



Podnět Výboru pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva ze dne 11. 9. 2023 k zajišťování nezletilých dětí-cizinců

Výbor pro práva cizinců doporučuje Radě vlády pro lidská práva schválení následujícího usnesení.

Návrh usnesení Rady vlády pro lidská práva

Rada vlády pro lidská práva

- I. **žádá** 1. místopředsedu vlády a ministra vnitra, aby ukončil praxi zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin cizinců s dětmi nejpozději do dne 31. 12. 2024.
- a
- II. **doporučuje** 1. místopředsedovi vlády a ministrovi vnitra využívat pro nezletilé cizince bez doprovodu a rodiny cizinců s dětmi alternativní opatření namísto zajišťování.

Návrh usnesení vlády

Vláda ČR

- I. **bere na vědomí** usnesení Rady vlády pro lidská práva ze dne XX.XX.XXXX k zajišťování nezletilých dětí-cizinců,
- II. **ukládá** 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra
 - a. ukončit praxi zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin cizinců s dětmi nejpozději do 31. 12. 2024
 - a
 - b. využívat pro nezletilé cizince bez doprovodu a cizinecké rodiny s dětmi alternativní opatření namísto zajišťování.

Odůvodnění

Současný stav

- Nezletilí cizinci do ČR přichází jak v doprovodu rodičů či zákonných zástupců, tak i bez nich.
- Nezletilí cizinci jsou jednou z nejzranitelnějších skupin. To platí dvojnásob pro nezletilé bez doprovodu, u kterých je zvýšené riziko, že se stanou oběťmi obchodu s lidmi či dalších nelegálních praktik.
- Nezletilí bez doprovodu mladší 15 let jsou na základě předběžného opatření soudu svěřováni do péče specializovaného zařízení pro děti-cizince.
- Zajištění za účelem správního vyhoštění i za účelem vycestování zákon umožňuje od 15 let věku cizince. Na cizince ve věku 15-18 let se vztahuje maximální doba zajištění zkrácená na půlku, tj. 90 dní.
- V případě nezletilých cizinců s doprovodem (rodiči nebo zákonným zástupcem) platí též zkrácená maximální doba zajištění, není zde však žádné omezení věku dítěte, v detenci se tak ocitají děti všech věkových kategorií. V praxi byl zaznamenán případ novorozence, který byl s matkou do detenčního zařízení převezen přímo z porodnice.

Dopady detence na nezletilé děti

Imigrační detence má prokazatelný dopad na duševní i fyzické zdraví zajištěných osob, v případě dospělých i dětí. Tento dopad významně koreluje mimo jiné s délkou zajištění. Například výzkum z USA publikovaný v The Lancet, zjistil symptomy úzkosti a deprese u 80 % dospělých imigrantů¹. U tak zranitelných skupin, jako jsou nezletilí, jsou tyto dopady ještě vážnější. Dle UNICEF může mít detence silně negativní důsledky

¹ The Lancet: Mental health of detained asylum seekers. Keller et al., 2003 (362).

na děti a jejich rozvoj i v případě, že jde o krátkou dobu a moderní, dobře přizpůsobené zařízení². Řadu výzkumů dokumentujících zásadní dopady i jen krátkodobé detence na zdraví a psychiku dětí cituje ve své judikatuře i ESLP (srov. judikatura níže).

Dopad detence na děti je posílen řadou faktorů souvisejících s detencí, ale i předchozím životem³. V závislosti na podmínkách konkrétního případu mezi ně může patřit například:

- Dřívější trauma, např. zažité v zemi původu,
- Délka zajištění,
- Absence doprovodu,
- Neporozumění důvodům zajištění, absence informací,
- Narušení rodinných vztahů a role rodičů,
- Fyzické či duševní potíže rodičů (doprovodu),
- Případné špatné podmínky v detenci (hygienické, bezpečnostní, hlukové, narušení spánku, atd.),
- Nenaplňování základních potřeb včetně vyvážené stravy,
- Nedostupnost specializované péče (sociální, interkulturní, zdravotní).

