

Závěrečné stanovisko

vydané v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv
ve věci podnětu pana A.V.

Součástí závěrečného stanoviska je zpráva o průběhu šetření vyhotovená pod shora uvedenou spisovou značkou dne 24. 5. 2011 podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.¹

Na vydanou zprávu o průběhu šetření reagoval svým dopisem náměstek ředitele Ředitelství služby cizinecké policie plk. Ing. Tomáš Hytych (dopis č.j. CPR-11912/ČJ-2010-9CPR-T254, ze dne 29. 6. 2011), vedoucí odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy plk. Mgr. Aleš Benedikt (dopis č.j. KRPA-33986-1/ČJ-2011-0000CP, ze dne 24. 6. 2011) a ředitel odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra PhDr. Tomáš Haišman (č.j. MV-93086-4/OAM-2010, ze dne 27. 7. 2011).

A

Vyjádření Ředitelství služby cizinecké policie

Z dopisu plk. Ing. Tomáše Hytycha vyplynulo, že Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „ŘSCP“) se neztotožňuje s právními závěry, ke kterým jsem dospěl v části D. zprávy o průběhu šetření

ŘSCP poukazuje na skutečnost, že stěžovatel neměl cestovní doklad a jeho totožnost nebyla známa, z toho důvodu ŘSCP postupovalo v souladu s ustanovením § 163 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců² a obrátilo se na Zastupitelský úřad Běloruska v ČR (dále jen „ZÚ Běloruska“) s žádostí o ověření totožnosti a vydání cestovního dokladu z důvodu realizace správního vyhoštění z území České republiky. ZÚ Běloruska byl ze strany ŘSCP pouze požádán o vydání cestovního dokladu pro návrat do domovského státu, resp. o ověření totožnosti, a nebyly mu sdělovány žádné další informace, tedy ani informace o zajištění stěžovatele nebo informace týkající se řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Podle názoru ŘSCP postup policejních orgánů plně respektoval ustanovení § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.³

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

² Podle § 163 odst. 1 písm. i) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010: „(1) Ředitelství služby cizinecké policie ... i) zabezpečuje cestovní a přepravní doklady (letenky, jízdenky apod.) a uděluje výjezdní příkaz pro cizince vyhošťovaného z území nebo zajištěného podle § 124b“

³ Podle § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců: „(2) O zajištění cizince za účelem správního vyhoštění policie neprodleně vyzoomí jeho příbuzného s povoleným pobytem na území; je-li zajištěným nezletilý cizinec bez doprovodu, vyzoomí policie orgán sociálně-právní ochrany dítěte. Policie vyzoomí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění též příslušnou diplomatickou misi nebo konzulární úřad cizího státu, pokud má sídlo na území a pokud o to cizinec nebo opatrovník jménem zajištěného nezletilého cizince bez doprovodu požádá,

ŘSCP uvádí, že není účastníkem řízení o udělení mezinárodní ochrany a neví, kdo je původcem pronásledování nebo vážné újmy, jež cizinci hrozí. V souvislosti s řízením o udělení mezinárodní ochrany cizinecká policie nezjišťuje (ani není oprávněna) žádné informace související s tímto řízením.

ŘSCP zastává názor, že s cizincem, který požádal o mezinárodní ochranu, lze vést správní řízení ve věci správního vyhoštění a plně se na tohoto cizince vztahuje ustanovení § 118 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., neboť se jeho postavení řídí tímto zákonem a jeho pobyt je pobytem přechodným.

Vyjádření Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie

K vydané zprávě o průběhu šetření se vyjádřil rovněž vedoucí odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „KŘP Praha“) ve svém dopisu č.j. KRPA-33986-1/ČJ-2011-0000CP, ze dne 24. 6. 2011.

Ke zprávě uvedl plk. Mgr. Aleš Benedikt následující. Požadavek, se kterým se obrátilo Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen „OŘSCP Praha“) na Ředitelství služby cizinecké policie ve věci žádosti o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu stěžovatele, byl učiněn dne 21. ledna 2010 (tj. v době, kdy nebyl žadatelem o mezinárodní ochranu). Stěžovatel učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová ke dni 26. ledna 2011.

