

Vstupní analýza zohledňování genderové perspektivy a problematiky genderově podmíněného násilí při realizaci české azylové politiky

Blanka Vosecká
Miriam Kanioková
Petra Ezzeddine

2017

Vypracováno pro Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR v rámci projektu CZ 13 z Norských fondů ***Domácí násilí a genderově podmíněné násilí / Uplatňování hlediska rovných příležitostí žen a mužů a podpora sladování pracovního a soukromého života*** (reg. č. NF-CZ13-PDP-2-002-01-2014).

Obsah

Seznam zkratk	4
Úvod	5
1. Legislativní rámec řízení o udělení mezinárodní ochrany	8
1.1. Formy mezinárodní ochrany, definice pojmů	8
1.2. Průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany	13
1.2.1. Orgány státní správy vstupující do průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany	14
1.2.2. Projevení úmyslu a podání žádosti, průběh řízení v 1. Instanci	18
1.2.3. Podání žaloby a průběh řízení ve 2. Instanci	24
1.2.4. Řízení před Nejvyšším správním soudem	25
1.3. Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu dle zákona o azylu	28
1.4. Postavení zranitelných osob	28
2. Genderová perspektiva při realizaci české azylové politiky z pohledu relevantních subjektů	30
2.1. Postavení osob žádajících o udělení mezinárodní ochrany a s udělenou mezinárodní ochranou z hlediska domácího násilí a genderově podmíněného násilí (GPN)	31
2.2. Pohled a praxe orgánů státní správy	33
2.2.1. Role MPSV	33
2.2.2. Ženy jakožto zranitelné osoby	34
2.2.3. Zohlednění pronásledování z důvodu pohlaví a genderově podmíněného násilí jakožto důvodu pro udělení mezinárodní ochrany	35
2.2.4. Zohlednění genderově podmíněného násilí při institutu sloučení rodiny v režimu mezinárodní ochrany	37
2.2.5. Metodické materiály pro posouzení zranitelnosti osob z hlediska genderově podmíněného násilí	38
2.2.6. Mechanismy pro určování zranitelnosti osob z hlediska genderově podmíněného násilí v řízení o udělení mezinárodní ochrany	39
2.2.7. Personální a organizační zajištění sociální služby při práci s žadateli o udělení mezinárodní ochrany	42
2.2.8. Procesní nastavení řešení případu genderově podmíněného násilí	43
2.2.9. Ubytovací služby	44
2.2.10. Poskytování dalších služeb zranitelným osobám v AZ	46
2.3. Pohled a praxe dalších vybraných subjektů	49

2.3.1. Představení komunikačních partnerů	49
2.3.2. Tematizace genderového aspektu u vybraných komunikačních partnerů	51
2.3.3. Personální zajištění nevládních organizací	53
2.3.4. Prostorové podmínky žadatelů o udělení mezinárodní ochrany	54
2.3.5. Materiální podmínky žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.....	55
2.3.6. Problematické procesní nastavení řešení případů genderově podmíněného násilí	56
2.3.7. Zvyšování kvality genderově citlivého přístupu k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany	60
3. Případové studie	63
3.1. Použitá metodologie.....	63
3.2. Kazuistiky	64
4. Závěr	72
Použitá literatura	83
Právní předpisy.....	84
Online zdroje:	85

Seznam zkratek

AZ – azylové zařízení

GPN – genderově podmíněné násilí

IAS – integrační středisko

LGBTQ, někdy LGBTIQ – zkratka označuje osoby s menšinovým sexuálním zaměřením a pohlavní identitou (lesby, gay, bisexuální, transgender, intersex a queer)

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

MV (ČR) – Ministerstvo vnitra ČR

NNO – nevládní nezisková organizace

OAMP – Odbor azylové a migrační politiky

OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům

PoS – pobytové středisko

PŘS – přijímací středisko

SUZ – Správa uprchlických zařízení

UNHCR – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

VOP – Veřejný ochránce práv (ombudsman)

ZZC – zařízení pro zajištění cizinců (také detence)

Úvod

Uprchlíci, žadatelé o mezinárodní ochranu či osoby bez státní příslušnosti patří k nejzranitelnějším lidem na světě. Nucený odchod z domova, strasti cesty, jazyková bariéra a kulturní odlišnosti vytvářejí pocit ohrožení, nejistoty a bezmoci a jsou náporem na psychické i fyzické zdraví. Tato situace je složitá pro kohokoli, existují však skupiny osob, které jsou ohroženější než jiné. Jde především o děti a jejich rodiče, nezletilé bez doprovodu, osoby starší 65 let, o osoby se zdravotním postižením nebo vážným onemocněním, těhotné ženy a oběti trestných činů. Tyto skupiny bývají situací nuceného odchodu více traumatizovány a častěji se stávají oběťmi násilných činů. Specifickou roli přitom hraje i pohlaví, respektive gender, přičemž uprchlíci, a mezi nimi zejména ženy, často přicházejí ze společností, kde je problematika rovnosti pohlaví značně marginalizována a dochází zde k různým podobám genderově podmíněného násilí.

Osoby žádající o mezinárodní ochranu se bez výjimky nacházejí v nevýhodné a do jisté míry pasivní pozici vůči orgánům přijímajícího státu. Rozhodování o udělení či neudělení mezinárodní ochrany je složitý a poměrně dlouhý proces (viz kapitola 1), který je podřízen striktním právním předpisům, ať už vnitrostátním, evropským či mezinárodním. Nicméně, zohledňování specifických potřeb žadatelů a žadatelek o mezinárodní ochranu z hlediska pohlaví je však v těchto předpisech dosud nedostatečně akcentováno. Konkrétně Česká republika je státem, kde je rovnoprávnost mezi muži a ženami v porovnání s jinými vyspělými státy, například západní Evropy, teprve v počátcích, a kde je prosazování genderových témat ve veřejném diskurzu obvykle vnímáno spíše jako ohrožení rovnoprávné zásluhové společnosti, než jako pokus o její zlepšení. Tomu odpovídá i aktuální právní úprava obsažená v zákoně o azylu (č. 325/1999 Sb.), která sice definuje okruh zranitelných osob a přiznává jim zvláštní ochranu, ovšem dále pak postrádá mechanismy pro určování zranitelnosti těchto osob, jakož i specifickou úpravu ohledně ochrany obětí domácího či genderově a sexuálně podmíněného násilí. Důsledkem pak je, že ne vždy jsou ohrožené osoby během řízení o udělení mezinárodní ochrany správně identifikovány a samozřejmě, aktivní vyhledávání pomoci z jejich strany je v důsledku traumat, obav, nejistoty či jazykové bariéry, spíše výjimečné.