Vnímáme a oceňujeme pozitivní změnu materiálních podmínek v zařízení Bělá-Jezová, obdobné změny se nicméně dotýkají pouze některých z uvedených faktorů; řada negativních dopadů je u detence nevyhnutelná.

Zahraniční zkušenosti ukazují, že zajištěné děti prožívají pocity bezmoci, ztráty kontaktu s vnějším světem, oddělení od společnosti, kultury, jazyka a náboženství a ztráta pocitů předvídatelnosti, bezpečí, sebevědomí a smysluplnosti. To vede k depresím a úzkostem, posttraumatické stresové poruše (PTSD), spánkovým poruchám, poruchám příjmu stravy, emočním a behaviorálním problémům a omezení kognitivního vývoje. V závažných případech dochází i k oněmění, motorické stereotypii nebo odmítání jídla a pití⁴. Zajištění též výrazně opoždí integraci u těch dětí, které jsou eventuálně z detence propuštěny. Péče nutná kvůli psychickým i fyzickým dopadům detence je dodatečnou finanční a sociální zátěží pro společnost. Dlouhodobým nedostatkem zůstává absence dat specifických pro české podmínky.

Alternativy vůči detenci

Mezi alternativy doporučené UNICEF⁵ patří:

Podporované umístění v polootevřeném a otevřeném režimu

Prakticky může jít o polootevřená zařízení, kde na rozdíl od detence není omezena svoboda pohybu (a které nejsou v odlehlých lokalitách) nebo o umístování do bytů. Takovému umístění má předcházet vyhodnocení rizik a umístění může být spojeno s povinností podrobit se dohledu a oznamovací povinnosti vůči úřadům.

Finanční záruky dodržení imigračních pravidel a oznamovacích povinností

Tyto finanční záruky propadnou, jestliže dotyční migranti nebudou dodržovat předem domluvené podmínky, například součinnost s úřady a účast na soudních jednáních. Výši záruky je nutno stanovit tak, aby šlo o dostatečně silný motivační prvek a zároveň byl tento nástroj pro migranty finančně dostupný.

Spolupráce s garanty, kteří zajišťují podporu a péči rodině

Jednotlivci nebo organizace mohou přijmout odpovědnost za péči a dohled nad rodinou migrantů. Součástí toho může být i asistence při zajišťování bydlení a základních potřeb a dohled nad tím, že se migranti účastní relevantních řízení.

Umístění do hostitelských rodin

U rodin s nízkým rizikem útěku může být možností umístění k hostitelským rodinám. Oproti ostatním opatřením je u takových schémat typicky nižší množství povinností a menší intenzita dohledu.

² [Working Paper: Alternatives to Immigration Detention of Children](#). UNICEF, 2019.

³ International Detention Coalition: [Impacts of Detention on Children](#).

⁴ Social Science and Medicine: Mental health of children held at a United States immigration detention center. MacLean et al., 2019 (230). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.04.013>

⁵ [Working Paper: Alternatives to Immigration Detention of Children](#). UNICEF, 2019.

Podrobněji alternativní přístupy představuje například příručka *There Are Alternatives*⁶ nebo zpráva z konference organizované českým předsednictvím Rady Evropy na toto téma v roce 2017⁷

Zavádění alternativ vůči detenci

Efektivní alternativy jsou založené na spolupráci sociálních pracovníků, neziskových organizací a specializovaných zaměstnanců imigračních úřadů. Nejvyšší efektivitu lze dosáhnout kombinací různých opatření, například umístění do polootevřeného centra společně s intenzivní sociální prací, právním poradenstvím a případně psychologickou podporou (tj. komplexním case managementem jednotlivých případů). Takový přístup za současného dodržování lidskoprávních standardů považujeme za bezpečný, efektivní i hospodárný a v současných podmínkách využitelný v kontextu České republiky.