Podle názoru OŘSCP Praha výše uvedená situace nezavdávala důvod k přerušení řízení ve věci vedeného správního vyhoštění. Z dikce zákona vyplývá, že cizinci, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, lze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění a takového cizince lze i zajistit (poukazuje na § 119 odst. 6, § 120a odst. 7 a § 124a zákona o pobytu cizinců). Na stěžovatele jako na žadatele o mezinárodní ochranu bylo možné uplatnit některá ustanovení zákona o pobytu cizinců, neboť jeho postavení se řídí tímto zákonem a jeho pobyt je pobytem přechodným, za jehož trvání lze uložit správní vyhoštění. Ochrana cizince jakožto žadatele o udělení mezinárodní ochrany je zajištěna nemožností toto rozhodnutí vykonat v době probíhajícího řízení ve věci jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

Názor, že s cizincem, který požádal o mezinárodní ochranu, lze vést správní řízení ve věci správního vyhoštění a rozhodnutí o správním vyhoštění mu vydat s tím, že je nelze vykonat v souladu s ustanovením § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, sdílí i ŘSCP a odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

Prováděné úkony vedoucí ke zjištění pravé totožnosti (opakované uvádění nepravdivých údajů) byly prováděny se souhlasem cizince. Ze strany OŘSCP Praha nebyla dána žádná informace o pobytovém statusu žadatele o mezinárodní ochranu, která by směřovala k zastupitelskému úřadu země původu cizince, OŘSCP Praha vždy komunikovalo s orgánem zajišťující ověření totožnosti zajištěného cizince (ŘSCP).

nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva; to neplatí, jde-li o zajištění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu."

Vyjádření Ministerstva vnitra

Ředitel odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „OAMP“) PhDr. Tomáš Haišman ve svém vyjádření polemizuje se stěžovatelem provedenou interpretací § 19 zákona o azylu. Podle názoru ředitele OAMP samotné kontaktování zastupitelského úřadu konkrétní domovské země žadatele o mezinárodní ochranu za účelem ověření jeho totožnosti či získání náhradního dokladu v rámci jiného řízení (vedeného podle jiného zákona), než je řízení o mezinárodní ochraně ve smyslu zákona o azylu, není obecně v rozporu s ustanovením § 19 zákona o azylu. Samozřejmě při zachování mlčenlivosti o skutečnosti podané žádosti o mezinárodní ochranu.

Čl. 22 procedurální směrnice⁴ výslovně správnímu orgánu nezakazuje vstoupit v kontakt se zastupitelským úřadem původce pronásledování, zakazuje však sdělovat mu jakékoliv informace týkající se skutečnosti, že cizinec požádal o mezinárodní ochranu. Ani odkaz na § 125 odst. 2 (nyní odst. 4) zákona o pobytu cizinců není rovněž zcela namístě, neboť uvedené ustanovení zakazuje informování zastupitelského úřadu o zajištění osoby v případě, že požádala o mezinárodní ochranu. Zákaz ověřování totožnosti zde explicitně uveden není.

Při zajišťování osob, ověřování jejich totožnosti, kontaktování zastupitelských úřadů mohou nastávat různé situace a v různém pořadí. I pokud by ředitel OAMP akceptoval výklad veřejného ochránce práv, není mu jasné, jakým způsobem by mohla samotná informace o pobytu konkrétního cizince na území České republiky (legálním či nelegálním), podaná zastupitelskému úřadu jeho domovské země, ohrozit jeho osobu z pohledu důvodů relevantních pro řízení o mezinárodní ochraně.

V praxi dodržovaný postup (obsah sdělených informací a fakt nesdělení informace o podané žádosti o mezinárodní ochranu) má být ve všech případech naprosto totožný a konkrétní země tak nemá šanci fakt žadatelství o mezinárodní ochranu odhalit.

