

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

PEDAGOGICKÁ FAKULTA

A

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE

FAKULTA MANAGEMENTU V JINDŘICHOVĚ HRADCI

Bakalářská práce

2013

Petr Hlaváček

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
PEDAGOGICKÁ FAKULTA

A

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE
FAKULTA MANAGEMENTU V JINDŘICHOVĚ HRADCI

Problematika zajištění cizinců

Autor: Petr Hlaváček

Vedoucí práce: doc. JUDr. Jan Hejda, Ph.D.

Studijní program: B7507 Specializace v pedagogice

Studijní obor: Sociální pedagogika

Datum odevzdání: 31. března 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že svoji bakalářskou práci jsem vypracoval samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

Třeboň 17. března 2014

Petr Hlaváček

Poděkování

Děkuji panu doc. JUDr. Janu Hejdovi, Ph.D. za cenné rady, odborné vedení a konzultační pomoc při zpracování této práce.

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Fakulta pedagogická

Akademický rok: 2012/2013

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Petr HLAVÁČEK**
Osobní číslo: **P110075**
Studijní program: **B7507 Specializace v pedagogice**
Studijní obor: **Sociální pedagogika**
Název tématu: **Problematika zajištění cizinců**
Zadávající katedra: **Katedra pedagogiky a psychologie**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Bakalářská práce se zabývá migrací cizích státních příslušníků, kdy akcentuje institut jejich zajištění. Zkoumá, z jakých sociálních vrstev zajištění cizinci pocházejí a snaží se identifikovat typické příčiny, které vedly k jejich zajištění. Práce se také zabývá dopady institutu zajištění do práv a svobod zajištěných osob.

Cílem bakalářské práce je poukázat na odlišnost a příp. slabiny současného stavu institutu zajištění v České republice v komparaci s právní úpravou Slovenské republiky a se zohledněním doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Veřejného ochránce práv a Nejvyššího správního soudu ČR.

Primární metodou pro dosažení cíle bakalářské práce je metoda komparace sekundárních dat, doplněná o výsledky analýzy příslušné dokumentace, statistických dat a také o výsledky řízeného rozhovoru s cizinci a odborníky. Zjištěné informace jsou formou syntézy převedeny do konkrétních doporučení ke zlepšení stávajícího stavu.

Rozsah grafických prací: 5 stran
Rozsah pracovní zprávy: 50 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná
Seznam odborné literatury:

Sborník ze semináře: Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, brož., 2012. ISBN 978-80-904579-3-5

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

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

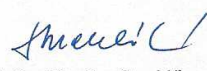
Vedoucí bakalářské práce: doc. JUDr. Jan Hejda, Ph.D.
FM VŠE Jindřichův Hradec

Datum zadání bakalářské práce: 29. března 2013

Termín odevzdání bakalářské práce: 31. března 2014


Mgr. Michal Vančura, Ph.D.
děkan




prof. PaedDr. Iva Stuchlíková,
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 4. dubna 2013

Anotace

Bakalářská práce se zabývá institutem zajištění cizinců ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců na území České republiky. Zkoumá, z jakých sociálních vrstev zajištění cizinci pocházejí a snaží se identifikovat typické příčiny, které vedly k jejich zajištění. Zkoumá odlišnosti a slabiny současného stavu institutu zajištění cizinců v České republice v komparaci s právní úpravou Slovenské republiky a doporučuje jeho změny.

Abstract

The bachelor thesis is dedicated to the detention of the foreign citizens according to the law dedicated to their residence in the territory of the Czech Republic. It is focused on defining what social background do these foreign citizens have and identifying the typical reasons leading to their detention. Part of the thesis is also dedicated to searching for the differences and weaknesses of the current institute of the detention of the foreign citizens in the Czech Republic, comparing this situation with the appropriate laws in the Slovak Republic and advising the appropriate changes in the law system.

Obsah

Úvod	11
1 Ilegální migrace jako sociálně patologický fenomén	13
1.1 Evropská úmluva pro lidská práva a Listina základních práv a svobod	15
1.2 Současné znění zákona o pobytu cizinců	16
1.2.1 Působnost a oprávnění policie	17
1.2.2 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění.....	17
1.2.3 Zajištění cizince za účelem vycestování	18
1.2.4 Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu.....	18
1.2.5 Doba trvání zajištění.....	19
1.2.6 Ověření totožnosti cizince jako podmínka pro realizaci jeho vyhoštění.....	20
1.2.7 Přiměřenost.....	21
1.3 Možnosti odvolání cizince proti rozhodnutí o zajištění.....	22
1.3.1 Náklady na zajištění cizince	24
2 Alternativy k zajištění	25
2.1 Rozsudky soudů České republiky - alternativy k zajištění cizinců	26
2.2 Statistiky a trendy ve využití alternativ k zajištění	28
2.2.1 Zajištění žadatelů o udělení mezinárodní ochrany	28
2.2.2 Postup v případě zajištění žadatele o azyl.....	29
2.2.3 Ukončení povinnosti žadatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zák. č. 325/1999 Sb., o azylu.....	31
2.2.4 Dublinský systém.....	32
3 Doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k zajišťování cizinců	33
3.1 Věcný záměr nové právní úpravy zákona o pobytu cizinců	35
4 Zajištění cizinců ve Slovenské republice	36
4.1 Základní zásady pro zajištění cizinců.....	36

4.2 Komparace institutu zajištění v ČR a SR	37
5 Zajištění cizinců a jihočeská policie	38
5.1 Délka pobytu v zařízení pro zajištění cizinců.....	42
5.2 Sociální struktura zajištěných cizinců.....	45
5.3 Důvody migrace	46
5.4 Vliv omezení osobní svobody na psychický stav cizinců	47
5.5 Poměr mužů a žen zajištěných v zařízení pro zajištění cizinců	47
5.5.1 Návrhy řešení problému	48
5.5.2 Regularizace nelegální migrace.....	48
6 Výzkum.....	49
6.1 Výzkumný soubor.....	49
6.2 Výzkumná metoda	49
6.3 Výzkumné otázky	50
6.4 Verifikace hypotéz.....	50
Závěr	51
Seznam použitých zdrojů.....	53
Příloha.....	55

Úvod

Problematikou zajištění cizinců se zabývám již 13 let. Byl jsem svědkem hromadných přechodů státní hranice z České republiky do Rakouska v letech 2001 až 2004, kdy jsem sloužil v Českých Velenicích u cizinecké policie. V té době zuřila válka v Čečensku a lidé prchali do západní Evropy po tisících. Jednalo se o celé rodiny, včetně batolat, které strávily mnoho dní v nelidských podmínkách, ukryty pod plachtami kamionů, nebo namačkány v autech převaděčů. Veškerý jejich majetek byl vměstnán do několika tašek, přičemž většinu finančních prostředků daly převaděčům. V dnešní době jsme každý den informováni o podobných případech nelegální migrace, tentokrát z Afriky a ostatních zemí „třetího světa“. Bezmocní lidé připlouvají v přeplněných rybářských člunech přes Středozemní moře ke břehům Itálie za vidinou lepších životních podmínek. Na plážích jsou nacházena těla utonulých uprchlíků. Stovky lidí tuto nebezpečnou plavbu zaplatilo životem.

Ač se to na první pohled nezdá, uvedené skutečnosti se přímo dotýkají tématu této bakalářské práce. Ne každý cizinec se na území České republiky dostane nezákonnou cestou. Někteří cizinci k nám vstoupí legálně, avšak poté nedodržují zákony, páchají trestnou činnost či zde pobývají po uplynutí platnosti povolení k pobytu. Tato práce se věnuje důvodům, které vedou k zajištění, zkoumá sociální strukturu výše jmenovaných skupin cizinců. Také popisuje praktické postupy cizinecké policie, při rozhodování o zajištění cizích státních příslušníků do zařízení pro zajištění cizinců.

Cizinecká policie postupuje podle současného zákona o pobytu cizinců. Během mé kariéry se tento zákon změnil třikrát a nyní se připravuje další rozsáhlá změna této právní normy. Česká republika je součástí Evropské unie a v rámci jednotné politiky postupně přijímá společné zákonné normy. Vývoj migrace cizinců ovlivňuje politická, ale především ekonomická situace a možnosti pracovního uplatnění cizinců v zemích Evropské unie. Zajištěním cizince do zařízení pro zajištění cizinců, které může trvat až 545 dnů, má cizinecká policie jako správní orgán možnost významným způsobem zasáhnout do práv a svobod člověka. Omezení osobní svobody je téma, kterým

se zabývají takové instituce, kterými jsou kancelář veřejného ochránce práv, Nejvyšší komisař pro lidská práva a spousta dalších nevládních organizací.

Bakalářská práce popisuje současný právní stav zajištění cizinců v České republice, porovnává jej s právní úpravou Slovenské republiky s ohledem na doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Veřejného ochránce práv a Nejvyššího správního soudu ČR. Primární metodou pro dosažení cíle bakalářské práce je metoda komparace, doplněná o výsledky analýzy příslušné dokumentace, statistických dat a také o výsledky řízeného rozhovoru s cizinci a odborníky. Zjištěné informace jsou formou syntézy převedeny do konkrétních doporučení ke zlepšení stávajícího stavu. Tato doporučení jsou určena státním i nevládním organizacím k eliminaci negativních dopadů na cizince a státní správu, aby nedocházelo k neúměrnému prodlužování pobytu cizinců v zajištění.

Na základě všech poznatků jsem stanovil následující hypotézy, které v závěru této bakalářské práce verifikuji:

Hypotéza č. 1 - Změna zákona v oblasti zajištění cizinců je nezbytná.

Hypotéza č. 2 - Policii, jako represivní složce státu nepřísluší rozhodovat o zajištění cizinců.

1 Ilegální migrace jako sociálně patologický fenomén

Česká republika se nachází ve středu Evropy, je obklopena ostatními státy Evropské unie a všechny tyto státy včetně České republiky jsou součástí schengenského prostoru¹. Základní myšlenkou této dohody je volný pohyb osob a zboží, což předpokládá jednotnou legislativu v této oblasti. Proto i naše právní normy musí pružně reagovat na neustále se vyvíjející situaci v cizinecké problematice. Osoby, které pocházejí z jiných zemí, mají jiné kulturní a společenské zvyky a dostatečně neovládají český jazyk. Nevyznají se v množství povinností, které jim nařizují naše zákony a mnohdy se stávají závislými na lidech, kteří jejich bezradnosti využívají k páchání trestné činnosti. Samotnému zajištění cizince do zařízení pro zajištění cizinců předchází správní řízení o správním vyhoštění. Zajištěný je i cizinec, který má být předán podle mezinárodní smlouvy do jiné země Evropské unie.

Přistěhovalectví je komplexní téma, které zahrnuje historické, politické, právní, sociologické i hospodářské aspekty. Stále provázanější svět v podobě globalizace přináší zvyšující se možnost migrace. Masy lidí touží opustit zničující poměry rodné země a snaží se nalézt lepší životní podmínky v prostředí, které má zpravidla naprosto odlišné kulturní klima. Ti, kteří jsou ve své rodné zemi pronásledováni a hledají v cizí zemi bezpečí, se nazývají uprchlíci, i když motivace pro jejich jednání je většinou ekonomická. Tato migrace je zpravidla ilegální. Tím se pro cílové země těchto přistěhovalců vynořuje vážný, sociálně patologický fenomén. Zároveň se otvírá společensky a eticky závažná problematika v podobě stavu a práv nelegálních imigrantů. Společnost je tímto jevem zatěžována také ekonomicky, protože tito přistěhovalci se snaží většinou nelegálně uplatnit na trhu práce. *„Sociálně patologický charakter ilegálního přistěhovalectví je reflektován v řadě ohledů již tím, že kumuluje jak problémy, které si přináší imigrant ze země původu, tak mnohačetné obtíže, spojené s procesem přijímání a prověřování přistěhovalce či uprchlíka“.*²

¹ Prostor se označuje podle vesnice Schengen v Lucembursku, u níž byla 14. června 1985 podepsána Schengenská dohoda a v níž byla 19. června 1990 podepsána prováděcí úmluva. Smluvními státy jsou převážně země Evropské unie, ale i některé nečlenské země EU. Do schengenského prostoru spadají i některá ze zámořských území členských zemí. Česká republika podepsala dohodu v roce 2004 a od 21. prosince 2007 byly zrušeny hraniční kontroly pozemní dopravy a 29. března 2008 na letištích.