Sexuálním a genderově podmíněným násilím se podle definice UNHCR¹ rozumí „násilí, které je vedeno proti osobě kvůli její příslušnosti k určitému pohlaví nebo je sexuálního charakteru. Zahrnuje domácí násilí, znásilnění, sexuální zneužití a sexuální obtěžování, zastrašování na pracovišti, ve vzdělávacích zařízeních a jinde, obchodování se ženami a nucenou prostituci. Byť mohou být cílem stejně dobře ženy, muži, chlapci i dívky, nejčastějšími oběťmi tohoto typu násilí jsou ženy a dívky.“²

Řízení o udělení mezinárodní ochrany je ovšem s ohledem na genderově podmíněné násilí specifické a problematické zejména proto, že zde mohou nastat situace, kdy je žádost o udělení mezinárodní ochrany z hlediska důvodů pro její udělení závislá na pachateli domácího či jiného násilí. Jedná se zejména o případy, kdy zpravidla žena žádá o udělení mezinárodní ochrany z důvodu sloučení rodiny s manželem či partnerem v postavení azylanta, tzv. nositelem oprávnění. Tehdy je zásadním předpokladem pro udělení mezinárodní ochrany právě trvání manželství nebo partnerství před udělením azylu či doplňkové ochrany onomu nositeli oprávnění. Pokud tedy oběti genderově podmíněného násilí samy nemají relevantní důvody pro udělení mezinárodní ochrany, v případě odchodu z manželství se značně snižuje jejich šance získat pobytové oprávnění. Dokonce i po udělení mezinárodní ochrany existuje riziko jejího pozdějšího odnětí v případě, že partnerství či manželství skončilo, byť praxe tyto případy nepotvrzuje.

Následující analýza pilotně zkoumá pohledy a praxi různých subjektů, vstupujících do procesu udělování mezinárodní ochrany v České republice, a to so speciálním zaměřením na zohledňování genderové perspektivy při práci s uprchlíky a uprchlicemi, resp. žadateli a žadatelkami o mezinárodní ochranu. Zvláštní pozornost pak byla věnována tomu, jaké mají tyto subjekty zkušenosti s posuzováním a řešením případů genderově podmíněného násilí v kontextu uprchlictví a azylu.

Analýza se skládá ze tří kapitol, přičemž každá z nich vznikala za použití odlišných výzkumných metod. První kapitola je výsledkem právní rešerše a má za cíl přiblížit relevantní legislativu, základní právní pojmy jakož i obecné právní

¹ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees).

² UNHCR Česká republika. Co všechno děláme. 2016. Dostupné na: <http://www.unhcr.org/cz/40-czco-vsechno-delamepece-o-zranitelne-skupiny-osobsexualni-a-genderove-nasili-html.html>.

náležitosti a průběh řízení o mezinárodní ochranu. Druhá kapitola z převážné části shrnuje analýzy polostrukturovaných rozhovorů, jenž byly provedeny se zástupci odpovědných orgánů státní správy, nevládních neziskových organizací úřadu Veřejného ochránce práv. Poslední kapitola pak představuje osobní reflexi tří žen s uprchlickou zkušeností na průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany a analyzuje jejich zkušenost v kontextu genderově podmíněného násilí.

V závěru analýzy navrhujeme soubor doporučení, která mají za cíl napomoci orgánům státní správy, ale i ostatním zainteresovaným subjektům lépe zohledňovat genderovou perspektivu a problematiku genderově podmíněného násilí při realizaci české azylové politiky, a to zejména během řízení o udělení mezinárodní ochrany či například také v rámci integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou do české společnosti.

Ač jsme se v textu snažily používat rodově rozlišené varianty označovaných osob, i my jsme se musely uchýlit v rámci zvýšení srozumitelnosti textu k užívání generických maskulin (podstatných jmen rodu mužského coby souhrnné označení mužů i žen). Jsme si tohoto nedostatku dobře vědomy, zároveň jsme se však chtěli vyhnout tomu, aby problematika genderu v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany byla vnímána pouze jako ženská záležitost. Přestože oběťmi genderově podmíněného násilí jsou významně častěji ženy, tato forma násilí se nevyhýbá ani mužům či transgender osobám.

1. Legislativní rámec řízení o udělení mezinárodní ochrany

1.1. Formy mezinárodní ochrany, definice pojmů

Základní právní předpisy, které se dotýkají této problematiky, je třeba rozlišit na zákonné předpisy ČR, právo EU a mezinárodní smlouvy. Konzistentní postup v rámci těchto tří subjektů ve vztahu k lidem na útěku vyžaduje neustálé úpravy legislativy. V rámci těchto úprav je třeba klást důraz na specifické problémy, které nedostatky v legislativní úpravě přinášejí; svoji roli sehrávají i aktuální uprchlické vlny.³ Úprava azylu a uprchlictví v České republice procházela postupnými změnami, kdy se legislativa měnila s ohledem na požadavky ze strany mezinárodního práva, vývoj situace v oblasti konfliktů a možnosti, které vnitrostátní politické zřízení dávalo. V posledním desetiletí je možné za zásadní faktor ovlivňující výslednou podobu české legislativy označit vývoj v rámci Evropské unie.