Navíc i při ověřování totožnosti osob, které prokazatelně udaly falešnou totožnost, vyjde vůči příslušné zemi původu bezesporu najevo pravá totožnost cizince, a pokud toto veřejný ochránce práv neshledal rozporným s ustanovením § 19 zákona o azylu, ač ani zde nelze vyloučit odůvodněnost žádosti o mezinárodní ochranu tohoto konkrétního cizince, nelze to tvrdit u ostatních případů.

Ředitel OAMP dále uvádí, že řada cizinců je v průběhu pobytu na území České republiky ve styku se svým zastupitelským úřadem a žádost o udělení mezinárodní ochranu podá až v průběhu řízení o správním vyhoštění v zařízení pro zajištění cizinců. Značná řada zemí, ze kterých žadatelé o mezinárodní ochranu přicházejí do ČR, má také ve svém právním řádu zakotven systém výjezdních víz, bez kterých není možné zemi legálně opustit, a i v této souvislosti tak získávají informace o cílových zemích osob, opouštějících zemi. V těchto případech jsou státní orgány země původu informovány o pobytu svých občanů na území České republiky.

⁴ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech, o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka.

Absolutní utajování skutečnosti pobytu konkrétního cizince vůči zemi jeho původu v průběhu vedení řízení o správním vyhoštění tak naopak může v jeho domovské zemi vyvolat podezření o „*nestandardním*“ zacházení a přispět k odhalení podané žádosti o mezinárodní ochranu. Za takové nestandardní jednání by bylo možné podle názoru ředitele OAMP označit i situaci, kdy policie požádá zastupitelský úřad o ověření totožnosti či vydání cestovního dokladu a následně (poté, co osoba požádá o mezinárodní ochranu) se o výsledky šetření zastupitelského úřadu již nebude zajímat.

Ředitel OAMP částečně souhlasí se závěrem veřejného ochránce práv, že pokračování v přípravách realizace správního vyhoštění (zejm. obstaráváním náhradních dokladů, letenek apod.) v případě, kdy osoba je žadatelem o mezinárodní ochranu a o jejím případě nebylo ještě rozhodnuto ani v první instanci (tj. nelze ani vyloučit pozitivní rozhodnutí), nebo kdy u negativních rozhodnutí reálně hrozí podání žaloby a následný soudní přezkum (rovněž může nakonec vést k vydání pozitivního rozhodnutí ve věci; navíc může trvat řadu měsíců až let), je poněkud neefektivní a nelogické. Na druhou stranu - v zájmu omezovat osobu na svobodě co nejkratší dobu - je vhodné, aby úkon ověření totožnosti byl proveden co nejrychleji, aby v případě vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění bylo možné toto realizovat v době co nejkratší. Případné pokračování v přípravách vyhoštění formou získání náhradního cestovního dokladu považujeme za diskutabilní.

Podle názoru ředitele OAMP z ustanovení § 125 zákona o pobytu cizinců, ani z ustanovení § 19 zákona o azylu nevyplývá, že by policie měla zakázáno plnit své úkoly při zjišťování či ověřování totožnosti cizince bez dokladů. Pokud tedy policie při své žádosti o ověření totožnosti současně nevede, že osoba je zajištěna za účelem vyhoštění nebo že požádala o mezinárodní ochranu, neshledáváme v tomto jednání policie pochybení.

Ředitel OAMP v závěru svého dopisu rovněž upozorňuje na omezené možnosti řešení „*účelově podaných žádostí*“ podle § 32 odst. 3 zákona o azylu (a § 25 písm. i/ zákona o azylu). Tento postup lze uplatnit pouze u opakovaně podaných žádostí (a při splnění dalších zákonem stanovených podmínek), i v těchto případech má však cizinec právo požádat o přiznání odkladného účinku soudem, a s ohledem na omezení osobní svobody cizince a reálně hrozící vyhoštění právě v těchto případech, ač nakonec soud žalobu zamítne, je odkladný účinek žaloby přiznáván nejčastěji.