² SEKOT. A., *Úvod do sociální patologie*: Brno, Papír a tisk, s.r.o., 2010, ISBN 978-80-210-5261-1, str. 180

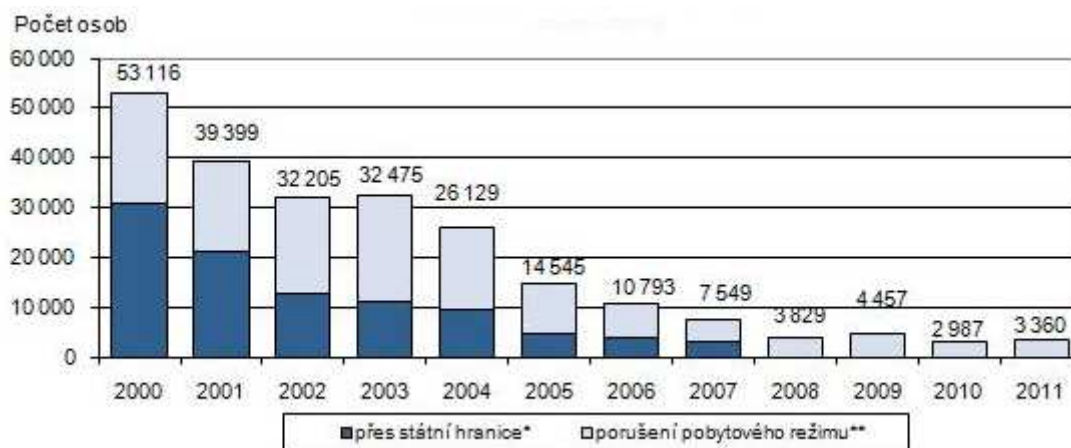
Ilegální přistěhovalectví se stává stále vážnějším problémem jak pro cílové země, tak pro země, přes které lidé migrují. Rozdíly mezi životní úrovní v Evropě a v Africe jsou stále propastnější a tak především na italské, francouzské či maltské břehy připlouvají tisíce zoufalých lidí, kteří utíkají před podmínkami na hranici ohrožení jejich života. Často se jedná o negramotné jedince, kteří nemají představu o naprosto odlišném kulturním prostředí v zemích, do kterých prchají. Jejich bezmocnost nahrává organizovaným skupinám převaděčů, které často za veškerý majetek běženců zprostředkují cestu, která ale nezaručuje dosažení cíle. Hospodářsky vyspělé země se brání tomuto fenoménu restriktivními opatřeními za účelem omezení a regulace přistěhovalectví. Orgány Evropské unie se mimo jiné například cestou ujednacení délky zadržení a míry nároku na právní pomoc dohodli na represivnějších postupech proti ilegálním přistěhovalcům. Nyní dává Evropská unie najevo, že nelegální imigranty ze třetích zemí nehodlá přijímat a jednotně prosazuje politiku v podobě napomáhání k návratu do domovských zemí. Evropané se obávají, že se jejich vlast zaplaví přistěhovalci a tudíž se země v důsledku příchodu jiných kultur promění. Zda jsou tyto obavy oprávněné či nikoliv, ukáže až čas. Globalizační proces nelze zastavit a spolu s ním ani prolínání kultur, které mohou mít na lidskou společnost katastrofální dopady. Příliv ilegálních migrantů s sebou nese existenci trestné činnosti, související s převáděním osob přes státní hranici. „*Ilegální imigrace jako druh trestné činnosti nese silné znaky sociálně patologického jevu již tím, že hrubě zneužívá závislosti ilegálních migrantů, kteří jsou jak finančně vydírání, tak vystaveni nelidským podmínkám transportu za cenu ohrožení lidské důstojnosti, zdraví a dokonce života. Obdobně i jedinci, kteří využívají ilegálním pobytem český prostor pro své ekonomické aktivity, jsou jak mnohonásobně zneužitelní právě svým ilegálním statusem a mohou se stát i podhoubím pro kriminální činnost, která je právě v takovémto prostředí mnohdy mohutně živena a rozvíjena*“.³

Z níže uvedeného grafu je zřejmé, že se v České republice počet nelegálních migrantů do roku 2007 snižoval a poté zůstává prakticky na stejné úrovni. Bohužel Český statistický úřad nemá údaje z posledních let, ale je možné se domnívat, že je tento stav i nadále setrvalý. Počet migrantů, kteří překročili státní hranici, se od roku 2008

³ SEKOT. A., *Úvod do sociální patologie*, Papír a tisk, s.r.o., Brno 2010, ISBN 978-80-210-5261-1, str. 184

nesleduje, protože Česká republika vstoupila do Schengenského prostoru a ukončila střežení státní hranice.

Graf č. 1 - Nelegální migrace cizinců v letech 2000 - 2011



Zdroj: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_nelegalni_migrace

1.1 Evropská úmluva pro lidská práva a Listina základních práv a svobod

Zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců má souvislost s Evropskou úmluvou pro lidská práva (dále také jen „EÚLP“) a Listinou základních práv a svobod. Podle čl. 5 EÚLP má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody, krom taxativně vyjmenovaných případů,⁴ pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem. Článek 5 odstavec 1 písm. f) stanoví, že jedním z důvodů zbavení osobní svobody může být zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

⁴ Článek 5 EÚLP: „1. Každý má právo...a) zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem; b) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem; c) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání; d) jiné zbavení svobody nezletilého na základě zákonného rozhodnutí pro účely výchovného dohledu nebo jeho zákonné zbavení svobody pro účely jeho předvedení před příslušný orgán; e) zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků;...“.

Listina základních práv a svobod, jako součást ústavního pořádku ČR⁵, zaručuje v souladu s článkem 5 EÚLP právo na osobní svobodu všem osobám, včetně cizinců.⁶ Tohoto práva se lze dovolávat přímo, nikoliv pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.⁷ Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je upraveno v ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců a stanoví podmínky zajištění, jeho důvody, oprávnění a povinnosti policie a zajištěných cizinců.

Podle čl. 4 odstavec 4 Listiny, musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu, když taková omezení současně nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. I když se podmínky v Zařízení pro zajištění cizinců v posledních letech značně zlepšily, je stále situace v těchto zařízeních terčem kritiky mnoha subjektů a institucí.⁸ Legislativní úprava zajištění cizinců, je z hlediska zmiňovaného čl. 5 EÚLP a čl. 4 odst. 4 Listiny v mnoha ohledech nevyhovující, a například při srovnání s podmínkami omezení osobní svobody osob podezřelých ze spáchání trestného činu i neadekvátní. Mám na mysli především dobu zajištění ve vztahu ke společenské nebezpečnosti. Svoboda člověka je také předmětem Ústavy České republiky

1.2 Současné znění zákona o pobytu cizinců

Současné znění zákona o pobytu cizinců rozeznává tři druhy zajištění cizince, a to zajištění za účelem správního vyhoštění, za účelem vycestování a za účelem předání nebo průvozu. Všechna tato opatření jsou přesně stanovena v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Takto zajištění cizinci jsou omezeni na osobní svobodě a po dobu vyřízení cestovních dokladů a dalších přepravních náležitostí musí setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Takové zařízení je v současné době pouze jedno a nachází se poblíž města Bělá pod Bezdězem.

⁵ Ústava České republiky, článek 1 odst. 1 „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“.

⁶ Článek 8 Listiny základních práv a svobod.

⁷ Článek 41 Listiny základních práv a svobod.

⁸ Např. Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, Komisař pro lidská práva Rady Evropy, Veřejný ochránce práv, Výbor pro práva cizinců Rady vlády ČR pro lidská práva a nevládní organizace zabývající se lidskými právy.

1.2.1 Působnost a oprávnění policie

O zajištění cizince do zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců v působnosti správních orgánů rozhodují v rámci policie Ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště, odbory cizinecké policie při krajských ředitelstvích policie ČR a odbory specializovaných činností. Odbor cizinecké policie v Českých Budějovicích, kde působím, má ze zákona mimo jiných úkolů stanoveno rozhodovat o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, zajištění cizince za účelem vycestování nebo za účelem jeho předání nebo průvozu. Dále rozhoduje o umístění cizince do zařízení, provádí eskortní činnost v souvislosti s vyhošťováním cizinců nebo v souvislosti s průvozem cizinců přes území anebo průvozem leteckou cestou.⁹ Cizinecká policie v těchto případech vede správní řízení a postupuje podle správního řádu.¹⁰

1.2.2 Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

Níže popsané ustanovení zákona o pobytu cizinců dává policii zákonnou možnost zajistit do zařízení pro zajištění cizinců cizince, který porušil některou v něm stanovených povinností. Zajištění předchází alespoň zahájení řízení o správním vyhoštění. Osobní svoboda zajištěného člověka je omezena především proto, aby bylo možné realizovat jeho vyhoštění z území České republiky.

Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud¹¹

a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,

b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění,

c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,

⁹ § 164 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Ust. § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo

e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

Policie je rovněž oprávněna za účelem správního vyhoštění zajistit cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně nebo podal žádost o mezinárodní ochranu, jestliže již bylo o jeho vyhoštění pravomocně rozhodnuto nebo je řízení o správním vyhoštění zahájeno z těchto důvodů: je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo mimo hraniční přechod.¹²

1.2.3 Zajištění cizince za účelem vycestování

Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince staršího 15 let, který nevyužil možnosti dobrovolné repatriace podle zvláštního právního předpisu¹³, za účelem jeho vycestování z území, jestliže¹⁴

a) nepodal žádost o mezinárodní ochranu, ačkoliv k tomu byl vyzván,

b) nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen,

c) mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.

Pokud vycestování cizince nelze realizovat do 48 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení pro zajištění cizinců. Doba zajištění nesmí přesáhnout 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. Zákon umožňuje tuto dobu prodloužit. Tyto možnosti popisuje část 2.5.

1.2.4 Zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu

Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je upraveno návratovou směrnicí.¹⁵

Policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo

¹² Ust. § 124a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹³ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Ust. § 124b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství;¹⁶ policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provádění cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.¹⁷

Zajištění cizince podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců se děje především z důvodu, kdy policie zjistí, že je cizinec žadatel o mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie a na území České republiky vstoupil bez víza nebo povolení k pobytu. Ke zjištění této skutečnosti slouží evropská databáze otisků prstů všech žadatelů o mezinárodní ochranu, která se nazývá EURODAC.¹⁸ Odbory cizinecké policie jsou vybaveny zařízením, které umožňuje skenovat otisky prstů a porovnávat je s otisky uloženými v této databázi. V případě shody Ministerstvo vnitra ČR zahájí takzvané dublinské řízení a cizinec je předán do státu, kde poprvé požádal o mezinárodní ochranu. Předání cizince se uskutečňuje podle právního předpisu Evropského společenství.¹⁹

Cizinecká policie má ze zákona povinnost po celou dobu zajištění zkoumat, zda důvody zajištění trvají a rovněž neprodleně po zajištění informovat cizince o možnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění, případně rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění. Toto musí učinit v jazyce, kterým je cizinec schopen se dorozumět. Pokud cizinec dostatečně neovládá český jazyk, celé řízení o zajištění probíhá za přítomnosti tlumočníka do jeho rodného jazyka, nebo jazyka, kterým je schopen se dorozumět.

1.2.5 Doba trvání zajištění

Česká republika byla často terčem kritiky ze strany Evropské unie za to, že cizinecká policie přistupuje k zajištění cizinců příliš, čímž dochází k neúměrnému omezování

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“)

¹⁶ 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.

¹⁷ § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁸ Nařízení Rady 2725/2000 z 11. 12. 2000 ustavující EURODAC pro porovnání otisků prstů za účelem efektivní aplikace Dublinské úmluvy členských států EU v rámci určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států.

¹⁹ Nařízení rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

osobní svobody. Doba, po kterou může policie cizince zajistit, nesmí překročit 180 dnů. Tato doba se počítá od okamžiku omezení osobní svobody. Policie je oprávněna i opakovaně prodlužovat dobu trvání zajištění za účelem správního vyhoštění i nad uvedenou dobu za podmínek, kdy cizinec v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění, nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu. V souhrnu doba trvání zajištění nesmí překročit 545 dnů.²⁰ Často se stává, že se zajištěný cizinec snaží zastřít svou skutečnou totožnost a ve správním řízení uvádí nepravé či neúplné údaje. Jelikož dříve ztratil, zahodil nebo ukryl svůj doklad totožnosti, nemůže policie jeho pravou totožnost ověřit. Tomuto problému se věnuji v následující části.

1.2.6 Ověření totožnosti cizince jako podmínka pro realizaci jeho vyhoštění

Další podstatný problém, který má vliv na délku zajištění v zařízení pro zajištění cizinců je ověření totožnosti zajištěné osoby. Cizinci, který nedisponuje cestovním dokladem,²¹ je policie povinna opatřit náhradní cestovní doklad. Pokud cizinec žádným způsobem nemůže prokázat svou totožnost, dochází k tomu, že dotčený stát odmítne přijmout vyhošťovaného cizince a výkon vyhoštění z území ČR tedy nelze realizovat. Proto ustanovení § 114 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, zakotvuje povinnost policie vydat tzv. cestovní průkaz totožnosti (dále jen „CPT“) cizinci, o jehož vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto, a který nemá jiný cestovní doklad.

Pojem totožnost je uveden v ustanovení § 177 zákona o pobytu cizinců: „*totožností se pro účely tohoto zákona rozumí prokázání jména příjmení, dne, měsíce a roku narození a státního občanství nebo posledního trvalého bydliště mimo území*“. Pro účely vydání CPT je nutné totožnost prokázat. Zákon blíže neupravuje, jakým způsobem má být totožnost cizince ověřena. Obvykle se postupuje tak, že správní orgán cizinecké policie, který vede řízení o vyhoštění cizince a o jeho zajištění, cizinci obvykle předloží formulářový dotazník, vydaný zastupitelským úřadem země původu cizince. Na tento zastupitelský úřad cizinecká policie formulář zašle spolu se žádostí o potvrzení uvedených údajů. Jestliže zastupitelský úřad potvrdí, že se uvedená data

²⁰ § 125 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

²¹ Ust. § 108 odst.1 z. č. 326/1999 Sb. „(1) Za cestovní doklad se pro účely tohoto zákona považuje a) veřejná listina, která je jako cestovní doklad uznána Českou republikou, b) veřejná listina, která splňuje podmínky podle odstavce 2, c) průkaz totožnosti občana Evropské unie, d) cizinecký pas s územní platností do všech států světa, e) cestovní průkaz totožnosti, nebo f) cestovní doklad vydaný Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy“.

shodují s evidencí domovského státu, má se zato, že totožnost je potvrzena a policie cizinci vydá CPT. Poté může být realizováno rozhodnutí o jeho vyhoštění.