Bývalá Česká a Slovenská Federativní Republika přijala, jako první postkomunistická země ve střední Evropě, speciální právní úpravu týkající se uprchlíků, konkrétně zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících. V roce 1991 pak přistoupila k **Úmluvě o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (tzv. Ženevská úmluva) a k Protokolu z 31. ledna 1967 (tzv. Newyorský protokol)**, stěžejním dokumentům na poli mezinárodního uprchlického práva. V Ženevské úmluvě je zakotvena obecná **definice uprchlíka**, podle níž se uprchlíkem rozumí osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodu rasy, národnosti, náboženství, příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů.⁴ Těmto osobám legálně pobývajícím na území smluvních států Ženevské úmluvy má být poskytnut určitý rozsah práv a státy se zejména zavazují nenavrátit je na území, kde by jim hrozilo nebezpečí (viz tzv. princip *non-refoulement*). **Pojem uprchlík není v české vnitrostátní**

³ Viz BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. HONUSKOVÁ, V., ROZUMKOVÁ, P. Žadatelé o mezinárodní ochranu na trhu práce. Praha: Konzorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2008.

⁴ Srov. čl. 1 písm. A Ženevské úmluvy.

legislativě v současnosti používán a lze se s ním setkat jen v citované Ženevské úmluvě.

Po rozpadu ČSFR nově vzniklá Česká republika deklarovala, že je vázána mezinárodními závazky vyplývajícími z výše uvedené úmluvy. Zákon o uprchlících byl v roce 1999 nahrazen novým zákonem a postavení žadatelů a žadatelek o mezinárodní ochranu a postavení těch, kterým mezinárodní ochrana byla udělena, tedy v současné době upravuje speciální **zákon o azylu**.⁵ Právo azylu je deklarováno i v čl. 43 Listiny základních práv a svobod České republiky či v Ústavě ČR.

S postupujícím sblížováním států v evropském regionu dochází ke sjednocování mnoha okruhů práva. Ač byla tato oblast původně státy vnímána jako výsostně národní, náležející do pravomoci jednotlivých členských států, postupem času se tyto státy se dohodly na společném postupu v některých otázkách týkajících se migrace a azylu. Legislativní nástroje v oblasti azylu přijímané v rámci legislativy Evropského společenství jsou nicméně oficiálně založeny na úplném uplatňování Ženevské úmluvy ve znění Newyorského protokolu, a azylové *acquis* přijímáno státy tak, aby bylo v souladu s mezinárodními instrumenty; jeho soulad je však předmětem kritiky ze strany Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky či dalších subjektů.⁶ Přijaté instrumenty evropského práva jsou postupně inkorporovány do českého právního řádu.

Komunitární úprava je členskými státy realizována pomocí právních instrumentů společného azylového systému (CEAS), který je tvořen řadou směrnic a nařízení. Jedná se především o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany (přepracované znění), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez

⁵ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“). V době svého přijetí zakotvoval dnes již překonaný pojem „žadatel o udělení azylu“, který byl s účinností od 1. září 2006 novelizací citovaného zákona nahrazen pojmem „žadatel o udělení mezinárodní ochrany.“ Co do významu se pojmy „žadatel o udělení azylu“ a „žadatel o udělení mezinárodní ochrany“ výrazně neodlišují, nicméně termín mezinárodní ochrana zde vyjadřuje částečně modifikované pojetí ochrany, ke kterému došlo v souvislosti se zmíněnou novelizací zákona o azylu, kdy byla do českého právního řádu nově zavedena i tzv. ochrana doplňková, která fakticky představuje propracovanější model dříve používaného pojmu tzv. překážek vycestování.

⁶ Blíže viz BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. HONUSKOVÁ, V., ROZUMKOVÁ, P., op. cit.

státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (kvalifikační směrnice), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statutu mezinárodní ochrany (přepracované znění). Dále je třeba zmínit především nařízení, z nichž bez ohledu na vnitrostátní právní úpravu migrantům a migrantkám přímo vyplývají práva a povinnosti, neboť jsou bez dalšího aplikovatelná. K nejdůležitějším patří Schengenská prováděcí úmluva, Schengenský hraniční kodex, Vízový kodex či nařízení, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musejí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od vízové povinnosti osvobozeni. Ve vztahu k uprchlíkům je zásadní zejména tzv. **dublnské nařízení**, které stanoví, který stát je rozhodný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.⁷

V neposlední řadě je důležité zmínit i dvoustranné či vícestranné mezinárodní smlouvy, a to zejména ty, které se týkají bezvízového styku nebo readmisí,⁸ platící zejména pro osoby, jimž nebyla mezinárodní ochrana na území ČR přiznána (viz níže).

Mezinárodní ochrana je na území ČR udělována buď ve **formě azylu**, což je svým způsobem trvalá forma ochrany, nebo **formou doplňkové ochrany**, která je na rozdíl od azylu poskytována na časově omezenou dobu, po jejímž uplynutí se prověřuje, zda stále existují důvody, pro něž byla udělena. Podle toho pak správní orgán rozhodne o jejím prodloužení či odnětí. **Mezinárodní ochranu tak lze označit za zastřešující pojem pro výše uvedené dvě formy ochrany, přičemž o jejich udělení se rozhoduje v rámci jediného formálního řízení.**

⁷ V současnosti se jedná o **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 (tzv. nařízení Dublin III). Mezi tato kritéria patří např. rodinné vazby žadatele, skutečnost, že je držitelem víza či povolení k pobytu v některém členském státě, nebo že vstoupil na území členských států neoprávněně, popř. že poprvé již v některém členském státě o azyl požádal. Dublinský systém je tak označením pro celý mechanismus, kterým v rámci členských států EU, Norska, Islandu, Švýcarska a Lichtenštejnska dochází k určení právě jednoho jediného státu, ať už žádost o mezinárodní ochranu byla podána kdekoli na území těchto států.

⁸ Za readmisní dohody jsou označovány smlouvy o předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem. Tyto smlouvy máme uzavřeny s některými zeměmi EU i se zeměmi mimo EU, blíže viz např. webové stránky Ministerstva zahraničních věcí.

Žadatele o mezinárodní ochranu definuje zákon o azylu⁹ jako cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizince, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. V postavení žadatele se osoba nachází až do okamžiku pravomocného rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to i po dobu soudního řízení o žalobě u krajského soudu proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, pokud má tato žaloba odkladný účinek, či do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec či cizinka požádali.