Nejčastěji aplikovaným rozhodnutím v případě zajištěných osob navíc bývá, respektive bývalo, rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o azylu, proti němuž žaloba má automaticky ze zákona odkladný účinek. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která i v těchto případech vyžaduje posuzování žádosti o mezinárodní ochranu z pohledu existence důvodů pro udělení doplňkové ochrany a avizované prodloužení doby pro podání žaloby proti těmto typům rozhodnutí i v zařízení pro zajištění cizinců, jsou naopak prostředky OAMP ve vztahu k eliminaci těchto účelově podávaných žádostí velice omezené až nulové.

B

Stanovisko veřejného ochránce práv

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: „Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (ustanovení § 1 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.“

Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv: „Pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli, součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.“

Jak je patrné z obsahu části A závěrečného stanoviska, správní orgány se se závěry zprávy o průběhu šetření neztotožnily.

Za tohoto stavu tedy s odkazem na § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vydávám ve věci závěrečné stanovisko.

Ve vyjádřeních KŘP Praha i ŘSCP shodně zaznívá názor, že i s žadatelem o mezinárodní ochranu lze vést správní řízení ve věci správního vyhoštění a vydat následně rozhodnutí o správním vyhoštění.

V tomto ohledu jsem s postupem správních orgánů nijak nepolemizoval, ve zprávě o průběhu šetření jsem ostatně sám dospěl k podobnému závěru.⁵ Ve zprávě jsem ani netvrdil, že by řízení o správním vyhoštění s žadatelem o mezinárodní ochranu mělo být správním orgánem přerušeno.

V rámci svého šetření jsem se soustředil (v návaznosti na námítky stěžovatele) na jinou otázku, totiž zda orgány cizinecké policie byly či nebyly oprávněny žádat ZÚ Běloruska o ověření totožnosti stěžovatele v době, kdy byl žadatelem o udělení mezinárodní ochrany a zda došlo k porušení ustanovení § 19 zákona o azylu.

Protože správní orgány shodně uváděly, že v daném případě jednaly na základě ustanovení § 163 písm. i) zákona o pobytu cizinců, ve zprávě o průběhu šetření jsem se zabýval otázkou, zda bylo uvedené ustanovení ve stěžovatelově případě použitelné.

Zabýval jsem proto v první řadě otázkou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž jsem dospěl k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele nebyla (z důvodů uvedených v § 3c zákona o azylu, § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a rovněž § 85 odst. 1 /a § 74/ správního řádu) vykonatelná.⁶

⁵ Viz str. 12 zprávy o průběhu šetření. Určitou výjimku mohou tvořit případy, na které dopadá ustanovení čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.): „Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

⁶ Viz str. 11 zprávy o průběhu šetření

Z toho důvodu nebylo ani možné provádět úkony související s přípravou nuceného výkonu povinnosti uložené v rozhodnutí o správním vyhoštění, tomuto závěru svědčí i samotný text § 163 písm. i) zákona o pobytu cizinců, podle kterého správní orgán zajišťuje cestovní a přepravní doklady „vyhošťovanému“ cizinci.

Ve zprávě o průběhu šetření jsem se podrobně věnoval i otázce, zda se na stěžovatele (jako žadatele o mezinárodní ochranu) vztahoval zákon o pobytu cizinců a popřípadě v jakém rozsahu. Dospěl jsem (na základě § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců) k závěru, že § 163 písm. i) zákona o pobytu cizinců se na stěžovatele nevztahoval.

Ustanovením § 118 odst. 2 (v současnosti odst. 4) zákona o pobytu cizinců, kterým argumentuje ve své odpovědi ŘSCP, se rozšiřuje působnost části zákona o pobytu cizinců i na žadatele o mezinárodní ochranu. Je však třeba dodat, že se tak děje pouze pro účely správního vyhoštění, resp. vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců,⁷ když za „přechodný pobyt“ se považuje i pobyt cizince na území na základě víza uděleného podle zvláštního předpisu (poznámka pod čarou odkazuje na zákon o azylu).

