



Vaše značka CPR-29590-3/ČJ-2017-930310-228  
Sp. zn. 34/2017/NZ/AL  
Č. j. KVOP-23731/2018  
Datum 31. května 2018

Vážený pan  
plk. Mgr. Milan Majer  
ředitel  
Ředitelství služby cizinecké policie  
Olšanská 2  
130 51 Praha 3

Vážený pane řediteli,

obracím se na Vás v souvislosti s provedenou neohlášenou systematickou návštěvou Příjímacího střediska Praha-Ruzyně a souvisejících prostor Letiště Václava Havla v Praze, která proběhla dne 29. srpna 2017. Výstupem z uvedeného šetření byla zpráva, kterou jsem Vám zaslala spolu s výzvou k vyjádření k navrženým opatřením k nápravě adresovaným přímo Ředitelství služby cizinecké policie.

Dne 19. února 2018 jsem od Vás obdržela vyjádření k jednotlivým bodům uvedeným ve zprávě. Za Vaše vyjádření Vám děkuji. Po pečlivých úvahách mi však nezbývá než Vás vyzvat k dodatečnému vyjádření k uvedeným bodům, a to ve světle níže uvedené argumentace.

### Školení policistů

Ve své zprávě z návštěvy zařízení jsem policii navrhla, aby zahrnula mezi povinná školení zaměstnanců cizinecké policie, kteří přicházejí do styku s potenciálními žadateli o mezinárodní ochranu na letišti, pravidelná proškolení v oblasti rozpoznávání příznaků posttraumatických stresových poruch, určování zranitelnosti a práce se zranitelnými klienty a v oblasti identifikace obětí obchodování s lidmi.

Ve svém vyjádření jste uvedl, že zajištění pravidelných proškolení v oblasti rozpoznávání posttraumatických stresových poruch, určování zranitelnosti a práce se zranitelnými klienty a v oblasti identifikace obětí obchodování s lidmi není pro výkon náplně pracovní činnosti na hraničním přechodě stanoveno v nařízení vlády č. 104/2005 Sb., kterým se stanoví katalog činností v bezpečnostních sborech.

Přestože zajištění těchto proškolení není stanoveno nařízením vlády, mám za to, že tato povinnost vyplývá ze Schengenského hraničního kodexu,<sup>1</sup> tj. z přímo použitelného právního předpisu Evropské unie. Již v bodě 6 odůvodnění Schengenský hraniční kodex uvádí, že „[o]chrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a **obchodování s lidmi** a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států“ (zvýraznění doplněno). Dále čl. 7 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že „[p]ři plnění svých úkolů příslušníci pohraniční strážže plně respektují lidskou důstojnost, zejména s **ohledem na zranitelné osoby**“ (zvýraznění doplněno).

---

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

Z uvedených ustanovení Schengenského hraničního kodexu vyplývá, že policie musí být schopna rozeznávat oběti obchodování s lidmi a zranitelné osoby. Schengenský hraniční kodex upřesňuje povinnost vyškolení pohraniční stráže v této oblasti v čl. 16 odst. 1 třetím pododstavci, podle něhož „[č]lenské státy zajistí, aby příslušníky pohraniční stráže byli odborní a řádně vyškolení specialisté, přičemž zohlední společné hlavní osnovy pro odbornou přípravu pohraniční stráže vypracované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států (dále jen ‚agentura‘) zřízenou nařízením (ES) č. 2007/2004. **Součástí osnov je odborné školení zaměřené na odhalování a řešení situací týkajících se zranitelných osob, jako jsou nezletilé osoby bez doprovodu a oběti obchodování s lidmi**“ (zvýraznění doplněno).<sup>2</sup>

Povinnost členských států zohlednit potřeby zranitelných osob vyplývá také z návratové směrnice. Ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) této směrnice umožňuje členským státům, aby se rozhodly, že ji nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu, nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu. Přestože Česká republika tuto možnost využila, a návratová směrnice se tudíž obecně nevztahuje na tyto osoby, je ve vztahu k nim povinna dodržovat zásadu nenavracení a zajistit, aby zacházení s těmito příslušníky a úroveň ochrany nebyly méně příznivé, než je stanoveno v čl. 8 odst. 4 a 5 (omezení používání donucovacích opatření), v čl. 9 odst. 2 písm. a) (odklad vyhoštění), v čl. 14 odst. 1 písm. b) a d) (neodkladná zdravotní péče a zohlednění potřeb zranitelných osob) a v člincích 16 a 17 (podmínky zajištění).<sup>3</sup>

