**Podnět**

**Rady vlády pro lidská práva**

**k otázce protiprávního zajišťování cizinců a dalšího porušování jejich práv**

Rada vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“) vyjadřuje zásadní znepokojení nad aktuálním děním v České republice souvisejícím s migrační situací v Evropě včetně zajištění práv cizinců. Rada doporučuje čtyři zásadní změny v postupu státních orgánů České republiky a žádá, aby Ministerstvo vnitra:

1. **zajistilo, aby v zařízeních pro zajištění cizinců byly takové podmínky, které neodporují lidské důstojnosti a v případě, že takové podmínky zajištěny nejsou, aby byly zajištěné osoby propuštěny.**
2. **zajistilo, aby při zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu za účelem jejich přemístění do jiného členského státu EU podle nařízení Dublin III[[1]](#footnote-2) a v průběhu tohoto zajištění, bylo důsledně zvažováno naplnění účelu zajištění.**
3. **zajistilo poskytování právní pomoci zajištěným cizincům.**
4. **zajistilo, aby Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra nevybírala od cizinců zajištěných v režimu nařízení Dublin III poplatek za ubytování a stravu tam, kde tento postup nemá právní základ.**

Odůvodnění:

**K bodu 1**

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve své judikatuře dovodil, že zákonnost zbavení osobní svobody je závislá také na podmínkách výkonu detence.[[2]](#footnote-3) Nestačí tedy, aby existoval důvod pro zbavení osobní svobody dle čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), ale musí být zajištěny také adekvátní místo a podmínky výkonu detence.[[3]](#footnote-4) V rozsudku Saadi proti Velké Británii posuzuje ESLP adekvátnost místa a podmínek podle uzpůsobení detenčního zařízení pro určitou specifickou kategorii osob a také podle rozsahu poskytovaných základních služeb, jako možnosti volnočasových aktivit, praktikování náboženství, zdravotní péče a zvláště vyzdvihuje poskytování právní pomoci. Zároveň v nedávném rozsudku Khlaifia a další proti Itálii[[4]](#footnote-5) uvádí ESLP, že si je vědom problémů, kterým členské státy čelí v souvislosti se současnou migrační vlnou, avšak ani taková výjimečná situace nemůže zprostit státy povinnosti zajistit, aby každé osobě zbavené osobní svobody byly zajištěny podmínky respektující lidskou důstojnost.

Existuje obava, že ve vztahu k některým kategoriím cizinců adekvátní podmínky detence zajištěny nejsou a tyto obavy byly podpořeny také zprávou veřejné ochránkyně práv z návštěvy zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová,[[5]](#footnote-6) která byla zveřejněna dne 13. října 2015, tedy až po zasedání Rady vlády pro lidská práva. Veřejná ochránkyně práv shledala podmínky, ve kterých jsou drženi muži, a to včetně nezletilých, v buňkách v lese v areálu zařízení, jako ponižující. Ale i další podmínky (neposkytování základních hygienických prostředků, společné ubytování mužů a žen, nezajištění volného pohybu v části s mírným režimem v případě osob ubytovaných v tělocvičně, či nedostatečné vybavení ubytovacích místností) představují dle veřejné ochránkyně práv zásah do základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod každému člověku.

Rada proto žádá, aby v zařízeních pro zajištění cizinců byly zajištěny podmínky neodporující lidské důstojnosti a v případě, že takové podmínky zajištěny nejsou, aby byly zajištěné osoby propuštěny.

**K bodu 2**

Cizinci ze třetích zemí, kteří požádali o mezinárodní ochranu v jiném členském státě EU, a ocitli se na území České republiky, jsou dle současné praxe cizinecké policie zajišťováni v zařízeních pro zajištění cizinců v režimu nařízení Dublin III. Toto nařízení upravuje institut zajištění v čl. 28 a uvádí, že žádná osoba nesmí být zajištěna pouze proto, že se na ni vztahuje řízení podle tohoto nařízení.

Dále Čl. 28 nařízení Dublin III stanoví, že osoba může být zajištěna **„za účelem jejího přemístění“** a že zajištění „nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění“. Stejně tak ustanovení § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) říká, že policie může zajistit osobu na dobu nezbytně nutnou **za účelem jejího předání** podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství (nařízení Dublin III).

