebo zda cizinec splňuje kritéria pro poskytnutí určité formy ochrany nebo udělení některého z druhu pobytu.

<sup>230</sup> Komunistická ČSSR uzavřela smlouvu s tehdejšími Vietnamem, jejímž předmětem byla možnost využití pracovní síly občanů Vietnamu přímo na našem území. Šlo o ideologicky spolehlivé pracovníky, kteří byli využiti zejména v průmyslu. Jednalo se o tisíce Vietnamců, jejich pobyt byl koncipován jako dlouhodobý.



Ukázali jsme, že české cizinecké právo je v souladu s mezinárodními a evropskými závazky ČR a jde jen o to, tyto normy náležitě aplikovat. V jedné z kapitol jsme mohli sledovat evoluci nelegální migrace od situace v polovině 90. let 20. století.

Viděli jsme, že současná podoba řízení o správním vyhoštění, které má vést k vycestování cizince do domovského státu (ať už dobrovolně nebo s použitím donucení), klade velké nároky na efektivitu a rychlost soudních přezkumů rozhodnutí, na jejichž základě je deportace prováděna. Zákonná lhůta pro zajištění je 180 dní a v této době musí být pro úspěšný průběh deportačního procesu všechny případné žaloby a kasační stížnosti vyřízeny v neprospěch cizince a být v právní moci.<sup>231</sup> Cizinec má po umístění do detence možnost požádat o azyl, což jej opravňuje v případě negativního rozhodnutí využít možnosti SŘS (žaloba ve správním soudnictví, kasační stížnost). Nově je zákonem č. 428/2005 Sb., upravena povinnost policie v rozhodnutí o správním vyhoštění uvádět výrok o případné existenci překážek vycestování. Také zde se cizinci otevírá cesta postupu ve správním soudnictví. Cizinec je v režimu SŘS oprávněn rovněž napadnout zákonnost rozhodnutí o zajištění nebo navrhnout své propuštění v řízení podle § 200o OSŘ.

Pokud teď zaměříme naši pozornost na otázky související s azylovou politikou ČR, připomeňme, že odpovědní úředníci OAMP hovoří o zvláštní skladbě žadatelů u nás, když odůvodňují nízký počet azylantů ve srovnání s jinými evropskými zeměmi.<sup>232</sup> Harmonizační obsese Evropské komise je v případě azylu a migrace obecně na místě, legálním pobytem na území jednoho členského státu získává držitel oprávnění možnost cestovat po celé unii. Právo ES determinuje stát odpovědný za prošetření žádosti o azyl na základě jiných kritérií, než je vůle žadatele a jeho příchod na hraniční přechod členského státu.<sup>233</sup> V důsledku tohoto pravidla klesl počet žadatelů o azyl v ČR v roce 2004 o více než polovinu, přičemž většina

<sup>231</sup> U kasační stížnosti hraje roli i skutečnost, zda stěžovatel požádal o odkladný účinek svého podání.

<sup>232</sup> Např. v Rakousku je počet uspokojených žadatelů z Čečenska přes 90%.

<sup>233</sup> Nařízení Rady ES č. 343/2003 ze dne 18.2.2003 stanovující kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém ze členských států (Dublin II.) Jedná se o následující kritéria: - rodinné vazby; vízum, povolení k pobytu; nelegální překročení vnější hranice ES; překročení hranice členského státu, kde je žadatel zbaven vízové povinnosti; místo podání žádosti o azyl. Více o implementaci aktuální vízové, azylové a přistěhovalecké politiky do vnitrostátního práva ČR v článku Jana Hrabáka [2005] a Miroslava Jurmana [2005].



