

REPUBLIKOVÝ BRIEFING
SRPEN 2021

Česká republika



ÚVOD

Statelessness Index (<https://index.statelessness.eu/>) je online srovnávací nástroj, který hodnotí právní rámce, politiky a praxe evropských zemí v otázce ochrany osob bez státní příslušnosti a prevence a redukce problému tzv. mezinárodního bezdomovectví v porovnání s mezinárodními normami a dobrou praxí. Index vyvinula a o jeho chod se stará síť **European Network on Statelessness (ENS)**,¹ občanská aliance sdružující více než 150 organizací a jednotlivců ze 41 zemí, kteří se zasazují o konec mezinárodního bezdomovectví a přístup osob bez státní příslušnosti v rámci Evropy k jejich právům.

ENS ve spolupráci se svými členy shromáždila komparativní data o problematice osob bez státní příslušnosti v České republice.² Tento text shrnuje zjištění provedeného průzkumu o tom, jak si české zákony, politiky a praxe vedou v porovnání s mezinárodními normami a dobrou praxí pro ochranu osob bez státní příslušnosti a prevenci a omezení počtu případů mezinárodního bezdomovectví. Informace jsou rozděleny do pěti tematických oblastí – mezinárodní a regionální nástroje, data o počtu osob bez státní příslušnosti, identifikace a status osob bez státní příslušnosti, detence, a nakonec prevence a omezení počtu případů – a v prioritních oblastech předkládá české vládě několik reformních návrhů.

Být osobou bez státní příslušnosti znamená, že vás žádný stát nepovažuje za svého občana. Jedná se o právní anomálii, která zabraňuje více než deseti milionům mužů, žen a dětí po celém světě – a více než půl milionu v Evropě – v přístupu k základním občanským, politickým, ekonomickým, kulturním a sociálním právům.



MEZINÁRODNÍ A REGIONÁLNÍ NÁSTROJE

Ochranu osob bez státní příslušnosti a prevenci a omezování případů výskytu samotného jevu ošetřují různé mezinárodní a regionální úmluvy. Česká republika je signatářem nejdůležitějších z nich, včetně Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954, Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 nebo Evropské úmluvy o státním občanství. V naplňování úmluvy z roku 1954 má Česká republika nicméně stále významné rezervy, které mají dopad na práva osob bez státní příslušnosti na jejím území, například právo na osobní (článek 27) a cestovní doklady (článek 28) pro osoby bez státní příslušnosti s povolením k trvalému pobytu. Česká republika doposud nepřistoupila k Úmluvě Rady Evropy o zamezení bezdomovectví ve vztahu k právnímu nástupnictví států.

Česká vláda by měla přehodnotit svou zdrženlivost v naplňování článků 27 a 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, aby osobám bez státní příslušnosti poskytla plnohodnotnou ochranu.

Česká vláda by měla zvážit přistoupení k Úmluvě Rady Evropy o zamezení bezdomovectví ve vztahu k právnímu nástupnictví států.



DATA O POČTU OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Státy by měly o mezinárodním bezdomovectví shromažďovat spolehlivá kvantitativní a kvalitativní data a přijmout či posílit opatření pro sčítání osob bez státní příslušnosti na svém území.³ Identifikace těchto osob je i nadále prvním krokem k ochraně jejich práv, rovněž však napomáhá hlubšímu povědomí o výzvách, kterým je třeba se věnovat.

Česká republika zveřejňuje data o azylu a imigraci, jejichž dílčí součástí jsou i informace o migrantech a uprchlících bez státní příslušnosti. Ministerstvo vnitra také každý měsíc podává zprávu o počtu osob bez státní příslušnosti s povolením k pobytu. V těchto datech se nicméně vyskytují potenciálně překrývající se kategorie, jako např. „občanství neznámé či nezjištěné“ nebo „Palestinci“. Data se navíc týkají pouze osob bez státní příslušnosti, které v zemi pobývají legálně, takže uváděná čísla nejspíše neodpovídají realitě. V prosinci 2020 vyšla studie UNHCR o mezinárodním bezdomovectví v České republice, která vůbec poprvé přehledně kvantitativně i kvalitativně zmapovala situaci v ČR.

Česká vláda by měla do všech statistických číselníků zavést samostatný kód „osoba bez státní příslušnosti“ v zájmu zkvalitnění a harmonizace sběru dat o osobách bez státní příslušnosti, včetně těch, které na jejím území pobývají nelegálně, k zviditelnění bezdomovectví a následně zefektivnění politik prevence a eliminace bezdomovectví.



IDENTIFIKACE A PRÁVNÍ POSTAVENÍ OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Pokud má být osobám bez státní příslušnosti zajištěna ochrana v souladu s úmluvou z roku 1954, včetně povolení k pobytu a práva na práci, studium a facilitovanou naturalizaci, musí být státy tyto osoby na svém území schopny identifikovat. Dle doporučení Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky toho nejlépe dosáhnou skrze zvláštní identifikační postup.