Úloha policie při identifikaci potenciálních žadatelů o udělení mezinárodní ochrany jako i zranitelných osob a obětí obchodování s lidmi je také popsána v praktické příručce „Přístup k azylovému řízení“,<sup>4</sup> kterou zpracoval úřad EASO ve spolupráci s agenturou Frontex. Příručka popisuje úlohu úředních osob prvního kontaktu z hlediska přístupu k azylovému řízení a uvádí, že osoby prvního kontaktu hrají klíčovou úlohu při identifikaci těchto osob, zajištění jejich základních potřeb, zaručení jejich základních práv, jejich informování a nasměrování na vhodná řízení a k příslušným orgánům. Příručka dále uvádí, že „[v]edle osob, které cestují z jiných důvodů, jsou také ty, které ochranu potřebují a vyžadují okamžité jednání. Může se jednat o osoby potřebující mezinárodní ochranu stejně jako o oběti obchodování s lidmi, mučení, znásilnění nebo jiných závažných forem násilí, odloučené děti nebo děti bez doprovodu, ohrožené ženy a jiné zranitelné osoby.“<sup>5</sup>

---

2 Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES.

3 Čl. 4 odst. 4 písm. b) návratové směrnice.

4 EASO, *Praktická příručka: Přístup k azylovému řízení*, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016. Dostupné z: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-CS.pdf.pdf>.

5 Tamtéž, s. 1.

Na straně 3 příručka v podkapitole „Přístup k azylovému řízení“ uvádí: „*Opatření přijatá na hraničních přechodech a v detenčních zařízeních představují jeden z prvních okamžiků, kde mohou být oznámeny či zjištěny zvláštní potřeby zranitelných osob. Jako úřední osoba prvního kontaktu proto odpovídáte také za určení zvláštních potřeb zranitelných osob a jejich nasměrování na vnitrostátní orgány, které provedou další posouzení anebo poskytnou podporu*“<sup>6</sup> (zvýraznění doplněno).

EASO zároveň vypracoval praktický nástroj pro identifikaci osob se zvláštními potřebami.<sup>7</sup>

Nad rámec Schengenského hraničního kodexu by v budoucnu měla povinnost policie identifikovat zranitelné osoby zakotvovat i procedurální nařízení, jehož návrh je v současné době projednáván v Radě Evropské unie.<sup>8</sup>

Návrh procedurálního nařízení v bodě 15 odůvodnění zakotvuje nutnost systematicky posuzovat, zda jednotlivý žadatel potřebuje zvláštní procesní záruky, a tyto žadatele „*identifikovat co nejdříve od okamžiku učinění žádosti a před přijetím rozhodnutí*“. Bod 16 odůvodnění stanoví, že by pracovníci orgánů příslušných k přijímání a registrování žádostí měli být odpovídajícím způsobem vyškoleni k rozpoznávání známek zranitelnosti a měli by k tomuto účelu dostat patřičné pokyny.<sup>9</sup> Povinnost pracovníků orgánů příslušných k přijímání a registrování žádostí uvést při registraci do spisu, zda jsou, či nejsou u žadatele patrné první známky zranitelnosti (spolu s popisem těchto známek zranitelnosti), je stanovena v čl. 20 odst. 2 návrhu procedurální směrnice. Ve třetím pododstavci tohoto ustanovení je zakotvena povinnost členských států zajistit, aby pracovníci orgánů uvedených v čl. 5 byli vyškoleni k rozpoznávání prvních známek zranitelnosti žadatelů, které by mohly vyžadovat zvláštní procesní záruky.

### Práva cizince související s odepřením vstupu

Ve zprávě z návštěvy zařízení jsem dále navrhla, aby byla „*Informace o důkladné kontrole osob překračujících státní hranice České republiky*“ doplněna informacemi o následcích odepření vstupu, o právu podat proti němu opravný prostředek, o možnosti poskytnutí bezplatné právní pomoci a o právu požádat o udělení mezinárodní ochrany v případě, že cizinci v zemi původu hrozí pronásledování nebo vážná újma.

Ve svém vyjádření jste se omezil na tvrzení, že poučení, které je cizincům při důkladné kontrole osob překračujících státní hranice předáváno, obsahuje všechny náležitosti tak, jak ukládá čl. 8 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu, nevyjádřil jste však k povinnostem policie vyplývajícím z jiných ustanovení Schengenského hraničního kodexu, případně z jiných právních předpisů. Netrvám na tom, aby byly tyto další informace doplněny

---

6 Tamtéž, s. 3.

7 EASO, *EASO Tool for Identification of Persons with Special Needs (IPSN)*. Dostupné z: <https://ipsn.easo.europa.eu/cs/easo-tool-identification-persons-special-needs>

8 Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU ze dne 13. 7. 2016 COM (2016) 467 final.