Zákon o azylu definuje i pojem **zranitelná osoba**, kterou se rozumí zejména nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilým dítětem nebo rodič či rodina se zletilým dítětem se zdravotním postižením. Za zranitelnou osobu zákon dále považuje osobu starší 65 let, osobu se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotnou ženu, oběť obchodování s lidmi či osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí.¹⁰

Azyl je přiznán zejména tehdy, pokud migrant či migrantka prokáže, že je v zemi svého původu pronásledován/a. **Pronásledování** se však váže k důvodům, přesně vyjmenovaným v ust. § 12 zákona o azylu – tj. z důvodu uplatňování politických práv a svobod, z rasových důvodů, kvůli pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině, pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě, že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Zákon přesně stanoví **definici pronásledování**, kterým se rozumí závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo obdobná jednání, či jednání, která ve svém souhrnu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování.¹¹

Za **původce pronásledování** nebo vážné újmy zákon považuje státní orgán, stranu nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jehož je osoba žadatele či žadatelky státním občanem/občankou nebo v němž měla

⁹ Viz ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

¹⁰ Viz ust. § 2 odst. 1 písm. i) citovaného zákona.

¹¹ Viz ust. § 2 odst. 4 citovaného zákona.

tato osoba, pokud je bez státního občanství, poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování může být i soukromá osoba, pokud je možné prokázat, že stát, strana nebo organizace (a to i organizace mezinárodní), kontrolujících podstatnou část jeho území, nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu.¹²

K tomu však zákon dodává, že **za pronásledování či vážnou újmu se nepovažuje**, pokud se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má (popř. je-li bez občanství, pak na stát jeho posledního trvalého bydliště) a zároveň může-li bezpečně a oprávněně odcestovat do jiné části státu, vstoupit do ní a usadit se v ní, a pokud s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo pokud má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu.¹³

Azyl však není udělen pouze z důvodů pronásledování. Dalším důvodem jeho udělení **je sloučení s rodinným příslušníkem (manželem, nezletilým dítětem nebo v případě nezletilého dítěte s rodičem), kterému již byl azyl udělen.**

Posledním důvodem k udělení azylu jsou tzv. **humanitární důvody**. Na humanitární azyl **není právní nárok a záleží pouze na uvážení Ministerstva vnitra, komu jej udělí a z jakých důvodů.**

Kromě výše uvedeného však může Česká republika bez předchozího řízení udělit azyl, pokud je cizinec **uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy** rozhodnutím UNHCR, za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene mezi smluvními státy Ženevské konvence.

Pokud Ministerstvo vnitra nezjistí v dostatečné míře u konkrétní osoby azylové důvody, ale žadatel zároveň prokáže, že by mu v případě návratu do vlasti **hrozilo** nebezpečí uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, dále, kdyby se návratem do vlasti ocitl

¹² Viz ust. § 2 odst. 6 citovaného zákona.

¹³ Viz ust. § 2 odst. 7 citovaného zákona. Zákon dále upravuje i definici toho, co považuje za účinnou ochranu před pronásledováním, a to rovněž v ust. § 2, odst. 5.

ve vážném ohrožení života nebo lidské důstojnosti v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, **může být takové osobě udělena doplňková ochrana.**

I doplňková ochrana může být udělena z důvodu sloučení s rodinným příslušníkem (manželem, nezletilým dítětem nebo v případě nezletilého dítěte s rodičem), kterému již byla doplňková ochrana udělena.

Cizinci a cizinky, které získají azyl či doplňkovou ochranu, se ocitají v obdobném postavení, jako mají osoby ze zemí mimo území EU s uděleným trvalým pobytem, resp. na osoby, kterým byl azyl přiznán, se pohlíží jako na ty, jimž bylo pobytové oprávnění formou trvalého pobytu uděleno. Podle udělené formy ochrany se pak takové osoby označují za **azylanty a azylantky či osoby s doplňkovou ochranou**. Azyl je udělován fakticky bez časového omezení, na rozdíl od doplňkové ochrany, kdy je postavení osob, které ji získají, omezeno dobou, na niž byla tato ochrana udělena, přičemž mají možnost požádat o udělení povolení k trvalému pobytu, a to po pěti letech pobytu na území. Do doby pobytu na území se částečně či zcela započítává i doba probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně. Pro všechny osoby, které získají mezinárodní ochranu, obecně platí, že nemohou cestovat do země původu - v takovém případě by udělenou ochranu pozbyly.

1.2. Průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany

Řízení o udělení mezinárodní ochrany je řízením správním, které je v 1. instanci vedeno Ministerstvem vnitra ČR, Odborem azylové a migrační politiky. V řízení se v zásadě postupuje podle správního řádu,¹⁴ až na výjimky z jeho použití, které jsou taxativně vyjmenovány v zákoně o azylu. Cizinec či cizinka podává pouze jednu žádost, v jejímž rámci se rozhoduje jak o udělení azylu, tak i o udělení doplňkové ochrany. Pokud jsou splněny podmínky pro udělení obou forem ochrany, má přednost azyl jako silnější institut a vyšší forma ochrany.

Během řízení, v němž se rozhoduje o tom, zda bude mezinárodní ochrana udělena, se na cizince a cizinky pohlíží jako na žadatele či žadatelky

¹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

o mezinárodní ochranu. Jejich specifické postavení vychází právě z jedinečnosti institutu mezinárodní ochrany a především z toho, že se ocitají v postavení, kdy nevědí, zda na území ČR budou moci zůstat či ne. Od počátku řízení o mezinárodní ochraně mají přístup do veřejného zdravotního pojištění. Přístup na trh práce je jim otevřen až po 6 měsících ode dne zahájení řízení o mezinárodní ochraně. Po dobu probíhajícího řízení je těmto osobám poskytnuto ubytování, strava, psychologické a sociální služby a mají rovněž právo na právní zastoupení. Správní orgán, tj. Ministerstvo vnitra, nerozhoduje pouze ve věci samé, zákon mu dává k dispozici i možnost rozhodnout (za přesně definovaných okolností) o zastavení řízení či o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné ve zrychleném řízení. Ve 2. instanci o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozhodují krajské soudy, poslední možností jak zvrátit správní rozhodnutí je pak kasační stížnost, podaná k Nejvyššímu správnímu soudu.