Jedním z nedostatků uvedené praxe je skutečnost, že k ověření totožnosti je třeba projevu vůle cizince. Není možné potvrdit totožnost cizince a následně realizovat jeho vyhoštění, který nevyplní nebo nepodepíše předložený formulář k ověření osobních údajů. Rovněž pokud cizinec projeví v zařízení pro zajištění cizinců úmysl požádat o mezinárodní ochranu, nesmí cizinecká policie v zájmu ochrany takového cizince zastupitelský úřad jeho domovského státu vůbec oslovit. Dalším nedostatkem je skutečnost, že i přes cizincovu plnou součinnost zastupitelský úřad jeho totožnost nepotvrdí, a tedy nemůže být policií vydán CPT a následně vykonáno jeho vyhoštění. I když cizinecká policie spolupracuje s pobočkou IOM, zejména pokud zajištěný cizinec nemá na území ČR zastupitelský úřad své země, nebývá možné totožnost ověřit a následně vykonat vyhoštění. Právě uprchlíci, kteří přicházejí ze zemí takzvaného třetího světa, své osobní doklady často nedobrovolně odevzdají převaděčům, nebo se jich zbaví, aby ztížili svou identifikaci.

Cizince, který nevlastní žádný doklad totožnosti²² a zároveň pochází ze země, která v ČR nemá diplomatické zastoupení, není prakticky možné vyhostit a jeho situace se stává neřešitelnou. Cizinecká policie takového cizince po uplynutí zákonné lhůty ze zajištění propustí a vydá mu výjezdní příkaz, na kterém je vyznačena lhůta k vycestování, obvykle 15 dnů. Pokud cizinec do této doby nevycestuje, dopouští se přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.²³ Nelze předpokládat, že si cizinec cestovní doklad obstará sám, když se to během jeho zajištění nepodařilo policii a následně odcestuje. Takový cizinec bývá opět zajištěn a celý proces se opakuje. Mezi tím bývá snadno zmanipulován podsvětím k páchání trestné činnosti nebo najde uplatnění na černém trhu práce.

1.2.7 Přiměřenost

Cizinecká policie před vydáním rozhodnutí o zajištění cizince musí důkladně posoudit především přiměřenost dopadů do jeho soukromého a rodinného života. Zejména musí

²² Jakýkoliv doklad totožnosti, který je opatřen fotografií cizince, může proces ověření totožnosti cizince výrazně zjednodušit.

²³ Ust. § 337 odst. 1 trestního zákoníku: „Kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci tím, že...b) zdržuje se na území České republiky, ačkoli mu byl uložen trest vyhoštění nebo bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.“

zohlednit závažnost, nebo druh protiprávního jednání, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem.²⁴ V případě, že je cizinec osobou bez státního občanství, posuzuje policie vazby ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Na tyto otázky je cizinec dotazován při sepisování vyjádření účastníka správního řízení, který je součástí spisového materiálu. V samotném rozhodnutí o zajištění je správní orgán povinen se těmito otázkami v odůvodnění zabývat.

1.3 Možnosti odvolání cizince proti rozhodnutí o zajištění

V porovnání s možnostmi policie například v trestním řízení, kdy může být osoba omezena nejvýše na 48 hodin. Zákon o pobytu cizinců policistům cizinecké policie dává značnou pravomoc při rozhodování o délce omezení osobní svobody. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné. Rozhodnutí o zajištění nabývá právní moci převzetím nebo odmítnutím jeho převzetí. Zajištěný cizinec je oprávněn podat soudu návrh, aby nařídil jeho propuštění.

Dále je oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí o zajištění nebo prodloužení doby trvání zajištění. Jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu, poučí policie o těchto oprávněních opatrovníka. Žaloba proti rozhodnutí o zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince se podává prostřednictvím policie nebo u příslušného soudu. O žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince a o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. O tom musí být cizinec v rozhodnutí policie poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, doručí rozsudek účastníkům řízení bezprostředně po vyhlášení rozsudku při jednání, nebo, bylo-li rozhodováno bez nařízení jednání, doručí soud rozsudek účastníkům řízení do 24 hodin od jeho vydání.

Zajištěný cizinec je oprávněn podat návrh, aby soud nařídil jeho propuštění, jestliže nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění. Návrh se podává u okresního soudu,

²⁴ § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

v jehož obvodu je zařízení pro zajištění cizinců, v němž je navrhovatel povinen se zdržovat, pokud navrhovatel v době podání návrhu není do zařízení umístěn, je k řízení příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo orgánu Policie České republiky, který rozhodnutí o zajištění vydal. Návrh lze též podat prostřednictvím orgánu Policie České republiky, který rozhodnutí vydal.

V důsledku novely občanského soudního řádu, (dále také jen „OSŘ“) provedenou zákonem č. 293/2013 Sb., kterou bylo zrušeno ustanovení § 200o OSŘ, došlo ke změně § 124 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Zajištěný cizinec má nově právo podat policii žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců a o této žádosti rozhoduje Ředitelství služby cizinecké policie. Cizinec, kterému je vydáno rozhodnutí o zajištění, je poučen v tomto znění:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím jeho převzetí. Podle § 124 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., není odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení přípustné a rozhodnutí je pravomocné převzetím nebo odmítnutím jeho převzetí.

Zajištěný cizinec je oprávněn podat podle § 129a odst. 1 zákona o pobytu cizinců policii žádost o propuštění ze zařízení. O této žádosti podle § 163 odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona rozhoduje Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie. Podle § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999Sb., je cizinec oprávněn podat žádost o propuštění ze zařízení nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.

Cizinec je rovněž oprávněn podat proti rozhodnutí o zajištění a proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění žalobu ve správním soudnictví podle § 65 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 7 zákona č. 150/2002 Sb., je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí.

Podle § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., musí být žaloba proti rozhodnutí podána do 30 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Podle § 73 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., nemá podání žaloby odkladný účinek. Podle § 172 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o žalobě proti rozhodnutí o zajištění a proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. O tom musí být cizinec v rozhodnutí policie poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, doručí rozsudek účastníkům řízení bezprostředně po vyhlášení rozsudku při jednání, nebo bylo-li rozhodováno bez nařízení jednání, doručí soud rozsudek účastníkům řízení do 24 hodin od jeho vydání.

Toto poučení reaguje na nový občanský zákoník č. 89/2012 Sb., a od 1. 1. 2014 je poučení v uvedeném znění. Cizinec, který často pochází z oblastí třetího světa a nachází se v cizí zemi, musí být složitostí celého řízení zcela zmaten. I přes veškerou snahu policistů za pomoci tlumočnicků, kteří se snaží uvedené poučení vysvětlit, se cizinec podle mého názoru nemůže dostatečně zorientovat ve změti paragrafů.

1.3.1 Náklady na zajištění cizince

Rovněž finanční aspekt zajištění cizinců není zanedbatelný. Finanční náklady dosahují 600,- Kč denně na každou zajištěnou osobu.²⁵ Tyto náklady jsou hrazeny primárně z peněžních prostředků cizince. Ten je ale v drtivé většině případů zcela bez finančních prostředků, nebo disponuje pouze zanedbatelným množstvím peněz. Nelze-li náklady na zajištění cizince uhradit takto, nebo jiným zákonným způsobem, nese náklady policie.²⁶ Vzhledem k tomu, že většina zajištěných cizinců bývá bez finančních prostředků, anebo má u sebe nesměnitelnou měnu,²⁷ dosahují náklady na zajištění každý

²⁵ Údaj vychází z písemného vyúčtování, které je cizinci předáno před ukončením jeho zajištění.

²⁶ Ust. § 123 zákona č. 326/1999 Sb.: „(1) Náklady na správní vyhoštění se hradí z jistoty. (2) Nelze-li uhradit náklady z jistoty, uhradí se, byť i částečně, z peněžních prostředků, jež má cizinec, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění, u sebe. (3) Nelze-li uhradit náklady podle předchozích odstavců, jsou povinni tyto náklady uhradit postupně a) ten, kdo cizince zaměstnal bez povolení k zaměstnání b) ten, kdo zaměstnání bez povolení k zaměstnání zprostředkoval, c) osoba, která se k tomu zavázala v pozvání ověřeném policií, d) dopravce, který nesplnil povinnost podle § 104. (4) Nelze-li náklady spojené se správním vyhoštěním uhradit podle předchozích odstavců, nese tyto náklady policie. (5) Do nákladů spojených se správním vyhoštěním zahrne policie náklady na ubytování a stravování, přepravní náklady a ostatní nutné peněžní náklady“.

²⁷ Policie k úhradě nákladů využívá výhradně české koruny, eura a dolary. Pokud má cizinec finanční hotovost ve měně, která není běžně směnitelná, je mu ponechána.

rok mnoha miliónů korun ze státního rozpočtu. Tyto prostředky jsou často vynakládány bezúčelně, neboť vyhoštění mnoha zajištěných cizinců je nerealizovatelné.

Náklady na stravu, ubytování a přepravu cizince po území České republiky, zajištěného za účelem správního vyhoštění v zařízení pro zajištění cizinců upravuje vyhláška číslo 447 ze dne 3. listopadu 2005. Zde je stanoveno, že náklady na stravu zajištěného cizince činí 112,- Kč za osobu na kalendářní den. Náklady na ubytování takového cizince činí 130,- Kč. Výše nákladů na přepravu cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění při využití služebního motorového vozidla se rovná násobku počtu ujetých kilometrů a částky 1,55,- Kč.

2 Alternativy k zajištění

Novelou zákona o pobytu cizinců v roce 2010, přibýly další alternativy k zajištění cizinců. Jsou to takzvaná zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. Jedná se o povinnost cizince, pravidelně se osobně hlásit policii ve stanovenou dobu, zdržovat se v místě pobytu a každou jeho změnu oznámit policii. Toto opatření musí cizinec dodržovat až do doby vycestování. Dalším opatřením je složení peněžních prostředků (finanční záruky) ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním. Pokud cizinec nedodrží stanovená opatření, policie ho zajistí.²⁸ V případě, kdy cizinec přestal splňovat podmínky pobytu, je zajištěn za účelem správního vyhoštění nebo mu byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování, má možnost požádat policii nebo Ministerstvo vnitra České republiky o takzvaný dobrovolný návrat. V takovém případě ministerstvo uhradí přepravní náklady spojené s vycestováním a cizinec tyto náklady uhradí dodatečně v poloviční výši.²⁹

Vzhledem k tomu, že je cizinec většinou bez finančních prostředků. Je využívána ta možnost, kdy je cizinec povinen zdržovat se na uvedené adrese a pravidelně osobně docházet na policii. Z mé praxe můžu říci, že ve většině případů tuto povinnost cizinec

²⁸ Ust. § 123b a § 123c zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

²⁹ Ust. § 123a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

neplní. Po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění je tato skutečnost zavedena do informačního systému policie. V případě, že je cizinec dopaden, je důvod ho zajistit do zařízení pro zajištění cizinců. Rovněž se dopouští přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.³⁰

2.1 Rozsudky soudů České republiky - alternativy k zajištění cizinců

Česká republika musí reagovat na dynamicky se vyvíjející mezinárodní právo a měla by pružně reagovat na měnící se legislativu v otázkách zajištění cizinců. Jelikož se jedná o zbavení osobní svobody člověka, jde vždy o velmi citlivá a sledovaná témata, která řeší soudy všech instancí. Pro bližší přiblížení uvádím některá rozhodnutí správních soudů, které se zabývaly otázkou zákonnosti zajištění cizinců ve vztahu zvláštního opatření za účelem vycestování (dále jen „ZOÚV“) a zajištění.

*„Podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně. Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením ZOÚV. Nejvyšší správní soud následně dodává, že uložení ZOÚV musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti ze ZOÚV, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením ZOÚV ohrožen výkon správního vyhoštění“.*³¹

Policie nemusí vždy nejdříve přistoupit k uložení ZOÚV a až teprve pokud je porušeno, cizince zajistit.

„Není však pravdou, že by policie musela vždy nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve v případě neúspěchu by mohla cizince zajistit. Takový výklad by vedl v důsledku často ke zmaření výkonu správního vyhoštění. I když by totiž bylo zřejmé, že se cizinec bude snažit vyhnout vycestování z České republiky, policie by mu nejdříve uložila zvláštní opatření, a poté, co by zjistila, že zvláštní opatření nevedlo ke kýženému cíli, neboť cizinec se začal skrývat nebo odcestoval do jiného státu, mohl by již být

³⁰ Ust. § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku, „zdržuje se na území České republiky, ačkoli mu byl uložen trest vyhoštění nebo bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění.“

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.7.2011, č.j. 7 As 76/2011

*výkon správního vyhoštění zmařen a k zajištění cizince by vůbec nemohlo být přistoupeno.*³²

Správní soudy České republiky se často zabývaly otázkou, zda zkoumat uložení zvláštního opatření za účelem vycestování pouze pro zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců nebo i na případy zajištění podle §§ 124a, 124b, a 129 téhož zákona. Rozuzlením této otázky je následující: „*Pokud jde o ustanovení §124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož „Policie zajistí ...cizince ... za účelem jeho vycestování...“, [stejná formulace je i v ustanovení § 129] pak prizmatem pouhého jazykového výkladu by skutečně bylo možno dospět k závěru, že citované zákonné znění nedává správnímu orgánu jakýkoliv prostor pro úvahy, zda je možno v takovém případě uložit zvláštní opatření či nikoliv. Výraz „zajistí“ navozuje bezpochyby dojem imperativu, na jehož základě má policie povinnost zajistit cizince při splnění zákonných předpokladů bez dalšího, tedy také bez toho, že by mohla zvážit aplikaci § 123b zákona o pobytu cizinců.“*

Nejvyšší správní soud pak pokračuje: „*Takový výklad však dle Nejvyššího správního soudu nemůže obstát zejména ve světle citovaného znění čl. 15 návratové směrnice. Toto ustanovení totiž nerozlišuje různé typy zajištění cizince tak, jak činí zákon o pobytu cizinců (srovnej jeho §§ 124, 124b, a 129), ale dopadá na případy zajištění obecně, bez omezení. Tato skutečnost je zřetelná hned z úvodní formulace tohoto ustanovení, podle níž „Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření ...“ Je tedy zřejmé, že návratová směrnice počítá s tím, uvedený test je nutno provést v každém případě, tedy u každého cizince, u něhož správní orgán zvažuje, zda jsou důvody pro jeho zajištění a to ať už z jakéhokoliv důvodu vymezeného v podrobnostech národním právním předpisem toho kterého členského státu.“*³³