9 Článek 5 odst. 3 návrhu procedurálního nařízení stanoví: „*Přijímat a registrovat žádosti o mezinárodní ochranu a informovat žadatele o tom, kde a jak mají podat žádost o mezinárodní ochranu, mají za úkol a) pohraniční stráž, b) policie, c) imigrační orgány, d) orgány odpovědné za zajišťovací zařízení.*“

do formuláře „Informace o důkladné kontrole osob překračujících státní hranice České republiky“, ale navrhuji, aby byly tyto informace cizincům prokazatelně poskytnuty.

Opakovaně dochází k obviňování policie na letišti z odepírání přístupu k azylovému řízení během pobytu cizinců v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, případně k neposkytnutí informace o možnosti požádat o mezinárodní ochranu. Přestože s ohledem na důkazní nouzi při šetření těchto případů nelze tato tvrzení jednoznačně potvrdit, nelze je ani vyvrátit. Naopak, v některých případech následkem nezajištění tlumočení při odepření vstupu cizincům téměř došlo k porušení pravidla non-refoulement.<sup>10</sup> S ohledem na situaci potenciálních žadatelů o udělení mezinárodní ochrany mám za to, že jediná možnost, jak v budoucnu vyvrátit podobná nařčení, je zajistit, že policie bude schopna prokázat, že cizince informovala o následcích odepření vstupu, zajistila mu tlumočení, řádně jej informovala o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany a zajistila mu přístup k právní pomoci.

Podle čl. 8 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu „... státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou podrobeni důkladné kontrole ve druhé linii, obdrží písemné **informace o účelu a postupu takové kontroly, ...**“ Účelem kontroly ve druhé linii je důkladněji prošetřit, zda cizinec splňuje podmínky vstupu na území, případně zda je splněna některá z podmínek pro odepření vstupu. Formulář „Informace o důkladné kontrole osob překračující státní hranice České republiky“, který byl pověřeným pracovníkům kanceláře předložen, obsahoval pouze informace týkající se oprávnění policistů při provedení důkladné kontroly. Tyto informace je možné považovat za informace týkající se postupu důkladné kontroly ve druhé linii, nikoliv však za informace ohledně účelu důkladné kontroly. Mám proto za to, že tento formulář neobsahuje informace o účelu důkladné kontroly ve druhé linii.

**V případě odepření vstupu cizinci musí policie poskytnout státnímu příslušníkovi třetí země písemné údaje o kontaktních místech, kde mu mohou podat informace o zástupcích, kteří jsou v souladu s vnitrostátními právními předpisy oprávnění státního příslušníka třetí země zastupovat v řízení o oprávněném prostředku.<sup>11</sup> Mám za to, že policie nedostává této své povinnosti.**

## Tlumočení

Ve své zprávě jsem navrhovala, aby policie kontaktovala tlumočnicka vždy v případě, kdy je zřejmé, že cizinec nerozumí poučení o důkladné kontrole podanému cizinci policistou ústně, anebo v písemné podobě. Zároveň jsem navrhla, aby policie doplnila poučení „Informace o důkladné kontrole osob překračujících státní hranice České republiky“ informací o právu na tlumočnicka.

Ředitel Služby cizinecké policie uvedl, že v případě, že je z jednání cizince zřejmé, že cizinec předloženému poučení nerozumí, vždy je kontaktován tlumočnick do jazyka, ve kterém je cizinec schopen se dorozumět. Dále uvedl, že poučení obsahuje všechny náležitosti, které stanoví Schengenský hraniční kodex.

---

10 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, čj. 10 Azs 212/2017-50 a čj. 10 Azs 213/2017-47 a ze dne 30. ledna 2018, čj. 9 Azs 217/2017-58.

11 Článek 14 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu.

S ohledem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, čj. 10 Azs 212/2017-50 a čj. 10 Azs 213/2017-47, a ze dne 30. ledna 2018, čj. 9 Azs 217/2017-58 mám pochybnosti o tom, že je kontaktování tlumočnicka jednoznačným pravidlem postupu při odepření vstupu cizinci.