Žadatelé o mezinárodní ochranu nejsou držiteli tohoto statusu dlouhodobě. Ve výjimečných případech se v tomto nejistém statusu nacházejí po dobu několika let, častěji jde však o měsíce. Jejich status žadatele je ukončen buď pozitivním rozhodnutím resp. udělením určité ochrany, anebo rozhodnutím negativním, po němž by měl, po vyčerpání zákonem daných opravných prostředků, následovat návrat do země původu, kterému předchází vyznačení tzv. výjezdního příkazu, opravňujícího cizince či cizinku k vycestování z našeho území ve stanovené lhůtě.

1.2.1. Orgány státní správy vstupující do průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany

Otázky azylové a migrační jsou plně v kompetenci tří složek Ministerstva vnitra: Odboru azylové a migrační politiky (OAMP), Správy uprchlických zařízení (SUZ) a Policie České republiky (PČR).

Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP)

Odbor azylové a migrační politiky je útvarom Ministerstva vnitra pro výkon působnosti vymezené ministerstvu v oblasti mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců, koncepce integrace cizinců, státního integračního

programu a schengenské spolupráce. Odbor je útvarem ministerstva pro řízení organizační složky státu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra; předkládá návrhy na zřízení či změnu charakteru azylových zařízení nebo zařízení pro zajištění cizinců.¹⁵

V oblasti mezinárodní ochrany je OAMP MV ČR správním orgánem odpovědným za vedení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany jako orgán I. stupně,¹⁶ které se provádí v příslušných pracovištích oddělení mezinárodní ochrany.¹⁷

Správa uprchlických zařízení (SUZ)

SUZ je organizační složka státu podřízená náměstkovi ministra vnitra pro veřejný pořádek a bezpečnost. Prostřednictvím SUZ Česká republika zabezpečuje ubytování a další služby žadatelům, azylantům a zajištěným cizincům. Úkolem SUZ je nabídnout těmto osobám odpovídající a důstojné podmínky. Provozuje přijímací, pobytová a integrační azylová střediska, dále zařízení pro zajištění cizinců a Centra na podporu integrace cizinců.

SUZ se dále stala na základě generálním poskytovatelem integračních služeb pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou.¹⁸ Asistence oprávněným osobám bude ze strany SUZ a ostatních subjektů poskytována zejména v oblasti bydlení, zaměstnání, vzdělávání a v oblasti sociální a zdravotní. Naváže tak na činnost, kterou v loňském roce rozvíjela Charita ČR.¹⁹

SUZ také zodpovídá za zajištění základních životních potřeb a možnosti důstojné existence osobám žádajícím o mezinárodní ochranu v ČR po dobu vyřizování jejich řízení před OAMP MV ČR která k tomuto účelu provozuje **azylová zařízení**

¹⁵ Ministerstvo vnitra ČR. *Odbor azylové a migrační politiky* (online). Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-azylove-a-migracni-politiky.aspx>.

¹⁶ Ministerstvo vnitra ČR. *Azyl. Průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany* (online). Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>.

¹⁷ Ministerstvo vnitra ČR. *Azyl. Oddělení mezinárodní ochrany* (online). Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/oddeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>.

¹⁸ Usnesení vlády ČR č. 36 ze dne 16. ledna 2017 o změně usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících; viz Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, č. 1/2017, vydaný dne 21. 2. 2017, dostupný na: www.mvcr.cz/soubor/vestnik-vlady-pro-kraje-a-obce-1-2017.aspx.

¹⁹ SUZ. *Aktuality. Státní integrační program* (online). 21. 2. 2017. Dostupné na: <http://www.suz.cz/uvod/aktuality/2017/02/statni-integracni-program/>.

(AZ), a to přijímací, pobytová a integrační azylová střediska.²⁰ Kromě poskytnutí ubytování, stravy a hygienických prostředků SUZ zodpovídá za zajištění zdravotní péče, předškolní výchovy, poskytnutí sociálního nebo psychologického poradenství a nabídku volnočasových aktivit. Ke klientům je přístupováno individuálně s ohledem na náboženské, etnické a kulturní odlišnosti. Především v PoS, kde žadatelé a žadatelky tráví obvykle nejdelší dobu, je důraz kladen na sociální práci doplněnou o volnočasové aktivity.²¹ Dle vyjádření komunikačních partnerů je zvláštní pozornost věnována zranitelným osobám, spadajícím pod definici v zákonu o azylu (viz výše), zejm. jim je poskytována specializovaná sociální péče.

a) Přijímací středisko (PŘS)

Přijímací středisko slouží k ubytování nově příchozích žadatelů o mezinárodní ochranu do doby ukončení základních vstupních úkonů: identifikace totožnosti, zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, vstupní pohovor a sociální šetření, předepsaná vstupní zdravotní prohlídka. PŘS není možné volně opustit. K únoru 2017 SUZ provozuje dvě PŘS: tranzitní prostor mezinárodního letiště Praha-Ruzyně a Zastávka (Jihomoravský kraj)

b) Pobytové středisko (PoS)

Pobytové středisko slouží k ubytování žadatelů, kteří prošli předepsanými vstupními úkony v PŘS, a to po dobu řízení ve věci jejich žádosti o mezinárodní ochranu. Žadatelé mohou svobodně střediska opouštět nebo využít možnosti pobytu v soukromí. K únoru 2017 SUZ provozuje dvě PoS: Kostelec nad Orlicí (Královéhradecký kraj) a Havířov (Moravskoslezský kraj).

Ke dni 31. 12 2015 byla celková kapacita přijímacích a pobytových středisek 607 lůžek.²²

²⁰ SUZ. *Přehled. Základní informace o provozovaných zařízeních.* Dostupné na: <http://www.suz.cz/prehled/prehled/>.