Z uvedeného tedy vyplývá povinnost zvažovat uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve všech případech zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.7.2011, č.j. 7 As 76/2011-50

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2012, č.j. 3 As 30/2011

Tato povinnost se dále vztahuje i na případná rozhodnutí správního orgánu o prodloužení zajištění.³⁴

2.2 Statistiky a trendy ve využití alternativ k zajištění

Od počátku roku 2011 bylo Veřejnému ochránci práv zasláno cca 3 500 rozhodnutí o správním vyhoštění, z toho cca 1 900 v roce 2012. Zajištění bylo uloženo ve více než 600 případech, z toho připadá na rok 2012 cca 300 případů. Alternativy k zajištění byly využity ve 135 případech, z toho v roce 2012 cca v 700 případech. Použití alternativ k zajištění vykazuje mírný nárůst. Nelze však s určitostí stanovit, zda jde o systémovou změnu nebo o náhodně dosažený stav. Zajištění je aplikováno více než 4 krát častěji, než alternativy, které by měly být upřednostňovány. Z přibližně 300 rozhodnutí o zajištění z roku 2012 chybělo jakékoliv odůvodnění nevyužití alternativy k zajištění, ve 105 rozhodnutích. V roce 2011 však chybělo odůvodnění téměř ve 2/3 rozhodnutí o zajištění. Zde je vidět pozitivní posun správních orgánů v této problematice.³⁵

2.2.1 Zajištění žadatelů o udělení mezinárodní ochrany

Česká republika je povinna respektovat čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy, kterým je zavázána nestíhat „*pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky,*³⁶ *kterí přicházejíce 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 článku 31 odst. 2 Ženevské úmluvy se smluvní stát zavazuje, neuplatnit na pohyb takových uprchlíků „*jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země ...*“. Úřad vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále také jen „UNHCR“) i odborná literatura upozorňuje na to, že ke každému cizinci musí být přistupováno individuálně. Především je třeba zohlednit prožité trauma z opuštění domova, neznalost nového prostředí i jazykovou bariéru. Ve smyslu zákona o azylu je cizinec oprávněn

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2012, č.j. 4 As 16/2012

³⁵ Seminář ASIM, Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území ze dne 18. 12. 2012, Praha

³⁶ Rozdíl mezi pojmem "uprchlík" a "žadatel o udělení azylu" je pouze terminologický. K obsahu tohoto pojmu, viz článek 28 Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva, doplněné vydání, leden 1992 (dále jen Příručka).

učinít prohlášení o mezinárodní ochraně³⁷ mimo jiné v zařízení pro zajištění cizinců.³⁸ Toto oprávnění však zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení azylu na území a o důsledcích spojených s uplynutím této lhůty.³⁹ Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal o udělení azylu, však nelze vykonat do doby nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení azylu, či marného uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu.⁴⁰ Podání žádosti o udělení azylu v průběhu zajištění však podle platné právní úpravy není důvodem pro ukončení zajištění.⁴¹

Vzhledem k tomu, že cizinci mohou využívat oprávnění podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně (dále jen „NSS“), je však prakticky vyloučeno, aby azylové řízení při vyčerpání všech opravných prostředků nepřekročilo maximální zákonnou lhůtu trvání zajištění, která činí 180 dnů.⁴² Jen řízení o kasační stížnosti trvá v průměru několik měsíců. Tato skutečnost byla cizincům známá, což mělo za následek, že po uplynutí doby 180 dnů strávených v zařízení pro zajištění cizinců byli převezeni do pobytového střediska.⁴³ Žadatelé mohou střediska svobodně opouštět, což vede k tomu, že někteří středisko opustí natrvalo a často dále migrují po Evropě. Zde nastupuje takzvaný Dublinský systém, kterému se budu věnovat níže.

2.2.2 Postup v případě zajištění žadatele o azyl

V průběhu psaní bakalářské práce v souvislosti s účinností zákona č. 103/2013 Sb., ze dne 21. března 2013, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu dochází k některým změnám v rámci zajišťování cizinců podle zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu musím reagovat na tuto situaci a popsat následující změny.

³⁷ Ust. § 3 AZ: „(1) Prohlášením o úmyslu požádat o azyl (dále jen "prohlášení o azylu") se rozumí projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním. (2) Prohlášení o azylu lze učinit písemně nebo ústně do protokolu“.

³⁸ Ust § 3a AZ: „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, anebo b) ministerstvu, je-li hospitalizován ve zdravotnickém zařízení nebo vykonává vazbu anebo trest odnětí svobody“.

³⁹ Srov. Ust. § 3b AZ.

⁴⁰ Srov. § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Vykonatelnost rozhodnutí o vyhoštění je suspendována tehdy, když cizinec policii předloží doklad o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku.

⁴¹ Ust. § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴² Srov. ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

⁴³ Ministerstvo vnitra ČR provozuje dvě pobytová zařízení, a to v Kostelci nad Orlicí a v Havířově.

Podle ustanovení § 46a odst. 1 zák. č. 325/1999 Sb., zákona o azylu ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže

- a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele,
 - b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo
 - c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek,
- není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Na výše uvedené ustanovení navazuje i nová úprava zákona o pobytu cizinců, a to ustanovení § 127 odst. 1 písm. f), které policii ukládá povinnost ukončit bez zbytečného odkladu zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců, rozhodlo-li ministerstvo o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle zvláštního právního předpisu

Po praktické stránce to znamená, že v případě, že policie zajistí cizince, a to podle ustanovení § 124 nebo 124b zákona o pobytu cizinců a cizinec v době k tomu určené, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně, Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (dále také jen „OAMP“) rozhodne do 5 dnů o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle ustanovení § 46a odst. 1 zák. č. 325/1999 Sb. Rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců OAMP neprodleně předá pracovišti cizinecké policie v zařízení pro zajištění cizinců, které ihned po jeho obdržení zašle jej orgánu, který rozhodnutí o zajištění vydal. Tento orgán ihned zašle do zařízení pro zajištění cizinců ukončení zajištění podle § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Ukončení zajištění nebude formou „Příkazu k propuštění“, ale příkazem k ukončení zajištění.

Ustanovení § 46a zák. č. 235/1999 Sb. jsou dány případy, kdy OAMP určité skupině cizinců nebude vydávat rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. V těchto případech, pokud policie neshledá důvod k ukončení zajištění podle § 127 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (vyjma § 127 odst. 1 písm. f)), bude cizinec nadále zajištěn podle zákona o pobytu cizinců.

Rozhodnutím o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců vydaným OAMP již cizinec nebude v pravomoci policie a nemohou se s ním až do konečného rozhodnutí o mezinárodní ochraně provádět jakékoliv úkony směřující k jeho vyhoštění nebo ověření totožnosti.

Dle sdělení OAMP lze předpokládat, že v naprosté většině případů bude ze strany OAMP rozhodnuto o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Aby OAMP měl dostatek podkladů, předá pracoviště v zařízení pro zajištění cizinců společně se všemi dokumenty týkajícími se úmyslu prohlášení o mezinárodní ochraně i rozhodnutí o zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců pracovišti OAMP.

Zákon o azylu nepočítá s vydáváním rozhodnutí o ukončení povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, nicméně zároveň stanoví OAMP povinnost průběžně přezkoumávat, zda trvají důvody pro setrvání konkrétní osoby v zařízení pro zajištění cizinců a zohlednit případně veškerá nová zjištění a získané informace, které by mohly vést k revizi jeho původního rozhodnutí. V tomto případě by OAMP vydával rozhodnutí o pominutí důvodů pro povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, o čemž by pracovníky cizinecké policie v zařízení pro zajištění cizinců okamžitě informoval.

2.2.3 Ukončení povinnosti žadatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zák. č. 325/1999 Sb., o azylu

Každé ukončení povinnosti žadatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona č. 325/1999 Sb. pracovníci OAMP předají cizinecké policii v zařízení pro zajištění cizinců, která provede další úkony, a to buď bude cizinec opětovně zajištěn podle zákona o pobytu cizinců na základě rozhodnutí správního orgánu, který již cizince zajišťoval před rozhodnutím o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců nebo s cizincem provede úkony, aby mohl být ukončen jeho pobyt v zařízení pro zajištění cizinců.

Po uplynutí 120 dnů – uvedeného cizince, pokud není pravomocně ukončeno řízení ve věci mezinárodní ochrany OAMP propustí, aniž by bylo opětovně přistoupeno k zajištění podle zákona o pobytu cizinců.

Pokud bude rozhodnutí vydáno ve lhůtě 120 dnů, tedy v době, kdy je cizinec povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle zák. č. 325/1999 Sb., a cizinec nepodá žalobu proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany (je ukončena povinnost cizince setrvat v zařízení pro zajištění cizinců), cizince po vyhodnocení konkrétních okolností případů lze opětovně zajistit podle zákona o pobytu cizinců.

Pokud OAMP cizinci vydá rozhodnutí o zastavení řízení o udělení azylu nebo zamítne žádost cizince o azyl z důvodů uvedených v § 16 odst. 1 písm. d)⁴⁴ a e)⁴⁵ zákona č. 325/1999 Sb.. Pracoviště OAMP v těchto konkrétních případech informuje zařízení pro zajištění cizinců o předpokladu vydání uvedeného rozhodnutí s předstihem 5 dnů. Zařízení pro zajištění cizinců neprodleně uvedenou informaci postoupí orgánu, který rozhodl o zajištění cizince, které předcházelo vydání rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení. Orgán, který obdrží informaci o ukončení zajištění cizince podle zákona č. 325/1999 Sb. vyhodnotí situaci, zda přistoupí k opětovnému zajištění cizince za účelem správního vyhoštění a připraví podklady tak, aby v den ukončení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců bylo neprodleně cizinci předáno rozhodnutí o zajištění podle zákona o pobytu cizinců a pokračovala realizace správního vyhoštění.

2.2.4 Dublinský systém

Dublinský systém⁴⁶ je označením, jež se vžilo pro mechanismus, kterým je v rámci členských států EU, Norska, Islandu a Švýcarska určován jediný stát, který projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je podána kdekoli na území těchto států. Systém má za cíl eliminovat jev zvaný „asylum shopping“, kdy řízení o žádosti cizince je vedeno současně nebo postupně několika státy, a současně

⁴⁴ bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést.

⁴⁵ má více než 1 státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož státní občanství má, pokud neprokáže, že z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a této ochrany využít nemohl.

⁴⁶ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 (tzv. Nařízení Dublin II). Toto nařízení stanoví soubor kritérií, podle nichž je určen jeden členský stát, který je příslušný k rozhodnutí o podané žádosti o azyl. Mezi kritérii například figurují rodinné vazby žadatele o azyl, skutečnost, že žadatel je držitelem víza či povolení k pobytu v některém členském státě, nebo vstoupil na území členských států neoprávněně a v neposlední řadě i skutečnost, že poprvé již v některém členském státě o azyl požádal. Od roku 2003 členské státy povinně žadatelům o azyl snímají otisky prstů do systému EURODAC. Tento systém obecně slouží k efektivnější aplikaci nařízení Dublin II.

předejít situaci, která je označována jako „refugee in orbit“, kdy se naopak žádný stát nepokládá díky použití principu třetí bezpečné země za příslušný k meritornímu posouzení žádosti o azyl.⁴⁷ Počty takto řešených osob se snižují, viz následující tabulka č.1.

Tabulka č. 1 Počet dublinských případů za období květen 2004 - červen 2013

Měsíce	Roky									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
leden	-	128	136	139	99	66	66	60	56	35
únor	-	126	125	73	80	73	92	40	51	34
březen	-	115	120	79	76	91	52	58	47	41
duben	-	97	62	64	68	65	60	47	51	24
květen	60	71	111	89	63	62	58	49	46	58
červen	83	67	71	84	74	69	54	69	31	64
červenec	101	79	80	97	62	80	53	40	41	
srpen	94	79	82	104	71	79	58	80	61	
září	61	79	104	81	68	106	35	51	33	
říjen	101	77	80	124	76	88	54	35	67	
listopad	117	120	105	77	64	95	43	31	37	
prosinec	119	130	73	63	62	68	63	42	43	
Celkem	736	1168	1149	1074	863	942	688	602	564	256
Celkem										8042

Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace>, vlastní úprava

Česká republika je obklopena dalšími státy Evropské unie a kromě mezinárodních letišť nemá vnější hranici schengenského prostoru. Z toho je zřejmé, že žadatelů o mezinárodní ochranu je u nás v porovnání např. s Polskem, Itálií nebo Řeckem podstatně méně. Zároveň, jak je patrné z uvedené tabulky přestávají mít tito cizinci o vstup do ČR zájem.

3 Doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k zajišťování cizinců

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) v roce 2012 vydal doporučení ohledně používání kritérií a standardů souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a alternativ k zajištění. Cílem těchto doporučení je poskytnout vodítko pro vlády,

⁴⁷ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace>. [cit. 3 .8. 2013].

zákonodárce, právníky, osoby s rozhodovací pravomocí, například v justičním systému, a pro mezinárodní i národní orgány působící v oblasti zajištění cizinců a azylového práva.⁴⁸

UNHCR uvádí deset doporučení, která odrážejí stav mezinárodního práva ve vztahu k zajišťování cizinců z důvodů, které mají souvislost s migrací. Jedná se o žadatele o azyl a další osoby, které žádají o mezinárodní ochranu. Doporučení se netýkají žadatelů o azyl a uprchlíků, kteří jsou zajištěni z důvodu spáchání trestného činu.⁴⁹

1. Je nutné respektovat právo požádat o azyl.
2. Žadatelé o azyl mají právo na osobní svobodu a bezpečnost a svobodu pohybu.
3. Zajištění musí být v souladu s příslušnými předpisy.
4. Zajištění nesmí být svévolné a veškerá rozhodnutí musí vycházet z konkrétních okolností.