Ředitel Služby cizinecké policie ve své odpovědi uvádí, že se tlumočnicka při odepření vstupu neustanovuje. To je pochopitelné, avšak v případě, že cizinec není schopen se s policistou dorozumět, měl by být tlumočnicka ihned kontaktován. V případě, že k tomu nedochází, nastává paradoxně situace, kdy cizinec, který přicestuje s padělaným nebo pozměněným dokladem, a proti němuž je zahájeno správní řízení o vyhoštění nebo trestní stíhání, má přístup k tlumočnickovi a také jednodušší přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany než cizinec, který přicestuje s platným vízem. V případě, který řešily výše uvedené rozsudky, museli cizinci zničit své cestovní doklady, aby jim byla zajištěna možnost komunikovat s policií prostřednictvím tlumočnicka a aby měli přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. prosince 2017, čj. 10 Azs 213/2017-47 uvádí: *„Dále je třeba zohlednit také jazykové a kulturní překážky, kterým stěžovatelka čelila. Stěžovatelka není schopna dorozumět se v cizí zemi. Z protokolu o vyjádření stěžovatelky v řízení o správním vyhoštění vyplývá, že mluví pouze kurdsky, neumí číst a psát. V řízení o odepření vstupu nebyl přítomen tlumočnicka. V době rozhodnutí o odepření vstupu tedy neměla dostatek informací o tom, co se děje a jak může dále postupovat. Informace uvedené v rozhodnutí o odepření vstupu si neuměla přečíst, tento standardizovaný formulář navíc obdržela pouze v českém jazyce. Je třeba zohlednit, že stěžovatelka pochází z jiného kulturního prostředí a neorientuje se v právním systému ČR.“* Policie by mohla namítnout, že se jedná pouze o jeden případ, kdy policie při odepření vstupu pochybila. Je však třeba si uvědomit, že v případě, že by cizinci v daném případě nezničili své cestovní doklady, byli by vráceni do Istanbulu bez toho, aby mohli uplatnit opravné prostředky a nedozvěděli bychom se o pochybení policie. Nelze tedy jednoznačně vyloučit, že obdobná situace mohla nastat i v minulosti. Právě s ohledem na skutečnost, že náprava v případě pochybení u těchto osob není možná, měla by policie učinit opatření, jejichž účelem bude předejít případným pochybením.

Domnívám se, že vyhotovení informačních letáků v různých jazycích, jimž je cizinec schopen porozumět, je nejjednodušším způsobem, jak může policie splnit svou informační povinnost.

### **Informační leták UNHCR**

Ve své zprávě jsem navrhla, aby policie osobám, u nichž probíhá důkladná kontrola při překročení státní hranice České republiky, předávala na základě vyhodnocení okolností nasvědčujících tomu, že se může jednat o potenciální žadatele o mezinárodní ochranu, vedle poučení také informační leták UNHCR.

Ředitel Služby cizinecké policie ve své odpovědi uvedl, že informační leták UNHCR je k dispozici v místech, kde je prováděna důkladná kontrola a každému cizinci je tento leták volně dostupný.

Domnívám se, že pasivní přístup při informování potenciálních žadatelů o udělení mezinárodní ochrany není dostatečným splněním povinností policie vyplývajících z čl. 8

odst. 1 procedurální směrnice.<sup>12</sup> Tyto povinnosti jsou nyní podrobně popsány v praktické příručce,<sup>13</sup> na kterou jsem poukázala již výše. Příručka se věnuje přístupu k azylovému řízení a vypracoval ji úřad EASO ve spolupráci s agenturou Frontex. Příručka vyžaduje proaktivní přístup. Uvádí, že „[p]říslušníci pohraniční stráže a úřední osoby prvního kontaktu odpovídají za aktivní zajištění účinného přístupu k azylovému řízení. Jsou povinni identifikovat potenciální žadatele o mezinárodní ochranu, informovat je o právu požádat o azyl a poskytnout jim informace“.<sup>14</sup> Obsahuje například orientační seznam indicií, které mohou být relevantní pro identifikaci potenciálních žadatelů o udělení mezinárodní ochrany,<sup>15</sup> pokyny k tomu, jak poznat podání žádosti o mezinárodní ochranu<sup>16</sup> a co dělat, pokud osoba, která může potřebovat ochranu, o mezinárodní ochranu požádat nechce.<sup>17</sup>

Můj návrh, aby policie předávala potenciálním žadatelům o udělení mezinárodní ochrany informační leták UNHCR, jsem vyhodnotila jako opatření, které by policii zatěžovalo v minimální míře a zároveň by v minimální míře dostálo povinnostem policie vyplývajícím z čl. 8 odst. 1 procedurální směrnice.

Prosím o **přijetí opatření, vedoucích k naplnění výše uvedených návrhů ke změně praxe**, a vyjádření k nim ve lhůtě do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.

Děkuji za součinnost.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

---

12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění).

13 EASO, op. cit. 4

14 Tamtéž, s. 6 a násl.

15 Tamtéž, s. 12 a násl.

16 Tamtéž, s. 17 a násl.

17 Tamtéž, s. 19 a násl.