Výše uvedené alternativy jsou dnes využívány v řadě zemí. Státy, které investovaly do jejich zavedení, reportují, že jde o efektivní a ekonomické nástroje s nízkou mírou útěku a vysokou mírou dodržování migračního práva a součinnosti při imigračních řízeních, včetně případného vycestování. Bezpečnost a efektivnost demonstrují data ze zemí, kde byly alternativní přístupy zavedeny. V pilotním projektu v Austrálii všechny relevantní podmínky a předpisy dodrželo 93 % cizinců. V Belgii asi 70 – 80 % případů skončilo buď udělením pobytu, nebo dobrovolným návratem. V Austrálii, Belgii i Švédsku tento přístup vedl k vysoké míře dobrovolných návratů – ve všech případech okolo 60 % těch, kteří nezískali žádný pobytový titul⁸. Za hospodárné alternativní přístupy považujeme proto, že všechny zkoumané programy byly levnější než detence. V některých případech jde o rozdíl řádu (Austrálie – detence AU\$ 655 denně, alternativa AU\$ 38 denně), vždy ale alespoň v desítkách procent (Belgie – detence 180 EUR denně, alternativa – 90 EUR denně)⁹. Detence je až o 80 % dražší než alternativy.

I v případě, že by část rodin s alternativními opatřeními nespolupracovala a území opouštěla, typicky směrem do Německa, domníváme se, že nemůže jít o ohrožení diplomatických vztahů nebo volnosti hranic. V roce 2021, ze kdy pochází poslední dostupná data, bylo do zařízení pro zajištění cizinců umístěno 114 dětí a nezletilých a 57 členů rodin¹⁰. Jedná se tedy o zhruba 170 osob za celý rok. Kdyby byly v detenci po maximální dobu tří měsíců, jde průměrně v jednom momentě o 43 osob. Jde tedy o počet osob zcela nepodstatný ve srovnání s celkovým počtem odhalených migrantů bez oprávnění k pobytu, kterých bylo přes 11 tisíc¹¹.

Zavádění těchto alternativ není možné ze dne na den. Mělo by být doprovázeno závazkem politické podpory a prvotní investice do jejich zavedení. UNICEF jako dobrou praxi uvádí přijímání akčních přechodů od detence k využívání alternativ a k zákazu imigrační detence dětí.

Takový plán by měl zohledňovat též:

- nutné informování všech relevantních úředních osob, od cizinecké policie po ministerstvo, o právech dětí, odpovědnosti za jejich ochranu a dostupných službách,
- zvláštní opatření k ochraně nezletilých bez doprovodu,
- dostupnost kapacit relevantních služeb jako je OSPOD, sociální služby nebo pěstounská péče.

Nutná omezení svobody například v rámci identifikace nebo péče jsou přípustná, ale měla by být omezena na jednotky hodin, aby se z nich nestávala de facto detence.

Detence nezletilých porušuje mezinárodní závazky ČR

Závazky uvedené níže nejsou vyčerpávajícím seznamem, z rozsahu kritiky je však evidentní, že jde o palčivé lidskoprávní téma a špatnou vizitku pro Českou republiku.

⁶ [There Are Alternatives: A Handbook for preventing unnecessary immigration detention](#). International Detention Coalition, 2015.

⁷ [Immigration Detention of Children: Coming to a Close? Conference Report](#). Rada Evropy, 2017.

⁸ *ibid.*

⁹ *ibid.*

¹⁰ [Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, 2021](#).

¹¹ [Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky](#). Ministerstvo vnitra, 2021.