Následovně:

- Zajištění je výjimečným opatřením, které je zdůvodněno pouze legitimním účelem.
 - K zajištění cizince lze přistoupit jen v případech, kdy je to nezbytně nutné, za všech okolností odůvodněné a přiměřené vzhledem k legitimnímu účelu.
 - Je nutné zvážit alternativy k zajištění.
5. Zajištění cizince nesmí mít diskriminační charakter.
 6. Zajištění na dobu neurčitou je svévolné, předpisem musí být stanovena maximální lhůta.
 7. Rozhodování o zajištění musí být předmětem určitých minimálních procedurálních záruk.
 8. Podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců musí být lidské a důstojné.
 9. Je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti a potřeby žadatele o azyl.
 10. Zajišťování osob musí být předmětem nezávislého monitorování a kontroly.

Podle mého názoru Česká republika novelami zákona o pobytu cizinců všechna tato doporučení UNHCR dostatečně zohledňuje. V zákoně jsou zakotveny alternativy

⁴⁸ Dostupné na: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=503489533b8>. [cit. 15. 10. 2013].

⁴⁹ Doporučení UNHCR k zajišťování cizinců, dostupné na: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=503489533b8>, str. 11. [cit. 13. 7. 2013].

k zajištění, které jsou policií využívány. Při zajišťování cizinců do zařízení pro zajištění cizinců policie postupuje podle platné právní normy a nedochází ke svévolnému zajištění. Vždy je v Rozhodnutí o zajištění stanovena doba zajištění, která sice může být v odůvodněných případech i opakovaně prodloužena, ale maximální doba zajištění je upravena v zákoně o pobytu cizinců a není překračována. Nezávislý dohled a kontrolu nad zákonností zajištění provádí Veřejný ochránce práv. Cizinci zajištění v zařízení pro zajištění cizinců mají veškeré informace o všech možnostech opravných prostředků vysvětleny policií a rovněž mají možnost komunikace s právníky, kteří do zařízení docházejí a poskytují cizincům bezplatné právní služby. Na důstojné podmínky v zařízení dohlíží mimo jiné i sociální pracovníci. Rovněž slovenský právní řád se již doporučeními UNHCR řídí.

3.1 Věcný záměr nové právní úpravy zákona o pobytu cizinců⁵⁰

Dne 9. 5. 2013 rozeslalo Ministerstvo vnitra ČR do mezirezortního připomínkového řízení paragrafové znění nových „cizineckých zákonů“. V případě přijetí vládou a parlamentem měly nahradit tři zákony (zákon o pobytu cizinců, o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků a zákon o ochraně hranic) stávající zákon o pobytu cizinců. Zákony vychází z Usnesení vlády č. 48 ze dne 19. ledna 2011 o opatřeních k řízení ekonomické migrace, ochraně práv osob migrujících za prací a realizaci návratů, a z návrhu věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic, které Ministerstvo vnitra České republiky vypracovalo na podzim 2011.

V rámci mezirezortního připomínkového řízení bylo k návrhům zákonů týkajících se pobytu cizinců na území České republiky vzneseno množství připomínek z různých připomínkových míst. Připomínky poukazují na nejvážnější a nejpálčivější problémy návrhů nové cizinecké legislativy z perspektivy Veřejného ochránce práv. I přes obšírné zpracování připomínek (jen k zákonu o pobytu cizinců jich bylo předloženo celkem 45 stran) se i Veřejný ochránce práv domnívá, že by předložený materiál měl být

⁵⁰ Dostupný na adrese: <http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-nove-upravy-vstupu-a-pobytu-cizincu-volneho-pobytu-obcanu-eu-a-jejich-prislusniku-a-ochrany-hranic.aspx>. [cit. 3. 9. 2013].

Nový „cizinecký“ zákon měl být schválen v průběhu roku 2013, ale během psaní této bakalářské práce bylo zjištěno, že k tomu nedojde. Vzhledem k těmto aktuálním skutečnostem se v této bakalářské práci již nebudu zabývat věcným záměrem nové právní úpravy.

Tak jako v České republice je i na Slovensku za zajištění cizinců v útvorech pro policejní zajištění cizinců odpovědná cizinecká policie Slovenské republiky. Zajištění cizinci jsou následně umisťováni do útvarů pro zajištění cizinců. Takovéto útvary jsou dva, a to v Medveďově a Sečovcích. Slovenská policie postupuje podle zákona č. 404/2011 Z.z., o pobyte cudzincov od 1.1.2012, kdy nabyl účinnosti a transponoval několik právních předpisů Evropské unie spolu s tak zvanou návratovou směrnicí. Liga pro lidská práva⁵² spolu s vládními a nevládními organizacemi pro první verzi této právní úpravy podávala v roce 2010 na 600 připomínek.

Při tvorbě nové právní úpravy, která mimo jiné upravuje zajištění cizinců na Slovensku, se zákonodárce řídil zásadami stanovenými v mezinárodních smlouvách a dokumentech. Tyto zásady jsou následující:⁵³

- důvody zajištění musí být zakotvené v zákoně,
- zajištění na dobu neurčitou je svévolné,
- zajištění musí být nevyhnutelné a přiměřené,
- zajištění může trvat jen po dobu, která je nutná pro zabezpečení úspěšného vyhoštění.

⁵² Liga pro lidská práva je vedoucí slovenskou organizací, která už několik roků poskytuje právní pomoc státním příslušníkům třetích zemí v azylovém řízení, ve věcech pobytu a při jejich zajištění.

36

- právo soudního přezkumu vyhoštění,
- právo být informován o důvodech zajištění v jazyce, kterému osoba rozumí,
- povinnost zvážit použití méně závažného donucovacího prostředku před vydáním rozhodnutí o zajištění.

Právní úprava zajištění ve Slovenské republice je obsažena v části VI., § 62-74 zákona o pobytu cizinců. Tato ustanovení zahrnují důvody zajištění, úpravu podmínek v útvarech

pro policejní zajištění pro cizince a umístění cizinců, úpravu režimu v těchto útvarech, ustanovení o zdravotním pojištění zajištěných osob, práva zajištěných, dobu zajištění a důvody pro propuštění. Pro lepší orientaci uvádím následující statistické přehledy zajištěných a vyhoštěných osob na Slovensku.

Tabulka č. 2 Zajištění

Rok	Počet osob umístěných v ÚPZC Medveďov	Počet osob umístěných v ÚPZC Sečovce	Celkový počet osob umístěných v obou ÚPZC
2010	175	144	319
06/2011	86	53	139

Tabulka č. 3 Správní vyhoštění

Rok	Počet osob umístěných v ÚPZC Medveďov	Počet osob umístěných v ÚPZC Sečovce	Celkový počet osob umístěných v obou ÚPZC
2010	73	30	103
06/2011	33	8	41

Zdroj: MITTELMENNOVÁ Z., ŠTEVULOVÁ Z., *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike*, Liga za ľudské práva, Bratislava 2011, ISBN:978-80-971002-1-6, vlastní úprava

4.2 Komparace institutu zajištění v ČR a SR

Současný slovenský zákon o pobytu cizinců se v zásadě neliší od toho našeho a ani od jiných zákonů zemí Evropské unie. Největším problémem je současná zavedená

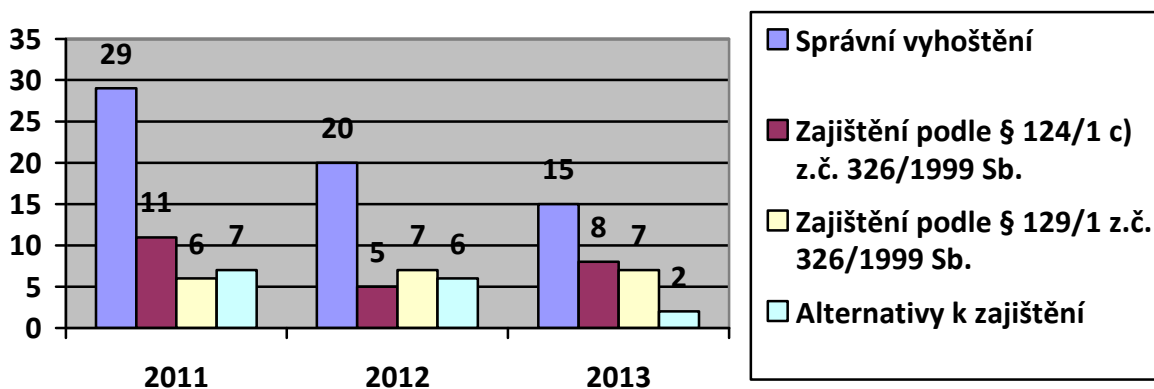
soudní praxe v oblasti lhůt při rozhodování o oprávněnosti zajištění, kdy dochází k neúměrnému zdržení a tím k prodlužování doby, kdy musí cizinec pobývat v zařízení pro zajištění cizinců. Oba zákony již dostatečně implementovaly návratovou směrnici, obsahují alternativy k zajištění a cizinecká policie v obou státech se je naučila používat. V České republice i na Slovensku počty zajištěných cizinců klesají, což by mohlo vést k lepšímu systému, který bude uplatňovat zajištění jen jako poslední možnost. Takový postoj by byl plně v souladu s mezinárodními normami týkajícími se zbavení osobní svobody jedince. Pokles zajištěných cizinců ve Slovenské republice je zřejmý z tabulek číslo 2 a 3, které jsou znázorněny výše. Celkové počty zajištěných cizinců v zařízení pro zajištění cizinců v České republice jsou uvedeny v příloze. Bohužel Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR statisticky vyhodnocuje pouze počty umístěných cizinců do zařízení pro zajištění cizinců, což jsou jak cizinci zajištění, tak cizinci ubytovaní (děti). Z hlediska statistické významnosti, jsou však tyto ubytované osoby nepodstatné, neboť se jejich roční počty pohybují v řádech jednotek osob. Z těchto údajů je patrné, že nejvíce osob umístěných v zařízení pro zajištění cizinců pochází z Ukrajiny, dalšími v pořadí jsou občané vietnamské socialistické republiky následováni občany Ruské federace. Znepokojující je zvyšující se podíl zajištěných cizinců z Gruzie. Tito lidé pravděpodobně prchají do zemí Evropské unie za příbuznými, kteří tam uprchli v průběhu války v Gruzii.

5 Zajištění cizinců a jihočeská policie

V rámci svých možností jsem provedl analýzu spisů vedených u Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, Odboru cizinecké policie České Budějovice, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort České Budějovice, který je příslušným správním orgánem ve věci zajištění cizinců v období od 1. 1. 2011 do 30. 11. 2013. Z výpovědí účastníků správního řízení jsem zjišťoval strukturu cizinců z hlediska národnosti, délku omezení jejich osobní svobody, z jakých sociálních vrstev tito cizinci vycházejí a jaké jsou nejčastější příčiny jejich zajištění.

Nejprve byla provedena analýza všech správních řízení, která proběhla u Odboru cizinecké policie České Budějovice, týkajících se zajištění cizinců v období let 2011 až 2013. Pro upřesnění uvádím, že Odbor cizinecké policie pod Krajským ředitelstvím policie Jihočeského kraje působí od roku 2011. Dříve správní řízení ve věcech cizinců prováděly Inspektoráty cizinecké policie, které byly přímo řízené Ředitelstvím služby cizinecké policie Praha. V grafu č. 2 jsou zahrnuty i správní řízení o správním vyhoštění z území ČR, týkajících se neoprávněného zaměstnání.

Graf č. 2 - Rozhodnutí o správním vyhoštění, zajištění a alternativy k zajištění

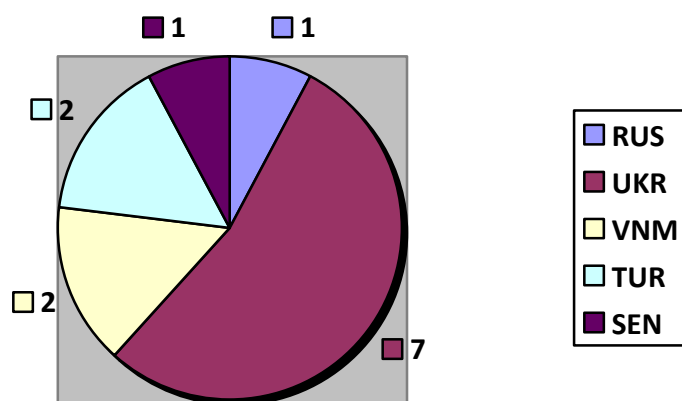


Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Zde je třeba poukázat na skutečnost, že Jihočeský kraj v porovnání s ostatními územními celky na území České republiky patří z hlediska počtu cizinců k nejméně osídleným. Zároveň se zde nejedná o oblast s rozvinutým těžkým průmyslem, což se odráží i na příležitostech zaměstnání pro cizince. Cizinci jsou zajišťováni na základě vlastního šetření policistů především z řad cizinecké policie. Neustále jsou prováděny pobytové kontroly v ubytovnách, hotelích a provozovnách, ve kterých se mohou cizinci zdržovat. Jsou prováděny kontroly vlakových a autobusových spojů mezinárodní dopravy, i silniční kontroly posádek vozidel. Vzhledem k tomu, že České republika vstupem do Schengenského prostoru opustila kontrolu na státních hranicích, je pátrání po nelegálně se zdržujících cizincích směřováno do vnitrozemí. Nelegálně pobývajícím cizincům jsou si dobře vědomi svého jednání a snaží se skrývat nebo jinak ztížit jejich

identifikaci. Velmi často při kontrolách předkládají policistům padělané či pozměněné doklady totožnosti, což klade nároky na dobré vyškolení policistů, kteří za pomoci techniky dokážou takové doklady odhalit a zadokumentovat podezření z přečinu padělání a pozměňování veřejné listiny.⁵⁴ Počty cizinců zajištěných do zařízení pro zajištění cizinců v uvedeném období jsou znázorněny v následujících grafech.