Z § 118 odst. 2 zákona o pobytu cizinců však nelze v žádném případě dovozovat, že by se v dalším na pobyt žadatele o mezinárodní ochranu vztahoval zákon o pobytu cizinců kromě výslovně uvedených výjimek. V této souvislosti snad mohou znovu poukázat na ustanovení § 124a zákona o pobytu cizinců, které ve vztahu k § 124 cit. zákona je ustanovením speciálním a ve vztahu k žadatelům o mezinárodní ochranu vymezuje okolnosti, za kterých může dojít k jejich zajištění. Dále mohou zmínit i § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který rovněž speciálně upravuje postup orgánů cizinecké policie při informování o zajištění cizince v případech, kdy zajištěným cizincem je žadatel o mezinárodní ochranu. Zmínit lze i ustanovení § 85a odst. 3 zákona o azylu.

Dovolím si proto setrvat na svém závěru, který jsem uvedl již ve zprávě o průběhu šetření, totiž že orgány cizinecké policie v době, kdy stěžovatel byl v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, neměly pokračovat v přípravách jeho vyhoštění. Oprávnění ŘSCP uvedené v § 163 písm. i) zákona o pobytu cizinců nebylo v případě stěžovatele aplikovatelné. Další kroky ve věci výkonu správního vyhoštění mohly orgány cizinecké policie provádět až poté, co by stěžovatel pozbyl postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany (§ 2 odst. 5 zákona o azylu) - samozřejmě za předpokladu, že by existovalo vykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění.

S názorem, že by nemělo být pokračováno v přípravách správního vyhoštění po dobu, kdy je cizinec žadatelem o mezinárodní ochranu, částečně souhlasí i ředitel OAMP PhDr. Haišman.

V neposlední řadě si dovolím poukázat na ustanovení bodu 9 recitálu návratové směrnice,⁸ který z působnosti této směrnice vylučuje žadatele

⁷ Podle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně ...“

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

o mezinárodní ochranu: „(9) V souladu se směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl.“ K tomuto závěru se kloní i rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 30. 11. 2009 ve věci C-357/09 PPU o žádosti o předběžné otázce podané Administrativen sad Sofia Grad (Bulharsko) v řízení Said Šamilovič Kadzoev (Chučbarov). Evropský soudní dvůr v souvislosti se zajištěním žadatele o mezinárodní ochranu dokonce v rozhodnutí konstatoval (bod 45), že „zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí 2008/115 a zajištění nařízené proti žadateli o azyl, zejména na základě směrnic 2003/9 a 2005/85 a použitelných vnitrostátních ustanovení, tedy spadají pod různé právní režimy.“ Vyjmutí žadatelů o mezinárodní ochranu z působnosti návratové směrnice má za následek, že členský stát by měl pozastavit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, včetně veškerých příprav na vyhoštění, což v praxi znamená především nekontaktovat zastupitelský úřad země původu po celou dobu, kdy je cizinec v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, tj. dokud řízení o mezinárodní ochraně nebude pravomocně ukončeno.

V dané věci jsem se zabýval i postupem správních orgánů z hlediska povinnosti zachovávat důvěrnost informací týkajících se žadatelů o mezinárodní ochranu uložené v § 19 zákona o azylu. K této části zprávy se ve svém dopisu nejjobsáhleji vyjádřil ředitel OAMP.

Podle názoru ředitele OAMP samotné kontaktování zastupitelského úřadu konkrétní domovské země žadatele o mezinárodní ochranu za účelem ověření jeho totožnosti či získání náhradního dokladu v rámci jiného řízení (vedeného podle jiného zákona), než je řízení o mezinárodní ochraně ve smyslu zákona o azylu, není obecně v rozporu s ustanovením § 19 zákona o azylu. Samozřejmě při zachování mlčenlivosti o skutečnosti podané žádosti o mezinárodní ochranu. Zákaz ověřování totožnosti v případě žadatele o mezinárodní ochranu není výslovně uveden ani v zákoně o pobytu cizinců (§ 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

Ředitel OAMP ve svém výkladu k ustanovení § 19 odst. 1 zákona o azylu klade důraz především na zákaz sdělovat „údajným původcům pronásledování nebo vážné újmy informace o žádosti o udělení mezinárodní ochrany“. Domnívám se však, že ve svém výkladu však již pomíjí další část ustanovení § 19 odst. 1 zákona o azylu, které zakazuje ministerstvu, ale i dalším orgánům státu nebo orgánům veřejné moci, získávat v souvislosti s řízením ve věci mezinárodní ochrany informace o žadateli o udělení mezinárodní ochrany od údajných původců pronásledování nebo vážné újmy.