²¹ MV ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace na území ČR za rok 2015, s. 146. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>.

²² MV ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace na území ČR za rok 2015, s. 146. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>.

c) Integrační středisko (IAS)

Integrační středisko slouží osobám, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana a které vstoupily do Státního integračního programu a požádaly o dočasné ubytování v IAS. Doba strávená v IAS (max. 18 měsíců) slouží především k osvojení českého jazyka a získání samostatného bydlení a zaměstnání. Ubytování v IAS je zpoplatněno. Pracovníci středisek spolu s pracovníky z neziskových organizací klientům IAS v případě jejich zájmu mohou poskytnout potřebné poradenství, asistenci a další integrační aktivity. K únoru 2017 SUZ provozuje čtyři IAS: Jaroměř (Královéhradecký kraj), Předlice (Ústecký kraj), Brno (Jihomoravský kraj) a Havířov (Severomoravský kraj), ve kterých je azylantům k dispozici celkem 43 ubytovacích jednotek s maximální kapacitou 152 lůžek.²³

d) Zařízení pro zajištění cizinců (ZZC)

Zařízení pro zajištění cizinců (nebo také „detence“) slouží primárně k zajištění cizinců, kterým bylo vydáno pracovníky cizinecké policie rozhodnutí o správním vyhoštění a o zajištění. Klientelu tvoří osoby, které se pobytem na území ČR dostaly do rozporu s legislativou. Akcent je kladen zejména na kroky spojené se ztotožněním klienta (ten je často bez platných dokladů). Zajištěny mohou být jen osoby ve věku nad 15 let. Vnější ostrahu zajišťuje Policie ČR, vnitřní smluvní bezpečnostní agentura. Těžištěm práce SUZ je v tomto ohledu poskytnutí ubytování a stravy, o další služby se stará zdravotnický personál i sociální pracovníci. K únoru 2017 SUZ provozuje tři ZZC: Bělá pod Bezdězem (Středočeský kraj), Vyšší Lhoty (Středočeský kraj) a Balková (Ústecký kraj).²⁴

Další orgány státní správy s působností v oblasti mezinárodní ochrany

Omezený rozsah působnosti v oblasti cizinecké problematiky a mezinárodní ochrany zastřešuje v rámci **Policie České republiky (PČR) Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP)**, jež je výkonným útvarům policie s celostátní působností, specializovaným ústředním metodicko-řídícím, odborným, analytickým, kontrolním a výkonným útvarům, který má na starosti ochranu

²³ Ibid, s. 147.

²⁴ ZZC Balková bylo otevřeno od 1.1.2017 po ukončení potřebné rekonstrukce areálu, do té doby bylo v provozu ZZC Drahonice u Lubence, viz http://www.denik.cz/regiony/drahonice_uprchlici_20161026-r5n0.html.

vnějších hranic schengenského prostoru a ve vymezeném rozsahu se podílí na ochraně civilního letectví před protiprávními činy. V přímé podřízenosti ŘSCP působí inspektoráty cizinecké policie, které zajišťují ochranu vnějších hranic na všech mezinárodních letištích České republiky, dále pak zařízení pro zajištění cizinců a Příjímací středisko cizinců Zastávka u Brna. V azylových zařízeních pak do kompetence ŘSCP spadá zejména identifikace žadatelů o mezinárodní ochranu.

1.2.2. Projevení úmyslu a podání žádosti, průběh řízení v 1. Instanci

Zahájení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany je vázáno na písemně či ústně do protokolu učiněné podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizincem či cizinkou. Jde tedy o projev vůle, z něhož je zřejmé, že konkrétní osoba hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Požádat o mezinárodní ochranu je možné na zákonem přesně vyjmenovaných místech²⁵, a to buď na policii, hraničním přechodu, v **příjímacím středisku**, na Odboru cizinecké policie (za podmínky, že se osoba dostavila dobrovolně) nebo i v zařízení pro zajištění cizinců (s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy sjednané s jinými členskými státy Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie). V případě, že se cizinec či cizinka nachází ve zdravotnickém zařízení, ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, v ochranném léčení nebo je jinak z moci úřední omezena jeho/její svoboda pohybu, lze podat žádost o mezinárodní ochranu písemně přímo vůči ministerstvu. Je tedy zřejmé, že žádost lze podat pouze na území České republiky (nikoliv například prostřednictvím ambasády).

Za prohlášení o mezinárodní ochraně se ovšem nepovažuje projev vůle cizince učiněný během jeho vycestování, učinil-li cizinec toto prohlášení po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, po pravomocném ukončení soudního řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, po pravomocném ukončení řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem.

²⁵ Viz ust. § 3a odst. 1 zákona o azylu.

Pokud cizinec či cizinka nežádá přímo v přijímacím středisku, má povinnost dostavit se do toho střediska do 24 hodin od prohlášení o úmyslu požádat o udělení mezinárodní ochrany. Výjimkou jsou takové situace, kdy se cizinec z objektivních důvodů nemůže do přijímacího střediska dostavit (vězení, hospitalizace). V takovém případě ho navštíví zaměstnanec ministerstva přímo ve vězení nebo ve zdravotnickém zařízení, a to za účelem poskytnutí podrobnějších údajů k podané žádosti či k provedení dalších úkonů. Ve lhůtě 24 hodin od okamžiku, kdy byl cizinec propuštěn z hospitalizace, výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody, ochranného léčení či bylo jinak úředním rozhodnutím zrušeno omezení svobody pohybu, je opět povinen dopravit se do přijímacího střediska.

V přijímacím středisku (PřS Ruzyně v areálu Letiště Václava Havla, PřS Zastávka u Brna v Jihomoravském kraji) žadatel podává už přímo žádost o udělení mezinárodní ochrany a zároveň je také povinen se podrobit sejmutí daktyloskopických otisků prstů, pořízení obrazového záznamu s cílem zjistit nebo ověřit jeho totožnost. Povinné je i lékařské vyšetření zaměřené na zjištění, zda žadatel netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život jiných osob. Musí také odevzdat svůj osobní doklad a strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí, a to v případě důvodného podezření, že ukrývá něco, co by mohlo sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí (např. cestovní či jiný doklad), nebo věc ohrožující život či zdraví osob, alkohol a jinou návykovou látku, v přijímacím středisku na mezinárodním letišti i elektronické komunikační zařízení.