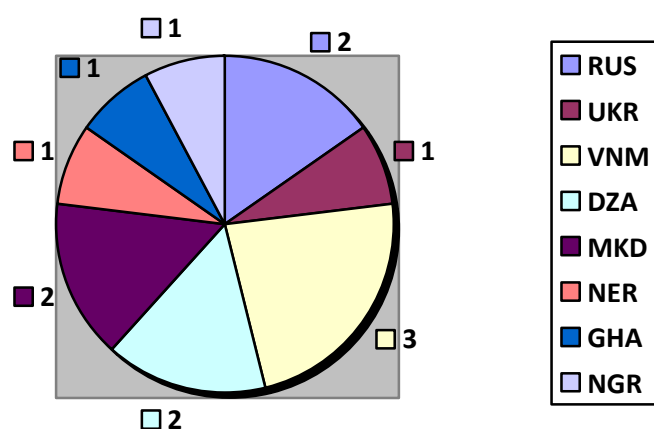
Graf č. 3 - Zajištění cizinci do zařízení pro zajištění cizinců v roce 2011



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

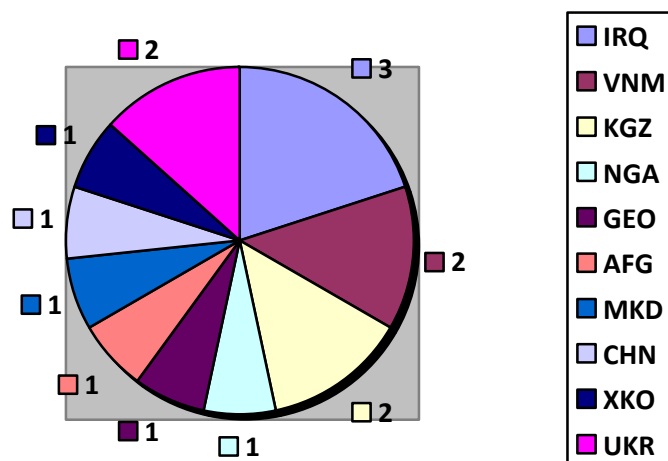
⁵⁴ Ust. § 348 odst. 1 trestního zákoníku: *Kdo padělá veřejnou listinu nebo podstatně změní její obsah v úmyslu, aby jí bylo užito jako pravé, nebo takovou listinu užije jako pravou, kdo takovou listinu opatří sobě nebo jinému nebo ji přechovává v úmyslu, aby jí bylo užito jako pravé, nebo kdo vyrobí, nabízí, prodá, zprostředkuje nebo jinak zpřístupní, sobě nebo jinému opatří nebo přechovává nástroj, zařízení nebo jeho součást, postup, pomůcku nebo jakýkoli jiný prostředek, včetně počítačového programu, vytvořený nebo přizpůsobený k padělání nebo pozměnění veřejné listiny, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*

Graf č. 4 - Zajištění cizinci do zařízení pro zajištění cizinců v roce 2012



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Graf č. 5 - Zajištění cizinci do zařízení pro zajištění cizinců v roce 2013



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Jak je vidět, struktura zajištěných cizinců z hlediska národností je velmi rozmanitá. Tato skutečnost klade další nároky na zajištění tlumočnicků a další náklady na jejich finanční

odměnu. Jedna hodina takového úkonu přijde policii nejméně na částku 350,- Kč. Vezmeme-li v úvahu, že správní řízení trvá průměrně 5 hodin na jednoho cizince, dostáváme se k celkem zajímavým hodnotám. Pro vysvětlení uvádím seznam uvedených kódů států.

Tabulka č. 4 - Kódy států

AFG	Afghánistán
CHN	Čína
GEO	Gruzie
GHA	Ghana
IRQ	Irák
KGZ	Kyrgyzstán
MKD	Makedonie
NER	Niger
NGA	Nigérie
RUS	Rusko
SEN	Senegal
TUR	Turecko
UKR	Ukrajina
VNM	Vietnam
XKO	Kosovo (zatím není všeobecně uznávaným samostatným státem)

Zdroj: číselník zemí podle ISO - 3166-1 dostupný na adrese:

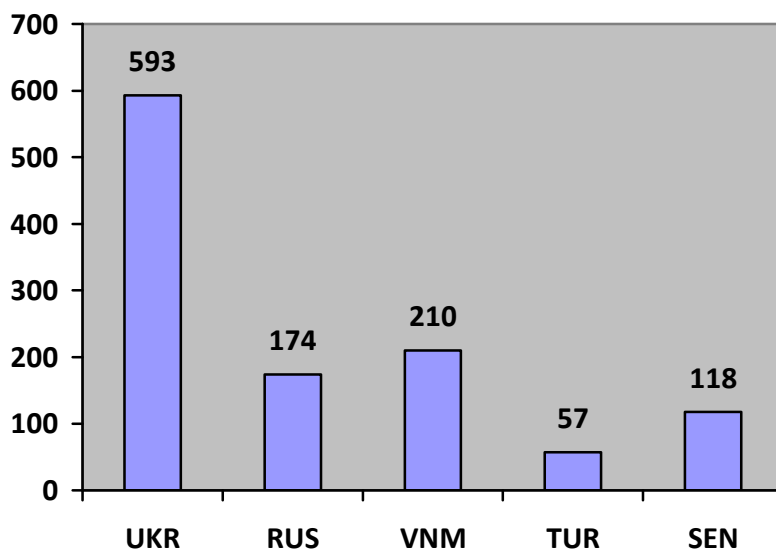
http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ciselnik_zemi_%28czem%29, úprava vlastní

5.1 Délka pobytu v zařízení pro zajištění cizinců

Další sledovanou veličinou je doba, po kterou byli cizinci zajištěni v zařízení pro zajištění cizinců v uvedeném období. V následujících grafech je znázorněn celkový počet dnů omezení osobní svobody podle jednotlivých národností. Dlouhodobé zbavení osobní svobody má určitě značný vliv na celkový psychický stav člověka. I když je zařízení pro zajištění cizinců vybaveno posilovnou, hřištěm pro míčové sporty, společenskou místností a cizinci mohou sledovat televizi, přeci jenom jsou neustále pod dohledem pracovníků hlídací agentury a celý objekt je uzavřen vysokými ploty

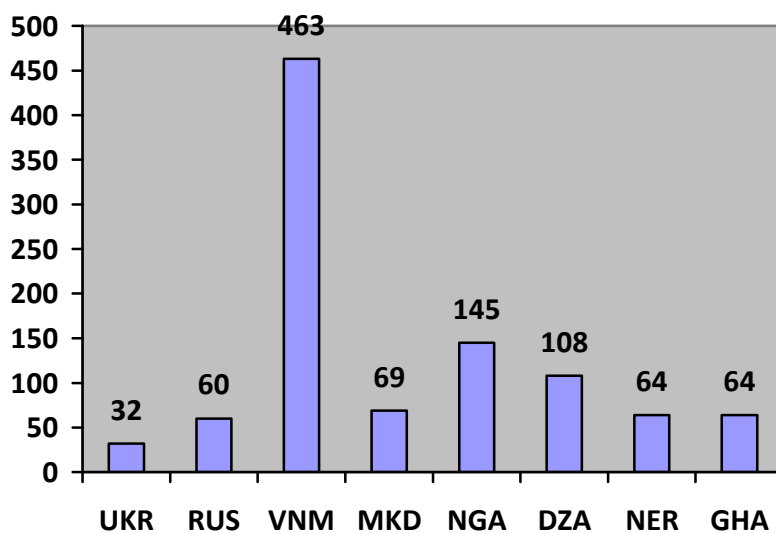
s ostatním drátem. Vnější prostor pak dále nepřetržitě střeží policie. To vše ovlivňuje psychiku člověka.

Graf č. 6 - Celkový počet dnů v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2011



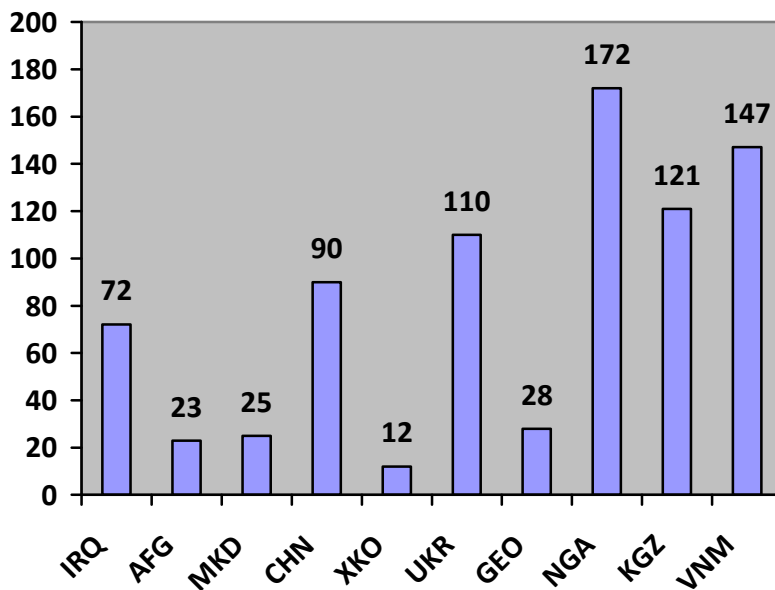
Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Graf č. 7 - Celkový počet dnů v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2012



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Graf č. 8 - Celkový počet dnů v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2013



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Délka pobytu v zařízení pro zajištění cizinců je závislá na druhu zajištění. Z analýzy dokumentů vyplývá, že zajištění za účelem předání cizince podle mezinárodní smlouvy trvá přibližně 35 - 40 dnů. Jsou to případy, kdy cizinec v minulosti žádal o azyl v některé zemi Evropské unie a na území České republiky se zdržuje bez víza nebo platného oprávnění k pobytu. Zde záleží na rychlosti vyřízení potřebné náležitosti a na vzdálenosti země, kam má být cizinec předán. Nejedná-li se o okolní státy, je cizinec přepravován letecky, což s sebou přináší zdržení při vyřizování přepravních náležitostí. Cizinci jsou si navíc svého jednání v podobě neoprávněného pobytu na území České republiky dobře vědomi, chápou řízení o jejich předání do státu, který je příslušný k vyřízení žádosti o azyl a zajištění se nijak nebrání. V současné době má Odbor cizinecké policie České Budějovice zajištěného jednoho cizince z Kyrgyzstánu, který má být předán podle mezinárodní smlouvy do Švédského království. V průběhu řízení o jeho předání u něj byla zjištěna otevřená tuberkulóza a je léčen v nemocnici v Mladé Boleslavi. Zde je 24 hodin střežen policií. Předávací proces byl po dobu jeho hospitalizace, která bude trvat nejméně dva měsíce přerušen.

Jedná se o další riziko spojené s migrací lidí a to přenos velmi nakažlivých chorob, které se již ve vyspělých zemích díky pravidelnému očkování nevyskytovaly.

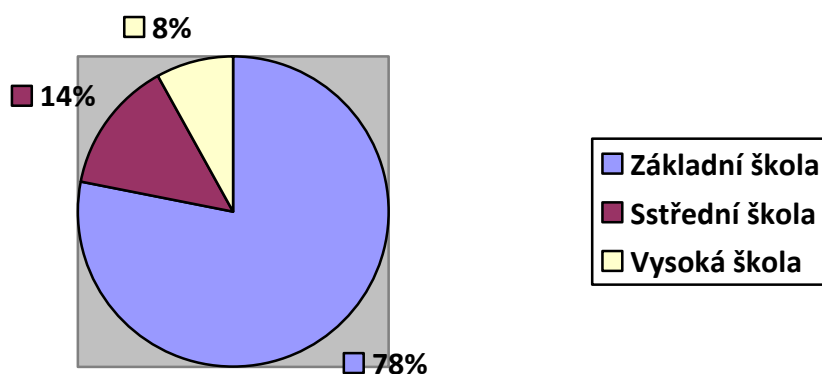
Délka omezení osobní svobody cizinců zajištěných za účelem správního vyhoštění je oproti předchozímu daleko delší. Cizinci se většinou nechtějí vrátit do domovského státu a po jejich umístění do zařízení pro zajištění podávají žádost o udělení mezinárodní ochrany. Na to mají podle zákona samozřejmě právo, ale z praxe je zřejmé, že ve většině případů se tak děje účelově. Tito cizinci jsou si vědomi toho, že celé řízení o udělení mezinárodní ochrany včetně možnosti soudního odvolání proti jejímu neudělení je natolik zdlouhavé, že mají reálnou šanci, že budou propuštěni ze zajištění na svobodu. Ne zřídka se pak celý proces opakuje. Osoba je kontrolována policií, v policejních evidencích je zjištěno, že řízení o udělení mezinárodní ochrany je ukončeno, cizinec se na území zdržuje nelegálně a navíc se dopouští přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku. Zde se nabízí možnost proti takovému cizinci zahájit trestní řízení ve zkráceném přípravném řízení podle § 179a odst. 1 písm. a) trestního řádu nebo mu opětovně vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, znovu jej zajistit do zařízení pro zajištění cizinců a doufat, že se tentokrát podaří jeho vyhoštění realizovat. Soudní řízení bývá zpravidla ukončeno podmíněným propuštěním cizince na svobodu s tím, že musí do určité doby vycestovat z území České republiky. Nikoho ale už nezajímá skutečnost, že na vycestování nemá cizinec dostatek finančních prostředků. Tomu se pak nabízí jediná možnost, a to vydělat si peníze nelegálně nebo páčáním trestné činnosti. Z praxe je mi znám případ, že se již deset let na území České republiky neoprávněně zdržuje cizinec, který byl třikrát zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců. Strávil tam celkem 425 dní. Třikrát žádal Českou republiku o udělení mezinárodní ochrany, která mu byla vždy zamítnuta. Nyní čeká na vyřízení kasační stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu. Vyhoštění takové osoby, která využívá všechny opravné prostředky, je podle mého názoru nerealizovatelné.