Ke smyslu a účelu ustanovení § 19 odst. 1 zákona o azylu v kontextu se zásadou důvěrnosti v uprchlickém právu se vyjádřila ředitelka kanceláře UNHCR v ČR. Smyslem a účelem ustanovení § 19 zákona o azylu je ochrana nedotknutelnosti, svobody a bezpečnosti žadatele. Není proto ani důležité v souvislosti s jakým typem řízení proniknou informace o žadateli k údajným původcům pronásledování, ale jaký dopad to má na žadatele, popřípadě jeho rodinu. V případě, že by v jiných typech řízení, než je řízení o mezinárodní ochraně, mohly

státní orgány zásadu důvěrnosti aplikovat pouze částečně nebo vůbec, ustanovení § 19 zákona o azylu by v podstatě ztrácelo smysl. Z toho důvodu se vyslovila pro extenzivní výklad ustanovení § 19 zákona o azylu, tedy aby zákaz získávat informace o žadatelích o udělení mezinárodní ochrany od údajných původců pronásledování nebylo přípustné ani v jiných typech řízení týkajících žadatelů o mezinárodní ochranu. S uvedeným právním názorem se ztotožňuji.

Ředitelka kanceláře UNHCR v ČR ve svém vyjádření rovněž popsala rizika, která jsou spojena s porušením zásady důvěrnosti v řízení o mezinárodní ochraně (viz str. 7 zprávy o průběhu šetření). K pochybnosti ředitele OAMP, zda samotná informace o pobytu konkrétního cizince na území České republiky podaná příslušnému zastupitelskému úřadu by jej mohla ohrozit, si dovoluji uvést následující.

Nemohu v daném případě samozřejmě doložit, zda vůbec a popřípadě jakým způsobem byl stěžovatel postupem orgánu cizinecké policie ohrožen. Domnívám se však, že nelze na druhou stranu ani vyloučit, že uvedený postup orgánů cizinecké policie reálné riziko významně zvyšuje a bezpečnost žadatele o mezinárodní ochranu tím může být ohrožena (zejména v relevantních azylových případech). Předpokládám, že podobné obavy patrně vedly zákonodárce i k tomu, aby v § 125 zákona o pobytu cizinců výslovně zakázal policejnímu orgánu informovat zastupitelský úřad o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu (i proti jeho vůli).

V souvislosti s žádostí o ztotožnění cizince mohou být zastupitelskému úřadu země původu předávány nejen údaje týkající se totožnosti žadatele o mezinárodní ochranu, ale mohou mu být předávány i další informace (např. v projednávaném případě ZÚ Běloruska požadoval i údaje ohledně toho, kdy a kam a na jaké doklady jmenovaný odcestoval do zahraničí, dále údaje týkající se jeho blízkých příbuzných, včetně adresy trvalého pobytu a kontaktních telefonů).