Po provedení nezbytných úkonů je cizinec, resp. nyní již žadatel o mezinárodní ochranu, obvykle přemístěn do **pobytového střediska**, kde čeká na doručení rozhodnutí prvoinstančního rozhodnutí,²⁶ pokud si ovšem nezvolí odchod do soukromí mimo pobytové středisko. V pobytovém zařízení má (při splnění dalších podmínek) právo na ubytování, stravu, základní hygienické prostředky popř. jiné služby a kapesné - tyto služby jsou bezplatné pouze tehdy, pokud žadatel nemá finanční prostředky převyšující částku životního minima. Pokud se žadatel rozhodne pro pobyt mimo pobytové středisko, hradí si s tím spojené náklady sám.

²⁶ Podrobněji k podmínkám pobytu viz webové stránky Správy uprchlických zařízení, příspěvkové organizace MVČR, která tato zařízení provozuje (tj. přijímací, pobytová, zajišťovací a integrační střediska), <http://www.suz.cz>.

Zákon však umožňuje ministerstvu rozhodnout o zajištění osoby v **přijímacím středisku** i po provedení všech výše jmenovaných opatření, a to až po dobu 120 dní, zejména pokud nebyla spolehlivě zjištěna jeho totožnost (cestovní doklad je neplatný, doklad totožnosti padělaný), ale i tehdy, pokud správní orgán vyhodnotí, že žadatel představuje nebezpečí pro bezpečnost státu, veřejné zdraví či veřejný pořádek. Proti tomuto rozhodnutí lze podat ve lhůtě žalobu k soudu.

Již v přijímacím středisku a k podané žádosti je cizinec **povinen poskytnout údaje** o jménu, datu a místě narození, národnosti, náboženském a politickém přesvědčení, rodinném stavu, posledním trvalém bydlišti, dni a způsobu cesty a vstupu na území, cestovním dokladu, zdravotním stavu či o jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět.

Důležitou povinností je i uvést důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Za tímto účelem je obvykle veden s žadatelem jeden či více **pohovorů**, v jejichž rámci má možnost tyto důvody blíže specifikovat. Zákon nicméně upravuje i situace, kdy se pohovor neprovádí.²⁷ Žadatel má **právo jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět**. Za tímto účelem mu ministerstvo **bezplatně zajistí tlumočnicka**, a to na úkony, ke kterým ho tento správní orgán předvolal. Na vlastní náklady si ovšem může přizvat dalšího tlumočnicka podle své volby. **Pohovor je stěžejním úkonem celého řízení**. Na výslovnou žádost osoby nebo v důvodných případech zajistí ministerstvo **vedení pohovoru osobou stejného pohlaví**, totéž pak platí, **je-li to v možnostech** tohoto správního orgánu, i o **tlumočení**.

Žadatel či žadatelka může kdykoliv během tohoto řízení předkládat či navrhnout ministerstvu **jakékoliv další důkazy na podporu svých tvrzení**. Pokud jde o písemnosti vyhotovené v cizím jazyce, musejí být předloženy v originálním znění a zároveň v překladu do českého jazyka, pokud se nejedná o písemnosti vyhotovené v jazyce, v němž se řízení vede. Žadatel má právo být ve styku s **Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)** či s **nestátními neziskovými organizacemi**, které se zabývají ochranou práv žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, důležité je i **právo požádat o právní pomoc jinou osobu**, popř. se nechat v řízení touto osobou zastupovat na základě

²⁷ Srov. ust. § 23 zákona o azylu.

písemného zplnomocnění. Osoby starší 18 let mají právo jednat v řízení o udělení mezinárodní ochrany samostatně, osoby mladší musejí být během řízení zastupovány zákonným zástupcem, a to už při podání žádosti. Není-li to možné, správní orgán jim ustanoví opatrovníka pro řízení. Pokud nemůže cizinec v řízení samostatně jednat z důvodu svého zdravotního stavu, ustanoví mu ministerstvo opatrovníka pouze pro účely řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Řízení o udělení mezinárodní ochrany může být ukončeno několika způsoby: **rozhodnutím ve věci** (udělení či neudělení azylu či doplňkové ochrany), **zamítnutím žádosti o udělení jako zjevně nedůvodné**, nebo **zastavením řízení**; každý žadatel je povinen si toto vyrozumění převzít.

Zákon definuje tzv. **nepřípustné žádosti**, v jejichž případě se řízení vždy zastaví.²⁸ Mezi ně patří žádosti podané občanem Evropské unie, dále žádosti, k jejichž posouzení je příslušný jiný členský stát Evropské unie nebo žádosti v případech, kdy bylo cizinci uděleno postavení uprchlíka jiným státem EU. Za nepřípustnou je označena i žádost cizince, který pochází ze státu, který Česká republika považuje za **evropskou bezpečnou třetí zemi (či bezpečnou třetí zemi)**, za předpokladu, že cizinec neprokáže, že v jeho případě nelze tento stát za bezpečnou zemi považovat (nebo pokud se nejedná o nezletilou osobu bez doprovodu). Nepřípustnou je shledána i **opakovaná žádost**, kterou podal cizinec bez uvedení nebo objevení nových skutečností, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Usnesení o zastavení řízení ministerstvo doručí na adresu místa pobytu žadatele na území, pokud ji uvede. Jinak usnesení uloží po dobu 10 dnů v azylovém zařízení, kde byl naposledy přihlášen k pobytu a oznámení o uložení písemnosti vyvěsí na úřední desce v tomto azylovém zařízení.

Ministerstvo řízení **zastaví i v dalších případech**, např. pokud žadatel o udělení mezinárodní ochrany vzal žádost zpět, získal státní občanství ČR nebo zemřel, pokud se bez vážného důvodu nedostavil k poskytnutí údajů k podané žádosti nebo k pohovoru, nebo pokud neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění stavu věci, o němž jsou důvodné pochybnosti. V souvislosti s tím, že

²⁸ Viz ust. § 10a citovaného zákona.