5.2 Sociální struktura zajištěných cizinců

Analýzou spisových materiálů vedených u Odboru cizinecké policie a provedených řízených rozhovorů s náhodně vybraným, dostupným vzorkem osob, které byly následně zajištěny a umístěny do zařízení pro zajištění cizinců, byla zjišťována sociální struktura těchto cizinců. Především jejich vzdělání, rodinné vazby a finanční poměry

v jejich domovské zemi. Z těchto zdrojů bylo zjištěno, že ve většině případů se jedná o osoby se základním vzděláním. Výsledek šetření znázorňuje následující graf.

Graf č. 9 - Vzdělání cizinců zajištěných v zařízení pro zajištění cizinců v letech 2011 - 2013



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

5.3 Důvody migrace

Dále byly hledány důvody, které vedou k migraci. Co člověka nutí k tomu, aby opustil svou rodnou zemi a odcestoval stovky a tisíce kilometrů daleko? Analýzou dokumentů a z rozhovorů s cizinci bylo zjištěno, že se v drtivě většině případů jedná o finanční motivaci. Jsou to lidé, kteří odešli za vidinou výdělku finančních prostředků k zabezpečení vlastních rodin. Často se jedná o osoby nemajetné, které pocházejí z vesnic, kde je nedostatek pracovních příležitostí. Byly zaznamenány případy, že celá rodina použije své úspory na zakoupení letenky a vyřízení víza. Tyto náležitosti většinou za nemalou finanční odměnu obstarává určitá (neznámá) osoba. Takový cizinec je následně nucen za každou cenu vynaložené peníze rodině vrátit. Proto bývá ochoten po příletu do vysněné země vykonávat i nelegální činnost například v podobě pěstování marihuany v utajovaných pěstírnách.

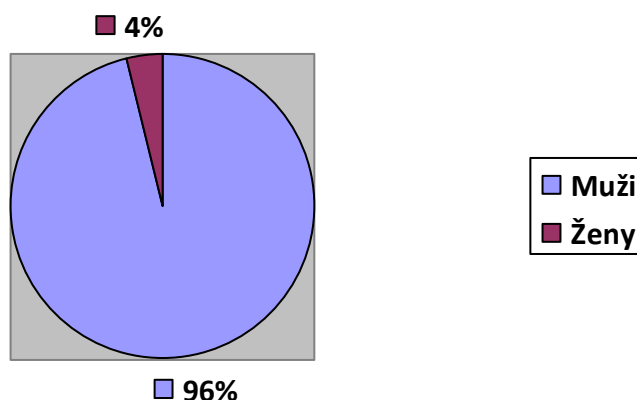
5.4 Vliv omezení osobní svobody na psychický stav cizinců

Rovněž byli cizinci v rozhovorech dotazováni na vliv pobytu v zařízení na jejich psychický stav. Dotazovaní téměř shodně uváděli, že dny, strávené v zajištění jsou nekonečné. Často mezi nimi dochází k menším šarvátkám. To bývá zapříčiněno například i rozdílným náboženským vyznáním lidí, kteří jsou nuceni spolu trávit tolik času. Jeden z nich vyprávěl o situaci, kdy se drobná rozepře mezi spoluzadrženými rozrostla v hromadnou rvačku, kterou následně řešila zásahová jednotka. Policisté v kuklách a přilbách agresory odvedli v poutech. Ti byli následně na několik dnů umístěni do budovy s přísným režimem, kde jsou samostatné cely se základním vybavením, bez možnosti kontaktu s druhými.

5.5 Poměr mužů a žen zajištěných v zařízení pro zajištění cizinců

Následující graf znázorňuje podíl mužů a žen, kteří byli zajištěni do zařízení pro zajištění cizinců.

Graf č. 10 - Podíl mužů a žen zajištěných v zařízení pro zajištění cizinců v letech 2011 - 2013



Zdroj dat: Odbor cizinecké policie České Budějovice, úprava vlastní

Tento nepoměr je zapříčiněn tím, že v zemích, ze kterých zajištění cizinci nejčastěji pocházejí, platí, že muž je živitelem rodiny a musí ji zabezpečit jak finančně, tak materiálně. Ženy zůstávají doma a starají se o rodinu. Pokud je zajištěným cizincem

žena, je téměř pravidlem, že doprovází svého muže. Za sledované období byly spolu s rodiči do zařízení pro zajištění cizinců umístěny pouze 2 děti. Celé rodina byla po 26 dnech předána podle mezinárodní smlouvy do Polska, protože bylo zjištěno, že tam probíhá azylové řízení.

5.5.1 Návrhy řešení problému

Cílem bakalářské práce bylo mimo jiné navrhnout možná řešení problému zajištění cizinců. Po provedeném výzkumu, který se skládal především z analýzy dat a řízených rozhovorů je zřejmé, že se jedná o problém celospolečenský. Ani představitelé vyspělých zemí nedokázali dosud vyřešit záludnosti nelegální migrace a zajištění cizinců. Podle mého názoru je omezení osobní svobody osob v zařízení pro zajištění cizinců následkem daleko větších problémů v podobě nelegální migrace. Jedním z řešení, které se nabízí, je poskytnout síly a prostředky do zemí, odkud cizinci odcházejí. Finanční prostředky, které Česká republika a s ní i celá Evropská unie vynakládají na vyhledání, zajištění a následné vyhoštění nelegálně se zdržujícího cizince, by se měly využít jinak. Mám na mysli pomoc rozvojovým zemím. Pokud nedojde k vyrovnání stále se prohlubující propasti mezi vyspělou částí světa a těmito zeměmi, problém zajištění cizinců se nevyřeší.

5.5.2 Regularizace nelegální migrace

Další konkrétnější a dostupnější řešení celé problematiky je následující. V provedených rozhovorech s odborníky na cizineckou problematiku se objevuje termín regularizace nelegální migrace. „*Předpokládaný počet migrantů pobývajících na území České republiky bez oprávnění k pobytu se odhaduje v rozmezí 50 000 až 300 000 cizinců. Informací o jejich každodenním životě je však minimum. Z tohoto důvodu se několik organizací zabývajících se migrací rozhodlo spustit projekt pod názvem “Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci,” jehož cílem je jak mapování životů migrantů v nelegálním postavení, tak vytváření návrhů k řešení jejich situace.*”⁵⁵ Regularizace je vlastně zákonná legalizace neoprávněného pobytu. To by mohlo pomoci vyřešit problém nelegálně pobývajících cizinců na území České republiky i jinde. Mezi

⁵⁵ dostupné na adrese: <http://www.opu.cz/cz/article/30>. cit. [27. 10. 2013].

státy, které k regularizaci již přistoupily, jsou například Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko i Velká Británie.⁵⁶ Tato legalizace by se mohla stát nástrojem pro řízení migrace.

6 Výzkum

Cílem provedeného výzkumu na zadané téma bylo zjistit, jaké nejčastější příčiny vedou k zajištění cizinců do zařízení pro zajištění cizinců a z jakých sociálních vrstev pocházejí. Dalším cílem bylo poukázat na odlišnosti a případné slabiny současného stavu institutu zajištění cizinců v České republice v komparaci s právní úpravou Slovenské republiky a doporučit jeho změny.

Hlavními okruhy výzkumu tedy jsou:

Obecné otázky týkající se problematiky zajištění cizinců a jejich umístění do zařízení pro zajištění cizinců z hlediska zákona o pobytu cizinců.

Komparace této problematiky s právní úpravou Slovenské republiky.

Sociální struktura zajištěných cizinců.

6.1 Výzkumný soubor

Výzkum realizuji především analýzou dat a formou řízených rozhovorů v podobě interview s odborníky na danou problematiku a také se zajištěnými cizinci. Výzkumný soubor představoval dokumentaci odboru cizinecké policie České Budějovice zajištěných cizinců v období let 2011 - 2013 a náhodný výběr čtyř osob z řad policistů a pěti cizinců.

6.2 Výzkumná metoda

Jako výzkumnou metodu své bakalářské práce jsem zvolil analýzu dostupných dokumentů a řízený rozhovor. Prostředkem k realizaci výzkumu je interview.

Interview je forma přímého rozhovoru a má své klady a zápory. Předností je, že během rozhovoru můžou být respondentům pokládány doplňující otázky a tím docílit přesnější

⁵⁶ dostupné na adrese: <http://www.migraceonline.cz/cz/temata/regularizace-nelegalni-migrace-2>. [cit. 1. 11. 2013].

odpovědi. Často se ale stává, že dotazovaný nechce z nějaké příčiny odpovídat, nebo neodpovídá přesně. To bylo často sledováno v rozhovorech s dotazovanými cizinci při odpovědích na otázky osobní povahy. Důležitý je proces navázání kontaktu s respondentem a navození přátelské nálady, takzvaného raportu. Výsledky rozhovorů jsou obsaženy v podobě reakcí na otázky v jednotlivých kapitolách bakalářské práce.

6.3 Výzkumné otázky

V interview byly položeny otevřené otázky. Otázky byly předem připravené a dotazovaným byly pokládány ve shodném pořadí, aby bylo možno získaná data snadněji analyzovat. Cílem bylo získat informace o studované problematice. Výhodou je i možnost vstupovat do výpovědi a usměrňovat celý rozhovor. Interview přináší i své nevýhody. Ty spatřuji především v tom, že výzkumník se s dotazovaným musí osobně setkat. To klade nároky na čas. Rovněž musíme započítat i náklady na dopravu. Tento druh kvalitativního výzkumu je složitější i z hlediska získávání dat.

S ohledem na výše popsané výhody jsem svůj výzkum realizoval pomocí analýzy dat a interview.

6.4 Verifikace hypotéz

V úvodu bakalářské práce jsem stanovil hypotézy, které jsem se v praktické části snažil verifikovat.

Hypotéza č. 1 - Změna zákona v oblasti zajištění cizinců je nezbytná.

Z poznatků získaných výzkumem se domnívám, že určitá změna zákona o pobytu cizinců v oblasti zajištění cizinců by byla vhodná. Především proto, aby nedocházelo k neúměrnému setrvávání cizinců v zařízení pro zajištění cizinců. Z celkových výsledků mého výzkumu jsem přesvědčen, že změna musí nastat hlavně v migrační politice Evropské unie a celého vyspělého světa.

Hypotéza č. 2 - Policii, jako represivní složce státu nepřísluší rozhodovat o zajištění cizinců.

Cizinecká policie, která se touto problematikou ze zákona zabývá, postupuje podle platných právních norem. Její postupy jsou pod dohledem jak Veřejného ochránce práv, tak soudů České republiky. Proto se domnívám, že policie je v tomto ohledu zcela kompetentní.

Závěr

Cílem bakalářské práce bylo poukázat na odlišnost a případné slabiny současného stavu institutu zajištění cizinců v České republice v komparaci s právní úpravou Slovenské republiky a se zohledněním doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Veřejného ochránce práv a Nejvyššího správního soudu ČR. Slabiny zajištění spatřuji především v tom, že se čím dál častěji nedaří realizovat vyhoštění cizince, což je hlavním smyslem zajištění. Další slabinou je délka doby omezení osobní svobody, která je většinou tři až šest měsíců, strávených v objektu obehnaném plotem s ostnatými dráty. Ale také vysoké finanční náklady na zabezpečení stravy a ubytování zajištěných osob.

Dalším cílem bylo provést komparaci institutu zajištění cizinců v České republice a na Slovensku. Bylo zjištěno, že právní normy obou států, které upravují problematiku zajištění cizinců, se zásadně neliší. To je způsobeno tím, že Česká i Slovenská republika jsou součástí Evropské unie s jednotnou politikou. Státy Evropské unie musí respektovat rozhodnutí a nařízení Rady Evropy, jejímž cílem je vytvoření společného demokratického a právního prostoru, který zaručuje dodržování lidských práv, demokracii a respektování zákonů.

Provedl jsem průzkum s cílem analyzovat, z jakých sociálních vrstev zajištění cizinci pocházejí, a snažil jsem se identifikovat typické příčiny, které vedly k jejich zajištění. Bylo zjištěno, že většinu zajištěných cizinců tvoří muži, což je dáno tím, že v zemích, ze kterých tito lidé přicházejí, trvá tradiční rozdělení rodiny. Ženy se starají o domácnost a děti a muži pracují, a rodinu zabezpečují finančně. Vlivem nedostatku pracovních příležitostí muži odcházejí za prací do vyspělejších částí světa. Část výdělků následně posílají domů. Nejpočetnější skupinu zajištěných cizinců tvoří občané Ukrajiny a Vietnamské socialistické republiky. Je to způsobeno tím, že ze všech cizinců žijících na území České republiky jsou Ukrajinci a Vietnamci nejvíce zastoupenou skupinou. Nejtypičtější příčinou vedoucí k zajištění cizince do zařízení pro zajištění cizinců je nerespektování uděleného správního vyhoštění za účelem vycestování. Správní vyhoštění je udělováno převážně pro překročení povolené doby pobytu na území České republiky, následuje neoprávněný pobyt cizince. To znamená,

že cizinec v České republice pobývá bez platného víza nebo bez platného povolení k pobytu.

Zabýval jsem se i dopady institutu zajištění do práv a svobod zajištěných osob. Je pravdou, že osoby, které jsou zajištěny v zařízení pro zajištění cizinců, se tam dostaly z důvodu porušení obecně závazných právních předpisů, a tudíž o zákonných důvodech jejich zajištění není pochyb. Ale pokud jde o délku omezení osobní svobody, která často přesahuje 90 dnů, je takové zajištění na pováženou. Společenská nebezpečnost činu, kterého se cizinec dopustil tím, že například nevycestoval v době uvedené v rozhodnutí o správním vyhoštění, je podle mého názoru zanedbatelná. Z výsledků analýzy je ale zřejmé, že alternativy k zajištění v podobě setrvání v místě pobytu a osobní hlášení se na policii jsou nedostatečné. Cizinci takové opatření většinou nerespektují, změni adresu pobytu a je pak velmi obtížné takového cizince vypátrat.