Zajištění osoby v režimu nařízení Dublin III tedy může být realizováno pouze za účelem předání této osoby do jiného členského státu EU, který je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. S ohledem na současnou situaci však už nejsou některé státy (především Maďarsko), do nichž by měla být většina cizinců předána, schopny tyto cizince přijímat, a tak předání nejsou realizována. Dochází tedy k tomu, že cizinec je zajištěn na maximální možnou dobu, po jejímž uplynutí je propuštěn ze zajištění a je mu vydán výjezdní příkaz, na jehož základě musí vycestovat z území. Cizinec se tedy po propuštění ocitá ve zcela stejné situaci jako před zajištěním (s tím rozdílem, že musel uhradit finanční částku za pobyt v zařízení). Účel zajištění – tj. předání do jiného členského státu EU – však není ve většině případů naplněn.

Tímto dochází k porušení čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Toto ustanovení umožňuje „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“.[[6]](#footnote-7) Ovšem judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovozuje, že pokud **neexistuje reálný předpoklad, že k vyhoštění (v tomto případě přemístění) dojde, je omezení osobní svobody v rozporu s čl. 5 EÚLP.**[[7]](#footnote-8)

V této souvislosti je také nutné připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 79/2010-150, v němž soud došel k závěru, že „[o] zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude **pravděpodobně** možné uskutečnit. **Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu**“. Za měsíc červenec 2015 bylo z 208 žádostí o převzetí zpět do Maďarska realizováno přemístění ve třech případech (úspěšnost přemístění v 1,4 % případů), za měsíc srpen 2015 bylo z 258 žádostí o převzetí do Maďarska realizováno přemístění v jednom případě (úspěšnost přemístění v 0,4 % případů) a za měsíc září 2015 bylo z 330 žádostí o převzetí do Maďarska realizováno přemístění v devíti případech (úspěšnost přemístění ve  2,7  % případů).[[8]](#footnote-9)

Rada je toho názoru, že Česká republika jedná v rozporu s čl. 5 EÚLP, když zajišťuje žadatele o mezinárodní ochranu za účelem jejich přemístění do těch členských států EU, **které cizince nyní dlouhodobě nejsou schopny přijímat a neexistuje tak reálný předpoklad, že přemístění bude uskutečněno.**

**K bodu 3**

Česká republika má povinnost vyplývající z práva EU zajistit cizincům přístup k právní pomoci. Většina cizinců zajištěných momentálně v České republice požádala o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, a je tedy zajištěna v režimu nařízení Dublin III. Čl. 27 nařízení Dublin III přiznává cizincům právo na podání účinného opravného prostředku k soudu proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu a státům ukládá povinnost zajistit cizincům přístup k právní pomoci (a na žádost také k bezplatné právní pomoci, pokud si dotyčná osoba nemůže dovolit uhradit náklady s ní spojené). Stát musí také zajistit, aby právní pomoc a zastupování nebyly svévolně omezovány a aby nebylo žadateli bráněno v účinném přístupu ke spravedlnosti.

Avšak i u osob, které nepožádaly o mezinárodní ochranu a pobývají na území ČR neoprávněně, existuje povinnost zajistit efektivní výkon práva cizince na poskytnutí právního poradenství vyplývající z tzv. návratové směrnice,[[9]](#footnote-10) která v čl. 13 odst. 3 stanoví, že dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc při využívání účinného právního prostředku nápravy proti rozhodnutí týkajícího se navrácení nebo jeho přezkumu. Odst. 4 téhož článku pak navazuje a zakotvuje povinnost členských států na žádost zajistit bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci.

V této souvislosti je nutné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Azs 122/2015-23 ze dne 30. června 2015, který uvádí, že transpozice čl. 13 návratové směrnice do českého právního řádu nedostatečně naplňuje jeho cíl spočívající v zajištění efektivního výkonu práva cizince na poskytnutí právního poradenství či právního zastoupení. Rozhodnutí dále výslovně uvádí, že: „…**zákon o pobytu cizinců nedává žádnou záruku, že právní pomoc bude cizinci poskytnuta nebo že ji získá včas, neboť v něm není zakotvena obecná povinnost příslušného státního orgánu zajistit cizincům právní poradenství či právní pomoc tak, aby neutrpěli žádnou újmu. Tento legislativní nedostatek je evidentní zejména v případech zajištěných cizinců** či cizinců nacházejících se v přijímacím či pobytovém středisku, jimž bylo doručeno rozhodnutí vydané v řízení podle zákona o pobytu cizinců a kteří mají velmi krátkou lhůtu na sepis a podání odvolání či žaloby ke správnímu soudu proti takovému rozhodnutí.“