těchto žádostí spadá do období roku před květnem.<sup>234</sup> Vstoupit do české azylové procedury je dnes maximálně obtížné.<sup>235</sup> Restriktivní politika přinesla výsledek v podobě poloprázdných pobytových středisek a detencí, z nichž několik má ministerstvo vnitra v úmyslu v nejbližší době uzavřít. Jde také o to, aby lidé, kteří splní kritéria pro vstup do azylové procedury v zajišťovacích zařízeních, měli možnost opustit toto zařízení co nejdříve a byli umístěni v pobytových střediscích, která v současnosti kapacitně vyhovují. Nejde jen o to, že paušální udělování správního vyhoštění je v rozporu s Ženevskou úmlouvou,<sup>236</sup> současná praxe je deziluzivní i z hlediska skutečnosti, že policejní autority ospravedlňovaly půlroční držení žadatelů o azyl v detencích právě skutečností, že pobytová střediska jsou plná žadatelů o azyl, kteří vstoupili na naše území legálně. V důsledku Dublinského nařízení je detence využívána i v případech, kdy je nutné omezit svobodu cizince, jenž bude předán odpovědnému státu k dalšímu řízení, alternativy k detenci přitom existují.<sup>237</sup> Proti masivnímu zajišťování žadatelů o azyl nehovoří jen skutečnost, že pobyt v tomto typu zařízení má silně negativní dopad na už tak často narušenou psychiku uprchlíka. Faktem je, že lidské potřeby jsou v detencích uspokojovány na nižší úrovni (hygiena, volnočasová aktivita, nedostatek soukromí, možnost vzdělávání) a že podobný přístup odsuzují doporučení UNHCR<sup>238</sup> i nevládních organizací<sup>239</sup>. Jde rovněž o morální hledisko – osobu, která hledá v demokratickém státě ochranu před zvlí svého vlastního státu, čeká po často strastiplné cestě hazardu s vlastním životem v rukách převaděčů namísto kýžené svobody další mříž a ponížení.

<sup>234</sup> Jurman [2005: 45] „Ze statistik ministerstva vnitra je zřejmé, že po 1. květnu 2004 došlo k výraznému poklesu počtu žadatelů o azyl na území ČR. Vliv Dublinského řízení je zde zcela zřejmý a vyplývá již ze samotné geografické polohy ČR, kterou ze všech stran obklopují jiné členské státy EU a s výjimkou mezinárodních letišť nikdy nebude mít tzv. vnější hranici EU.“

<sup>235</sup> O azyl už nemá základní právo žadatel, který přijíždí z tzv. třetí bezpečné země. V těchto případech mu může být odmítnut vstup orgány pohraniční kontroly již na hranicích, aniž by s ním bylo zahájeno azylové řízení [Pipková 2004: 11].

<sup>236</sup> I v případě, že se žadatel o azyl prokáže padělanými doklady, čl. 31. odst.1 úmluvy příkazuje takovou osobu nepenalizovat, pokud prokáže, že přichází přímo (tj. ze země původu nebo z jiné země, kde by její ochrana a bezpečí nemohly být zaručeny), bez prodlení (tj. ve lhůtě odpovídající jejímu zdravotnímu stavu, jazykovým problémům, nedostatku informací atd. se dobrovolně státním orgánům přihlásí) a má k své falešné identitě dobrý důvod (tedy např. jiným způsobem nebylo možné z pronásledujícího státu uprchnout).

<sup>237</sup> Podle doporučení UNHCR z února 1999 může jít o ohlašovací povinnost (tj. po dobu azylového řízení se žadatel pravidelně hlásí příslušným úřadům), pobytovou povinnost (tj. žadatel není zajištěn pod podmínkou, že se zdržuje na určité adrese nebo v rámci určité správní oblasti), ručitele (tj. za předpokladu peněžní odpovědnosti této osoby za docházku žadatele na oficiální pohovory), propuštění na kauci a pobyt v otevřených zařízeních hromadného typu (tj. žadatel má povoleno zařízení opouštět a vracet se během vymezené doby).

<sup>238</sup> UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers, únor 1999. K dispozici na [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

<sup>239</sup> [Hughes, Lieabout 1998: 6] „Whilst many NGOs acknowledge that a limited period of detention may be necessary in some specific instances, they oppose the almost routine use of detention in many countries.“



Cizinecký zákon upravující zákonné podmínky pro zajištění omezuje svobodu pohybu části uprchlické populace, skutečně nebezpeční lidé však většinou sítí policejně-detekčních nástrojů uniknou. Čím silnější je tlak na „obyčejné migranty“, tím obezřetnější jsou tyto osoby, skutečně ohrožující naši bezpečnost a sociální harmonii. Převaděči a zločinecké organizované skupiny musí své metody přitvrzovat a zacházet s migranty stále manipulativněji, aby nebyli odhaleni. Představa půlročního pobytu v detenci odrazuje osobu hledající mezinárodní ochranu od dobrovolného přihlášení se úřadům. Dobrovolnost kontaktu úřadů by přitom měla být rozhodujícím hlediskem pro cizineckou policii, zda žadatele umístit do přijímacího střediska nebo ZZC. Nevíme, jak velká část nelegálních migrantů dokáže projít Evropou, aniž by policejní orgány její výskyt zaznamenaly. Bohužel současná praxe činí rezervovaný postoj vůči státním orgánům pro žadatele výhodnější, než výkon zaručeného práva na domáhání se mezinárodní ochrany formou azylu.<sup>240</sup>