Již v prvních úvahách o tématu bakalářské práce jsem přemýšlel o tom, zda bych nepřišel s návrhy na změnu zákona „de lege ferenda“. Hlubším zkoumáním problému jsem došel k závěru, že prvopočátek problému se nachází v místech, odkud k nám cizinci přicházejí. Dokud vyspělý svět nepomůže rozvojovým zemím k soběstačnosti, problém v podobě zajištění cizince se nevyřeší. Představitelé vyspělého světa by měli věnovat problematice migrace cizinců a jejich následnému zajištění větší pozornost. Současná situace by se mohla vyřešit alespoň částečnou regularizací, tedy zákonnou legalizací neoprávněného pobytu. Dále pomoci cizincům odstranit jazykovou bariéru jejich jazykovým vzděláváním, což by odstranilo potíže při jednáních na úřadech. A také zvýšit přehled cizinců o jejich právech a povinnostech a seznamovat je s naší kulturou.

Myslím si, že cíl práce byl naplněn. Určitým omezením bylo to, že v průběhu psaní této práce docházelo a stále dochází vlivem politických změn k vývoji v oblasti problematiky zajištění cizinců. Rovněž z těchto důvodů nebyl naplněn předpoklad v podobě schválení zcela nové právní úpravy zabývající se pobytem cizinců na území České republiky, která byla připravována a měla být předmětem mého výzkumu.

Seznam použitých zdrojů

- 1) HUBÁLKOVÁ, E., Evropská úmluva o lidských právech a Česká Republika - Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva, Linde, Praha 2003, ISBN 80-7201-417-X
- 2) MITTELMENNOVÁ, Z., ŠTEVULOVÁ, Z., *Zaistenie a alternatívy k zaisteniu v Slovenskej republike*, Liga za ľudské práva, Bratislava 2011, ISBN:978-80-971002-1-6
- 3) SEKOT, A., *Úvod do sociálnej patológie*: Brno, Papír a tisk, s.r.o., 2010, ISBN 978-80-210-5261-1
- 4) Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 5) Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- 6) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- 7) Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 8) Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 9) Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 11) Zákon č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- 12) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)
- 13) Nařízení Rady 2725/2000 z 11. 12. 2000 ustavující EURODAC pro porovnání otisků prstů za účelem efektivní aplikace Dublinské úmluvy členských států EU v rámci určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států
- 14) Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 (tzv. Nařízení Dublin II)
- 15) Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávající některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě

- 16) Příručky UNHCR k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva, doplněné vydání, leden 1992 (dále jen Příručka)
- 17) Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty
- 18) Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území ČR - Ministerstvo vnitra ČR
- 19) <http://www.cizinci.cz>
- 20) <http://www.czso.cz>
- 21) <http://www.migraceonline.cz>
- 22) <http://www.mvcr.cz>
- 23) <http://www.opu.cz>
- 24) <http://www.unhcr.cz>

Příloha

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v ČR v letech 2008 - 2012

Zdroj a úprava: Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2008

Státní příslušnost	1 / 2 008	2 / 2 008	3 / 2 008	4 / 2 008	5 / 2 008	6 / 2 008	7 / 2 008	8 / 2 008	9 / 2 008	10 / 2 008	11 / 2 008	12 / 2 008	Celkem
Afghánistán			1			1	1	1	4				8
Albánie										1			1
Alžírsko			1					1	1				3
Arménie						1			1				2
Bělorusko	2		1		5	2	1	2		1	1		15
bez státní přísl.	1	1		1	1	1	2	1	1	1	1	1	12
Bulharsko						1							1
Česká republika							1						1
Čína	2	5	3	1	5	1		1	4		2	2	26
Egypt	1	1				1							3
Ghana									2			1	3
Gruzie			2		2	1	1	1	1	3	3	1	15
Indie	1		2		1	1	1	1					7
Irák			1	1	4		1				1		8
Kamerun				1									1
Kazachstán						1					1		2
Konzská dem. rep.				1						1			2
Kyrgyzstán					2	1			1	1	1	2	8
Libanon								1					1
Litva							1						1
Makedonie							1		3		1	1	6
Maroko								1		1			2
Moldavsko		6	4	3	3	1	1	1	2	3	1	1	26
Mongolsko	1	4	4	4	3	2	7	2	5	8	5	6	51
Nigérie				2	1		4			1	2	1	11
Pákistán	1				1								2
Peru						1							1
Polsko	1												1
Rumunsko	3	1		1									5
Rusko	1	1	4	9	2	4		2	3	26	4	5	61
Řecko									1				1
Senegal											1		1
Slovensko			1			1			1		2	2	7
Srbsko			2	4	1	1	2		1	2			13
Srí Lanka									1				1
Sýrie	1	1											2
Turecko		3	3	1	1		1	4	1	2		3	19
Ukrajina	12	10	14	12	6	22	25	12	28	32	25	19	217
USA		2											2
Uzbekistán							2				1		3
Vietnam	6	8	8	5	27	10	17	11	13	6	14	10	135
Celkem	33	43	51	46	65	54	69	42	74	89	66	55	687

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2009

Státní příslušnost	1 / 2 009	2 / 2 009	3 / 2 009	4 / 2 009	5 / 2 009	6 / 2 009	7 / 2 009	8 / 2 009	9 / 2 009	10 / 2 009	11 / 2 009	12 / 2 009	Celkem
Afghánistán									1	1		1	3
Albánie						1	1		1				3
Alžírsko		2		1	1	1	1		3	1	1		11
Arménie		1		1				2		2			6
Bangladéš							2						2
Bělorusko		2		4	3	3	1		3	1	1	1	19
Benin										1			1
bez státní přísl.	3				1		1	1	1	2			9
Bosna a Hercegovina								1					1
Bulharsko						1							1
Čína		1	1	6	2	1	2	2	1		4	11	31
Etiopie							1						1
Ghana				1				1		1			3
Gruzie		2	2	2	3	8	7	35	22	11	18	4	114
Guinea								2					2
Guinea-Bissau			1										1
Indie			1							1			2
Irák	1	1				2				1			5
Írán	1	2	1			1						1	6
Kazachstán			2	2		4					1		9
Keňa												1	1
Kongo												1	1
Kosovo						1	1					1	3
Kyrgyzstán					2						3	2	7
Libye											1		1
Litva		1	1						1				3
Maďarsko									1				1
Makedonie					1		1		1			1	4
Maroko	1												1
Moldavsko	1	7	8	2	3	1	4	8	4	7	6	9	60
Mongolsko	4	9	8	10	5	4	4	5	4	8	5	4	70
Niger				1						1			2
Nigérie		1	1	3	1	3	2	2	5	1	1		20
Pákistán			2				1		1				4
Pobřeží slonoviny						1		1	1				3
Rumunsko				1						1	1	1	4
Rusko	3	3	3	11	4	7	3	1	34	21	36	13	139
Senegal							1	1	1				3
Slovensko	1		1	1				1			2		6
Somálsko						1							1
Srbsko		1		4				2	1		1		9
Srí Lanka			1			1							2
Sýrie		1	1					6			1		9
Tunisko								1			1		2
Turecko	1		1	1		2	1		3	1	1	1	12
Ukrajina	18	16	15	16	22	25	39	30	37	60	34	55	367
USA	1											1	2
Uzbekistán		1		2			1			1	1	1	7
Vietnam	16	10	9	18	24	28	22	14	6	32	25	12	216
Celkem	51	61	59	87	72	96	96	116	132	155	144	121	1 190

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2010

Státní příslušnost	1 / 2 010	2 / 2 010	3 / 2 010	4 / 2 010	5 / 2 010	6 / 2 010	7 / 2 010	8 / 2 010	9 / 2 010	10 / 2 010	11 / 2 010	12 / 2 010	Celkem
Afghánistán	2				1	1		1		1			6
Albánie					1								1
Alžírsko		3		1	1	1			1			1	8
Angola				1									1
Arménie	2		2	1	1		1		2				9
Bělorusko	1	5		1	5		1		1	1	2		17
bez státní přísl.		1	2				1						4
Bosna a Hercegovina		1											1
Bulharsko			1										1
Burkina Faso					1								1
Čína	3	1	3	4	1	1	2	1			1		17
Egypt									1		1		2
Francie	1												1
Gambie					1		1						2
Ghana			1				1						2
Gruzie	2		1		1	1	3						8
Honduras							2						2
Indie				1	6			1					8
Irák					1				3				4
Kamerun					1		2	1					4
Kazachstán					1					1			2
Kolumbie						1							1
Kongo	1			1									2
Konzská dem. rep.			1			1							2
Kosovo			1	1	1		1	1	5		1		11
Kuba						1							1
Kyrgyzstán	1			1			1	1	1				5
Libanon							1						1
Libérie								1					1
Litva	1									1			2
Makedonie	1												1
Mali			1								1		2
Maroko		1											1
Moldavsko	1	6	4	6	1	2	5	4	2	5	1		37
Mongolsko	4	6	3	3	8	3	2	3	2	3	3	3	43
Nigérie	3	2	1		3	1		1	1				12
Pákistán				1									1
Rumunsko						1							1
Rusko	2	8	4	6	3	7	1	1	1	7	1		41
Sierra Leone												1	1
Slovensko		1											1
Somálsko						1							1
Srbsko	1	1		1			1						4
Súdán					1								1
Sýrie	1	4								1			6
Tunisko			1										1
Turecko	2	3	1	5		1	1	1	2				16
Ukrajina	25	42	39	30	31	31	25	32	36	37	42	12	382
Uzbekistán	1	1				2						1	5
Vietnam	20	14	17	9	15	18	17	10	8	2	5	7	142
Celkem	75	100	83	73	85	74	69	59	66	59	58	25	826

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2011

Státní příslušnost	1 / 2 011	2 / 2 011	3 / 2 011	4 / 2 011	5 / 2 011	6 / 2 011	7 / 2 011	8 / 2 011	9 / 2 011	10 / 2 011	11 / 2 011	12 / 2 011	Celkem
Afghánistán							3			10	3	4	20
Alžírsko						2	1	1	2		2		8
Arménie			1	1		1					1		4
Bangladéš		1										2	3
Bělorusko	2		1	2			1						6
bez státní přísl.										1			1
Čína	3	2	2	1	2			1		1			12
Egypt							1						1
Ghana		1				1							2
Gruzie					2	5		1	3		1	1	13
Chorvatsko		1											1
Indie	1				2						1		4
Irák										1			1
Írán			1								1		2
Kamerun												1	1
Kosovo			1		1	1		1					4
Kyrgyzstán				3	1								4
Libye								1	1				2
Litva		1											1
Makedonie	1					1					4		6
Maroko					1	2	1						4
Moldavsko	1				2	1	2	2		1			9
Mongolsko	3	2	9	5	1	1	4	2	2	2	1	2	34
Nigérie		1				1							2
Pákistán	1		1			1	2			2		3	10
Palestina				1		1							2
Rumunsko		1											1
Rusko	1		3	1	1	3	6	1	2	1	1		20
Senegal												1	1
Sierra Leone										1			1
Slovensko		1								1		1	3
Srbsko		1									1		2
Srí Lanka	1	1											2
Súdán					1								1
Sýrie			1								1		2
Tunisko					1						1		2
Turecko		1			1	1				2		1	6
Ukrajina	13	12	14	16	10	11	4	4	18	7	15	7	131
Uzbekistán				1						1			2
Vietnam	4	2	4	7	7	4	1	5	2	3	3	1	43
Zambie								1					1
Celkem	31	28	38	38	33	37	26	20	30	34	36	24	375

Ubytování cizinci v zařízení pro zajištění cizinců v roce 2012

Státní příslušnost	1 / 2 012	2 / 2 012	3 / 2 012	4 / 2 012	5 / 2 012	6 / 2 012	7 / 2 012	8 / 2 012	9 / 2 012	10 / 2 012	11 / 2 012	12 / 2 012	Celkem
Afghánistán		2								2			4
Albánie						1							1
Alžírsko	1		1	1						1	1		5
Angola						1							1
Arménie					1								1
Bangladéš				1	3	3	1			1	1		10
Bělorusko							1	1					2
bez státní přísl.	1	1					1						3
Bosna a Hercegovina				1									1
Čína	2	1	1			1		2		4		1	12
Egypt					1		2						3
Eritrea										1			1
Ghana												1	1
Gruzie		3	1	5	4		3	3	4	7	3	3	36
Indie		1	1			2							4
Irák	1					1							2
Kamerun							1						1
Kazachstán		1					1						2
Keňa												1	1
Kongo							1						1
Konžská dem. rep.			1										1
Kosovo		2		1	1								4
Kuba										1			1
Kyrgyzstán	1				1								2
Libye			1	1									2
Lotyšsko											1		1
Makedonie		1			1					1			3
Maroko	1	1								1			3
Moldavsko										3			3
Mongolsko		2	3		1	2					1	2	11
Niger												1	1
Nigérie			2	1		1				1	1		6
Pákistán			2							4	3		9
Palestina	1							2		1			4
Peru	1												1
Rusko	1	1	1	4		1		1	5	2	6	5	27
Senegal									1				1
Slovensko		1				1							2
Somálsko				1									1
Srbsko				2	1	1							4
Sýrie										1			1
Thajsko						1							1
Tunisko		1					1	1					3
Turecko	1												1
Ukrajina	9	10	10	9	5	4	7	13	4	7	12	10	100
USA				1					1				2
Uzbekistán				2			1	1					4
Vietnam	2	1	1	1	3	3	4	6	3	4	2	2	32
Celkem	22	29	25	31	22	23	24	30	18	42	31	26	323