Česká republika pro identifikaci osob bez státní příslušnosti zvláštní postup nemá, ale Ministerstvo vnitra tyto osoby od roku 2019 dle úmluvy z roku 1954 identifikuje a certifikuje. V zákoně však není jasné zakotven žádný postup, žádné doporučení pro účastníky rozhodovacího procesu, a samotná identifikace osoby bez státní příslušnosti zajišťuje danému jedinci pouze omezená práva. Nejvyšší správní soud v roce 2019 rozhodl, že postup při identifikaci osob bez státní příslušnosti by měl být analogický k postupu pro identifikaci uprchlíků, a to za uplatnění analogie se zákonem o azylu.

V roce 2020 a 2021 judikatura českých soudů podrobněji upravila postavení žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti analogicky s postavením žadatelů o azyl, a to například tak, že by neměli být zajišťováni, že by jim mělo být umožněno ubytování, přístup ke zdravotnímu pojištění apod.

Osoby bez státní příslušnosti v České republice nemají nárok na právní pomoc a omezená je v jejich případech i jiná procesní ochrana. Aby si osoby bez státní příslušnosti zajistily jakákoli práva, doporučuje se, aby iniciovaly deportační proces a získaly následně vízum strpění vzhledem k tomu, že vycestování není možné. Ministerstvo vnitra může usnadnit získání občanství osob bez státní příslušnosti s povolením k trvalému pobytu, záleží to však na jeho uvážení.

Ministerstvo vnitra oznámilo, že postup při identifikaci osob bez státní příslušnosti zavede novela zákona o pobytu cizinců. Novela, která je v platnosti od srpna 2021 vyřadila řízení o udělení statusu osoby bez státní příslušnosti ze zákona o azylu. Nový proces je stejně nejasný a nepředvídatelný jako doposud. Novela nijak neupravuje postavení osob během řízení o žádosti, ani nepočítá se zajištěním procesních práv či práva na setrvání na území. Dosavadní pozitivní judikatura již pravděpodobně nebude Ministerstvem vnitra aplikována.

Česká vláda by měla v zákoně zakotvit srozumitelný a předvídatelný postup identifikace, který by osobám bez státní příslušnosti po dobu jeho trvání zajistil základní procesní práva a ochranu (jako je právo setrvat na území, identifikace žadatelů, přístup ke zdravotní péči, pracovní povolení, právo na efektivní opravný prostředek). Současná novela nijak neupravuje řízení a odporuje mezinárodním závazkům plynoucím z Úmluvy z roku 1954.

Česká vláda by měla uznaným osobám zajistit silnější pobytový status než vízum strpění, které musí být každý rok prodlužováno. Měla by také usnadnit přístup uznaných osob bez státní příslušnosti k trvalému pobytu a následně k získání státního občanství, v souladu s Příručkou UNHCR.



DETENCE

Česká republika je vázána Návratovou směrnicí EU, podle které je povinna věnovat zvláštní pozornost zranitelným osobám. Příručka k navrácení osob nabádá ke zvláštní pozornosti věnované specifickým

situacím osob bez státní příslušnosti, aby byl ještě před zajištěním nebo prodloužením zajištění hodnocen reálný předpoklad pro vyhoštění.

Český právní rámec na ochranu osob bez státní příslušnosti před nahodilou detencí má stále své nedostatky. Cílovou zemí pro deportaci není nutné navrhnout již před zajištěním, absence státní příslušnosti není brána v potaz během rozhodnutí o zajištění ani při posuzování zranitelnosti dané osoby, a ačkoli platí povinnost zvážit alternativy zajištění, není nutné je před zajištěním všechny vyčerpat. Existují určité procesní pojistky (časový limit, písemná rozhodnutí, bezplatná právní pomoc), zadržení však není automaticky pravidelně přezkoumáváno a osobám propuštěným z detenčního zařízení nejsou vystaveny žádné osobní doklady či povolení k pobytu. Mezinárodní bezdomovectví bere v potaz většina bilaterálních smluv o návratu a zpětném přebírání osob, mezi jejichž signatáře Česká republika patří, a většina z nich explicitně povoluje zpětné přejímání osob bez státní příslušnosti.

Jistý posun nastal v roce 2019, když Ministerstvo vnitra začalo dle úmluvy z roku 1954 vydávat certifikáty potvrzující probíhající posuzování žádosti o status osoby bez státní příslušnosti. Tehdy přestalo docházet k opakovanému zajišťování žadatelů. Objevil se však také případ zajištění žadatelů s platným certifikátem. Držitelé certifikátu se stále potýkají s řadou překážek v přístupu ke svým právům, jelikož certifikáty většina úřadů neuznává (např. pošta, úřad práce nebo ubytovací služby), čímž jejich držitelům přístup k těmto veřejným službám odpírá. Novela zákona o pobytu cizinců nijak neupravuje vydávání těchto průkazů.