<sup>240</sup> Melis k tomu uvádí [2001: 171] „Since the 1970s, the struggle to control the flows has resulted in increasing restrictive measures but it had only been in the last decade that a system of control has been developed at EU level. It is noteworthy that the entire system to gain control over migratory flows in Western Europe is based on the assumption that a very restrictive admission policy aimed at limiting new entries is the prerequisite (zvláště cit. autorem) to a successful and peaceful integration of those already settled within its boundaries.“

## 6. Bibliografie

- Brabcová, I., Cejp, M., Scheinost, M. 1994. *Pravděpodobné modely organizované kriminality*. Praha: IKSP.
- Buňata, J. 2001. „Potírání rasismu ve věznicích“. Pp 26-27 in *České vězeňství* 9, 4.
- Cizinci v České republice* 2001. Praha: Český statistický úřad.
- Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. 1997. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita.
- Čepelka, Č., Šturma, P. 2003. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: EUROLEX Bohemia.
- Červinka, O. 2004. „Ukrajinská pracovní migrace v České republice: případová studie.“ Pp 111-161 in Uherek, Z. (sestavil). *Migrace do České republiky, sociální integrace a lokální společnosti v zemích důvodu (prostor bývalého SSSR a slovenští Romové)*. Výzkumná zpráva Etnologického ústavu akademie věd.
- Dopad členství v Schengenském systému na Českou republiku. 2002*. Fórum pro evropskou politiku. K dispozici na [www.europeum.cz](http://www.europeum.cz)
- Feller, E., Türk, V., Nicholson, Frances. 2003. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: University Press.
- Flegl, V. 1997. *Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR*. Praha: C.H.Beck.
- Foucault, M. 2000. *Dohlížet a trestat*. Praha: Dauphin.
- Fryšták, M. 2004. „Kodex policejní etiky“. *Kriminalistika XXXVII, 1*.
- Goodwin-Gill, G.S. 1996. „*The refugee in international law*“. Oxford: University Press.
- Goodwin-Gill, G.S. 1994. *Article 31 of the 1951 Convention relating to the status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*. Oxford: University Press.
- Gorlick, B. 2002. *Common burdens and standards: legal elements in assessing claims to refugee status*. Stockholm: UNHCR
- Hrabák, J. 2005. Azylové právo po novele. pp 42-47 in *Právní rádce* 8.
- Hromádka, M. 2004. Výzva při služebním zákroku a povinnost prokázat příslušnost k policii. pp. 54 in *Právní rádce* 1.
- Hughes, J., Liebaut, F. ed. 1998. *Detention of Asylum Seekers: Anylysis and Perspectives*. Hague: Kluwer Law International.
- Hubálková, E. 2003. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha: Linde.