Nelze ani vyloučit, že v této souvislosti se zastupitelský úřad také dozví o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu v konkrétním zařízení pro zajištění cizinců. Žádost ze strany orgánu cizinecké policie o ztotožnění a vydání náhradního cestovního dokladu je realizována (dle § 163 písm. i/ zákona o pobytu cizinců) u „vyhošťovaných“ cizinců, tedy zpravidla umístěných v zařízení pro zajištění cizinců. Stěžovatel ve svém podnětu dokonce uvedl, že v jiném případě v souvislosti s vyřizováním náhradního cestovního dokladu došlo ke konzulární návštěvě žadatele o mezinárodní ochranu přímo v zařízení pro zajištění cizinců. Tím může být de facto popřena ochrana poskytovaná žadateli o mezinárodní ochranu v § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Skutečnost, na kterou poukazuje ředitel OAMP, totiž, že používaný postup při ověřování totožnosti je ve všech případech stejný a konkrétní země nemá možnost zjistit, zda dotčený cizinec požádal v České republice o udělení mezinárodní ochrany, samozřejmě vítám. Nicméně smyslem § 19 zákona o azylu je nejen zabránit, aby se informací o podané žádosti nedozvěděl původce pronásledování (v tomto případě příslušný zastupitelský úřad), ale i garantovat bezpečnost a ochranu osobních údajů žadateli o mezinárodní ochranu.

Případy cizinců, kteří na území České republiky žijí s vědomím zastupitelského úřadu země původu, jsou se zastupitelským úřadem průběžně v kontaktu a žádost o mezinárodní ochranu podávají až v zařízení pro zajištění cizinců, se samozřejmě v praxi vyskytují. Jak jsem naznačil v závěru zprávy o průběhu šetření, podání žádosti o mezinárodní ochranu může být i účelovým krokem ze strany cizince, kterým se snaží oddálit či zabránit výkonu správního vyhoštění. Tato skutečnost by však neměla vést ke snižování ochrany žadatelů se skutečnými azylovými důvody, se kterými se OAMP ve své praxi rovněž setkává.

Nejde mi ani o absolutní utajování pobytu žadatelů o mezinárodní ochranu, mojí snahou je přimět dotčené správní orgány, aby se při interpretaci právních předpisů řídily jejich smyslem, v daném případě respektovaly status žadatele o mezinárodní ochranu a zásadu důvěrnosti vyjádřenou v § 19 zákona o azylu (ale i § 125 zákona o pobytu cizinců) a s výkonem správního vyhoštění (a jeho přípravou) vyčkaly až na dobu, kdy bude rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné (resp. cizinec pozbyde postavení žadatele).

Hypotézu ředitele OAMP, že „i při ověření totožnosti osob, které udaly falešnou totožnost, vyjde vůči příslušné zemi původu bezesporu najevo pravá totožnost cizince“, nemohu v daném případě potvrdit. Ze správního spisu nevyplývá, že by ZÚ Bělorusko na základě poskytnutých informací odhalil pravou totožnost stěžovatele, z toho důvodu jsem v daném případě nedospěl k závěru, že by postupem ŘSCP došlo k porušení § 19 zákona o azylu.

C **Závěr**

S ohledem na výše uvedené setrvávám na svých právních závěrech, které jsem vyjádřil ve zprávě o průběhu šetření.

V souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vydám závěrečné stanovisko a jako opatření k nápravě navrhuji, aby ŘSCP a KŘP Praha upravily svůj postup v souvislosti s výkonem správního vyhoštění následujícím způsobem:

- a) od okamžiku, kdy cizinec projeví úmysl požádat o mezinárodní ochranu, by orgány cizinecké policie již dále neměly pokračovat v přípravách (např. zajišťovat pro účely výkonu správního vyhoštění cestovní a přepravní doklady podle § 163 písm. i/ zákona o pobytu cizinců) a ve výkonu správního vyhoštění,
- b) pokračovat v přípravách vyhoštění, resp. ve výkonu vyhoštění mohou orgány cizinecké policie pokračovat nejdříve v okamžiku, kdy stěžovatel pozbyl postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu, resp. rozhodnutí o správním vyhoštění se stalo vykonatelným ve smyslu § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (ve znění pozdějších předpisů).

ŘSCP dále žádám, aby v souladu s § 163 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců o výše uvedených závěrech informovalo a metodicky vedlo podřízené správní orgány.

Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv: „Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.“

Podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv: „Jestliže úřad povinnost podle odstavce 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.“

Závěrečné stanovisko vydané podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv obdržel ŘSCP, KŘP hl. m. Prahy a stěžovatel.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý
veřejný ochránce práv