Česká vláda by měla učinit další kroky pro ochranu osob bez státní příslušnosti před nahodilou detencí. Těmto osobám je třeba zajistit srozumitelný způsob, jak při zajištění započít proces identifikace.

České zákony by měly stanovit povinnost určit při rozhodnutí o zajištění cílovou zemí pro vyhoštění a osobám propuštěným z detenčního zařízení zajistit přístup k základním právům, aby se zamezilo jejich opětovnému zadržení.

Česká vláda by měla jasně ukotvit v zákoně certifikát vydávaný žadatelům o status osoby bez státní příslušnosti a zajistit, aby jej všechny úřady, aby jim byl umožněn přístup k veřejným službám.



PREVENCE A OMEZENÍ PŘÍPADŮ

Právo každého dítěte na právní identitu a státní příslušnost je nejen nezbytné pro prevenci a omezení počtu případů mezinárodního bezdomovectví, ale je také klíčovým principem mezinárodního práva. Coby signatář úmluvy z roku 1961 a Evropské úmluvy o státním občanství má Česká republika povinnost mezinárodnímu bezdomovectví na svém území přecházet a usilovat o snížení jeho výskytu.

Česká republika si v otázce prevence a snižování výskytu případů mezinárodního bezdomovectví vede relativně dobře, zapomíná však na děti narozené bez státní příslušnosti na území ČR, jelikož možnost dítěte získat české státní občanství závisí na aktivitě či statusu rodičů. Aby takové dítě získalo české státní občanství, musí alespoň jeden z rodičů legálně pobývat v zemi nejméně 90 dní před jeho narozením.

Existují specifická opatření na ochranu práva na státní příslušnost dětí uprchlíků a nalezců a na ochranu dětí před bezdomovectvím během procesu adopce. Zákon také ukládá, že každé narození musí být nahlášeno do 3 dnů a rodný list musí být každému dítěti vydán do 30 dnů od nahlášení.

Od vydání dokladů může být za určitých okolností (uprchlíci a žadatelé o azyl) upuštěno a místo něj dítěti vydáno pouze čestné prohlášení. Státní občanství dítěte pak není uvedeno v rodném listu a podle zákona o něm

může být rozhodnuto později. Úřady dle zákona nemohou českého občanství nikoho zbavit, neexistují žádná opatření pro případ jeho automatické ztráty a v zákoně existují pojistky prevence mezinárodního bezdomovectví pro případ, že se někdo českého občanství dobrovolně zřekne.

Česká vláda by měla zajistit, aby všechny děti narozené na jejím území měly možnost získat státní občanství, a to skrze novelizaci zákona, především zrušení podmínky, dle které alespoň jeden z rodičů bez státní příslušnosti musí na území ČR pobývat legálně, a dále zrušit podmínku udělení státního občanství dítěti, která se váže na aktivitu rodičů.

SHRNUTÍ DOPORUČENÍ

Česká vláda by měla:

- napravit všechny nedostatky v naplňování Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a Evropské úmluvy o státním občanství
- zkvalitnit a harmonizovat sčítání osob bez státní příslušnosti tak, že do něj zahrne i osoby bez pobytu
- upravit jasné a transparentní řízení pro určení osob bez státní příslušnosti včetně příslušných procesních záruk
- přehodnotit novelu zákona o pobytu cizinců tak, aby žadatelům i uznaným osobám bez státní příslušnosti byla zajištěna práva v souladu s úmluvou z roku 1954
- zajistit uznaným osobám bez státní příslušnosti silnější pobytové oprávnění a usnadnit přístup ke státnímu občanství ČR
- chránit osoby bez státní příslušnosti před nahodilou detencí tak, že jim v případě zajištění zajistí předvídatelný způsob, jak se odvolat k vyšší instanci a započít proces identifikace
- zavést povinnost určit při zajištění cílovou zemi vyhoštění
- poskytnout propuštěným z detenčního zařízení přístup k základním právům, aby zamezila jejich opětovnému zadržení
- používat detenci jako nejzazší možnost, po vyčerpání všech alternativních, méně nátlakových opatření
- zajistit, aby všechny děti narozené na jejím území měly možnost získat státní občanství, a především zrušit omezení vázané na aktivitu či legální pobyt rodičů

POZNÁMKY POD ČAROUENDNOTES

¹ <https://www.statelessness.eu>

² Přední výzkumná instituce Statelessness Indexu v České republice je člen ENS Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)

³ Závěry Rady Evropské unie a zástupců vlád členských států ohledně mezinárodního bezdomovectví, 4. prosince 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

KONTAKTY

Hana Franková

vedoucí právního oddělení Organizace pro pomoc uprchlíkům
hana.frankova@opu.cz

Nina Murray

vedoucí pro politiku a výzkum, European Network on Statelessness
nina.murray@statelessness.eu



European
Network on
Statelessness

London, United Kingdom
Media: +44 7522 525673
info@statelessness.eu
www.statelessness.eu



European
Network on
Statelessness