- Jílek, D. 1999. Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech. pp. 214 – 222 in *Časopis pro právní vědu a praxi* 3.
- Jílek, D. 2001. Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod. pp 347 – 353 in *Časopis pro právní vědu a praxi* 4.
- Jurman, M. 2004. Důsledky přistoupení ČR do Schengenského prostoru. pp 42 – 45 in *Právní rádce* 4.
- Jurman, M. 2005. Dublinské řízení u nás. pp 42 – 45 in *Právní rádce* 6.
- Kosař, D. 2005. Pojem „pronásledování“ v Ženevské úmluvě z roku 1951. pp 467 – 495 in *Právník* 5.
- Krahulík, M. 2003. *Nemáte pas? Zavřou Vás*. 12.10. Mladá Fronta Dnes.
- Lužná, R. 2003. Zásada non-refoulement. pp. 39 in *Právní rádce* 3.
- Mallki, L. H. 1995. „Refugees and exile: From ‚refugee studies‘ to the national order of things.“ Pp 495 – 523 *Annual Review of Anthropology* 24.
- Mates, P. 2003. Omezení osobní svobody ve správním právu. pp. 38 – 42 in *Právní rádce* 4.
- Melis, B. 2001. *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*. Hague: Kluwer Law International.
- Münz R. 1996. „A Continent of Migration: European Mass Migration in the Twentieth Century“ *New Community*, 22 (2), 201-226.
- Navrátil, P. 2004. *Analýza některých ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a návrhy legislativních a praktických opatření k jejich zefektivnění. Analýza legislativní úpravy a praxe ve vztahu k ukončování pobytu cizinců a jejich vyhošťování z území ČR*. Brno: SOZE.
- Nelegální migrace na území České republiky z pohledu Policie ČR Služby cizinecké a pohraniční policie, situace do 31.12.2003*. Základní statistické údaje pro tiskovou konferenci Policie ČR ŘS CPP. Praha 20.1.2004. K dispozici na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
- Nelegální migrace na území ČR – základní trendy v roce 2004*. Policie České republiky. Služba cizinecké a pohraniční policie. K dispozici na [http://www.mvcr.cz/2003/statistiky/cpp2005/migrace04\\_policie.html](http://www.mvcr.cz/2003/statistiky/cpp2005/migrace04_policie.html))
- Pavlíček, V. a kol., 1999. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. Praha: LINDE.
- Pikna, B. 2005. Schengen – právní a funkční aspekty. pp. 228 – 259 in *Právník* 3.
- Pipková, H. 2004. Aktuální problémy soudního řízení v azylových věcech. pp 48 – 55 in *Právní rádce* 11.

Požizek, P. 2004. *Komplexní analýza azylového systému v ČR včetně návržení legislativních a praktických opatření k jeho zefektivnění*. Brno: SOZE.

*Position Paper on the Detention of asylum seekers*. April 1996. ECRE. K dispozici na [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

Rozumek, M. 2005 „Chechen refugees denied access to Europe“. *Forced Migration Review* 23: 39 – 42.

Röhl, K. 2005. *Fleeing violence and poverty: non-refoulement obligations under the European Convention of Human Rights*. Oxford:UNHCR.

Scheinost, M.1995. *Nelegální migrace a převaděčství jako jedna z aktivit organizovaného zločinu*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci.

Skulová, S. 2002. Čím je ovládáno správní uvážení? Aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách. pp. 331 – 342 in *Časopis pro právní vědu a praxi* IV.

Skulová, S. 2003. Čím je ovládáno správní uvážení? Aneb úvaha nejen o pravidlech, ale také o hodnotách, cílech, principech a zásadách. pp 220-232 in *Časopis pro právní vědu a praxi* 3.

*Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2002, 2003, 2004*. Materiál je k dispozici na <http://www.ochrance.cz/cinnost/index.php>

Steiner, N. 2001. *Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe*. Chapel Hill: UNHCR

Šámal, P., Púry, F., Rizman, S. 2004. *Trestní zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck.

Šišková, T. (ed.) 2001. *Menšiny a migranti v České republice*. Praha: Portál.

Šnyps, R., Kotenová, M., Maršálek, J. 2001. „Tetování vězňů (praktické postřehy z Věznice Příbram)“ pp 24 - 25 in *České vězeňství* 9, 4.

Uhrek, Z. 2003. „Cizinecké komunity a městský prostor v České republice“. pp 193 - 215 *Sociologický časopis* 39, 2.

Uhrek, Z., Weinerová R. 2004. „Výzkumy v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR“ Pp 4 – 45 in *Migrace do České republiky, sociální integrace a lokální společnosti v zemích důvodu (prostor bývalého SSSR a slovenští Romové)*. Výzkumná zpráva Etnologického ústavu akademie věd.

Vanheule, D. The principle of Non-Refoulement in the 1951 Geneva Refugee Convention and Contemporary Asylum Practice. pp. 139-149 in *Časopis pro právní vědu a praxi* 2.

*Vhodná kritéria a standardy týkající se zajištění žadatelů o azyl z února 1999*. Směrnice UNHCR. K dispozici na [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)



Vlčková, A. 2003. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem)*. Praha: Eurounion.

*Zpráva o plnění doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) v roce 2004, vyplývající z návštěvy CPT v České Republice v roce 2002. K dispozici na [www.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/cpt2004\\_cz.pdf](http://www.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/cpt2004_cz.pdf)*