Úmluva o právech dítěte

- Zajištění nezletilého v migračním kontextu je v příkrém rozporu s nejlepším zájmem dítěte dle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Tento výklad je obsažen ve Spojeném obecném komentáři č. 4 Výboru OSN pro ochranu všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a Obecném komentáři č. 23 Výboru OSN pro práva dítěte k povinnostem státu ohledně lidských práv dětí v kontextu mezinárodní migrace z roku 2017.
- Zajištění není v souladu s právy dítěte ani v případě, že se nezletilý cizinec dopustil přestupku proti zákonu o pobytu cizinců – nejde v praxi ani o krajní opatření, ani nejkratší nutnou dobu dle čl. 37 Úmluvy.
- Tento závěr podporuje UNICEF¹², který zároveň zdůrazňuje, že detence je nákladná a administrativně náročná, vzácně kdy naplňuje svůj účel a není efektivním odstrašením potenciálních migrantů.
- K ukončení praxe vyzval Výbor OSN pro práva dítěte v Závěrečných doporučeních ke spojené 5. a 6. pravidelné zprávě České republiky o plnění Úmluvy OSN o právech dítěte z roku 2021¹³, přičemž zmíněné doporučení konkrétně zní: „Výbor [...] naléhavě vyzývá Smluvní stranu, aby: [...]d) Harmonizovala právní úpravu, aby zakazovala umístění dětí do imigrační detence, která není nikdy v jejich nejlepších zájmech, a zajistila nevazební řešení včetně pěstounské péče, upřednostňovala okamžitý přesun dětí žádajících o azyl a jejich rodin mimo detenční centra.“).

Evropská úmluva o lidských právech / Evropský soud pro lidská práva

- Evropský soud pro lidská práva se již zabýval více případy, které se týkaly zajištění dětí v migračním kontextu. Ve všech případech zatím vždy shledal detenci dětí za porušení čl. 3 (zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení) a čl. 5 (právo na svobodu a osobní bezpečnost) EÚLP. Tyto případy se odehrály v Belgii a ve Francii, ale vzhledem k obdobné praxi jsou jejich závěry relevantní i pro Českou republiku.
- V případě *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*. Stěžovatelka byla společně se čtyřmi dětmi ve věku od 7 měsíců do 7 let umístěna na měsíc do detence. Dle soudu měla extrémní zranitelnost dětí převážit nad nelegálností pobytu cizince, pro děti šlo o prokazatelně traumatizující zkušenost v zařízení, které nebylo pobytu dětí přizpůsobené. Tyto závěry ESLP dále rozšířil v navazující judikatuře proti Francii. Jedná se o případ Popov proti Francii (č. 39472/07 and 39474/07, 19. ledna 2012) a dále rozsudky R.C. a V.C. proti Francii (č. 76491/14), R.M. a ostatní proti Francii (č. 33201/11) a A. B. proti Francii (č. 11593/12) ze dne 12. července 2016. Ty se již vztahovaly k zařízení speciálně uzpůsobenému pro zajištění cizinců s dětmi. ESLP i přesto konstatoval porušení čl. 3 a čl. 5 EÚLP s ohledem na dopady zajištění na nezletilé děti, v případě A. B. proti Francii šlo o zajištění v délce 18 dní, v rozsudku R. M. proti Francii pak pouhý týden.
- V případě M. H. a ostatní proti Chorvatsku, rozsudek ze dne 18. 11. 2021, stížnosti č. 15670/18 a 43115/18, ESLP shledal porušení článku 3 EÚLP u dětí ve věku 15 let, které byly zajištěny po dva a půl měsíce. Jedna ze stěžovatelů v detenci dosáhla 18 let a jako nezletilá byla zajištěna pouze 25 dní.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

- Zvláštní zpravodaj OSN proti mučení shledal, že detence dětí – a to i na krátkou dobu – může být formou krutého, nelidského či ponižujícího zacházení s dětmi migrantů¹⁴.

Další lidskoprávní závazky

- Za praxi detence dětí je ČR dlouhodobě kritizovaná Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky jako systematické porušování lidských práv¹⁵.
- Zcela ukončit tuto praxi doporučuje Rada pro lidská práva OSN v 3. cyklu Univerzálního periodického přezkumu¹⁶.

¹² ibid.

¹³ [Závěrečná doporučení. Výbor pro práva dítěte OSN, 2021.](#)

¹⁴ Thematic Report on torture and ill-treatment of children deprived of their liberty. United Nations Special Rapporteur on Torture, 2015. UN document A/HRC/28/68.

¹⁵ [UN human rights chief urges Czech Republic to halt detention of migrants and refugees.](#) UN News, 2015.

¹⁶ [Universal Periodic Review – Czechia.](#) UN HRC, 2017.