Nejvyšší správní soud také uvedl, že tato nedokonalost české právní úpravy může být zčásti překlenuta praxí správního orgánu, který by měl smluvně zabezpečit pravidelnou přítomnost pracovníků právnické osoby zabývající se poskytováním právní pomoci cizincům s omezenou svobodou tak, aby mohli podat v zákonné lhůtě odvolání proti správnímu vyhoštění. Právní poradenství je v současnosti poskytováno neziskovými organizacemi především na dobrovolné bázi. Tato situace je však dlouhodobě neudržitelná. Tyto organizace disponují zcela nedostatečným množstvím pracovníků i finančních prostředků, a tak nejsou schopny dojíždět do zařízení pro zajištění cizinců v dostatečně častých intervalech a zajistit přístup k právní pomoci všem potřebným osobám.

**Rada proto žádá, aby příslušné ústřední orgány státní správy vyhradily potřebné prostředky pro organizace poskytující právní pomoc v zařízeních pro zajištění cizinců,** aby tak prostřednictvím jejich činnosti mohla být splněna povinnost České republiky zajistit poskytování právního poradenství.

**K bodu 4**

Státní orgány jsou při své činnosti vázány právními předpisy a mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně ukládá. Ustanovení § 176c ve spojení s ustanovením § 146 zákona o pobytu cizinců umožňují Správě uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen „SUZ“) použít uschované peněžní prostředky zajištěného cizince k úhradě nákladů spojených se zajištěním cizince za účelem předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy. Žádný právní předpis však neumožňuje tyto prostředky používat na úhradu nákladů spojených se zajištěním cizince za účelem jeho předání na základě přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, tj. nařízení Dublin III. Je však známo, že SUZ účtuje všem cizincům zajištěným v ZZC (tedy včetně cizinců zajištěných za účelem předání dle nařízení Dublin III) částku 242,-Kč za osobu na den na základě vyhlášky č. 447/2005 Sb. **Vzhledem k tomu, že pro takové jednání neexistuje v právním řádu ČR zmocnění, jedná SUZ v rozporu se zásadou legality.** Dále upozorňujeme na fakt, že v současné situaci, kdy podmínky v zařízeních pro zajištění cizinců jsou alarmující, na což upozorňuje dlouhodobě např. Veřejná ochránkyně práv a aktuálně také neziskové organizace pracující s cizinci, je vybíraná částka neúměrně vysoká.

**Považujeme tedy za nutné, aby SUZ upustila od používání uschovaných peněžních prostředků cizinců zajištěných v režimu nařízení Dublin III, protože pro to neexistuje právní základ a také proto, že částka vybíraná za osobu a den je zcela neúměrná poskytovaným službám.**

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. Června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. [↑](#footnote-ref-2)
2. Např. *Popov proti Francii*, stížnost č. 39472/07 a 39474/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2002; *Riad a Idiab proti Belgii*, stížnost č. 29787/03 a 29810/03, rozsudek ze dne 24. ledna 2008. [↑](#footnote-ref-3)
3. *Saadi proti Velké Británii*, stížnost č. 13229/03, rozsudek ze dne 29. ledna 2008. [↑](#footnote-ref-4)
4. *Khlaifia a další proti Itálii*, stížnost č. 16483/12, rozsudek ze dne 1. září 2015. [↑](#footnote-ref-5)
5. Dostupná  z:http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\_upload/ochrana\_osob/ZARIZENI/Zarizeni\_pro\_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ\_vyhodnoceni.pdf [↑](#footnote-ref-6)
6. Evropský soud pro lidská práva podřadil zajištění cizince-žadatele o mezinárodní ochranu za účelem přemístění do jiného členského státu EU podle nařízení Dublin III pod zbavení osobní svobody osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání. [↑](#footnote-ref-7)
7. *A. a ostatní proti Velké Británii*, stížnost č. 3455/05, rozsudek ze dne 19. února 2009. [↑](#footnote-ref-8)
8. Údaje jsou dostupné na internetových stránkách Ministerstva vnitra: http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2015.aspx [↑](#footnote-ref-9)
9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. [↑](#footnote-ref-10)