žadatel má povinnost setrvat po dobu řízení na našem území, správní orgán rozhodne o zastavení řízení i v případě, pokud žadatel v průběhu řízení vstoupil na území jiného státu nebo se o vstup na území jiného státu pokusil, nebo nelze zjistit místo pobytu žadatele či na základě dosud zjištěného stavu věci rozhodnout.

Specifickou situací jsou tzv. **zjevně nedůvodné žádosti**, v jejichž případě provádí správní orgán tzv. **zrychlené řízení**. V takovém případě musí být rozhodnuto nejpozději do 30 dnů ode dne poskytnutí podrobnějších údajů k žádosti a za určitých okolností se ani neposuzuje, zda taková osoba splňuje podmínky pro udělení azylu či doplňkové ochrany.²⁹ Ministerstvo **zamítne žádost** o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou, jestliže žadatel uvádí jen ekonomické důvody, bez vážného důvodu uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství nebo tyto údaje odmítá uvést, žádá o udělení mezinárodní ochrany pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze, má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států (pokud neprokáže, že této ochrany využít nemohl) či pokud uvádí skutečnosti zjevně nevěrohodné. Za zjevně nedůvodnou se pokládá i žádost, kterou cizinec podal s cílem ztížit zjištění skutečného stavu věci, nebo pokud zničil, poškodil nebo zatajil svůj cestovní doklad či jinou důležitou listinu, anebo s tímto cílem předložil padělaný nebo pozměněný cestovní doklad či jinou důležitou listinu, nebo podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo vydání k trestnímu stíhání do ciziny, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve. Zjevně nedůvodnou žádostí je i žádost cizince, který přichází ze státu, který Česká republika považuje za **bezpečnou zemi původu**. Nicméně za zjevně nedůvodnou **nemůže** být označena žádost **nezletilé osoby bez doprovodu**.

V ostatních případech vydá správní orgán rozhodnutí ve věci. **Platí přitom, že takové rozhodnutí bude vydáno do 6 měsíců** ode dne poskytnutí podrobnějších údajů k žádosti rozhodnutí ve věci. Nelze-li ovšem vzhledem k povaze věci rozhodnout v této lhůtě, může ji ministerstvo prodloužit, a to ze zákonem stanovených důvodů. O prodloužení lhůty účastníka řízení bez zbytečného odkladu písemně vyrozumí. Rozhodnutí ve věci je žadatel

²⁹ Viz ust. § 16 zákona o azylu.

povinen si převzít osobně, bez ohledu na zvoleného zmocněnce. Právní moci nabývá dnem doručení žadateli.

Pokud bude v průběhu řízení zjištěno, že cizinec je pronásledován z některého důvodu, které zákon předvídá,³⁰ bude vydáno **rozhodnutí o udělení azylu**. Stejně rozhodnutí bude vydáno i v případě hodném zvláštního zřetele k rodinnému příslušníku azylanta, a to za účelem sloučení rodiny.³¹ Pokud v řízení nebude zjištěn důvod pro udělení azylu z důvodu pronásledování, ale budou shledány důvody hodné zvláštního zřetele, správní orgán rozhodne o udělení humanitárního azylu.³² Ve všech těchto případech obdrží azylant průkaz povolení k pobytu azylanta, který jej opravňuje trvale pobývat na území ČR, může také požádat ministerstvo o speciální druh cestovního dokladu pro uprchlíky.

Bude-li v řízení zjištěno, že cizinec sice nesplňuje důvody pro udělení azylu, nicméně že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl vrácen do státu, jehož je státním občanem, (nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště), hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy³³, a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště, vydá správní orgán **rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany**.³⁴ Doplňková ochrana bude udělena v případě hodném zvláštního zřetele i rodinnému příslušníkovi osoby s už udělenou doplňkovou ochranou, a to za účelem sloučení rodiny. V případě udělení doplňkové ochrany obdrží cizinec průkaz povolení k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany, který mu umožňuje legální pobyt na území ČR po dobu v něm uvedenou. Nejpozději 30 dnů před plynutím doby, na kterou byla žadateli doplňková ochrana udělena, má možnost požádat ministerstvo o její prodloužení.

³⁰ Viz výše v textu, pojmy azyl a pronásledování, tj. pro uplatňování politických práv a svobod, nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů, podrobně pak ust. § 12 zákona o azylu.

³¹ Podrobněji ust. § 13 citovaného zákona.

³² Viz ust. § 14 citovaného zákona.

³³ Viz úvod textu. Za vážnou újmu se podle zákona o azylu považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti civilisty z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

³⁴ Viz ust. § 14a citovaného zákona.

V případech neshledání důvodů pro udělení jedné z výše uvedených forem mezinárodní ochrany vydá správní orgán **rozhodnutí o jejím neudělení, tj. negativní rozhodnutí ve věci.**

Ať již správní orgán rozhodne jakkoliv, každé rozhodnutí musí obsahovat předepsané náležitosti, vč. odůvodnění a rozboru úvah, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních norem. Rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení.

1.2.3. Podání žaloby a průběh řízení ve 2. Instanci

Proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu lze podat **žalobu ke krajskému soudu**. Místně příslušný je soud podle místa hlášeného pobytu cizince v den podání žaloby. Žalobu je možné podat obecně **ve lhůtě 15 dní** ode dne doručení rozhodnutí. Od této lhůty však existují odchylky - u rozhodnutí, jimiž se žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, popř. rozhodnutí o žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců či u těch rozhodnutí, která byla doručena žadateli v době jeho pobytu v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště či v případech, kdy bylo zastaveno řízení z důvodů nepřijatelnosti žádosti, je stanovena lhůta pro podání žaloby **pouze 7 dnů**.

Řízení je vedeno podle soudního řádu správního³⁵, který podrobně upravuje otázky správního soudnictví. Včas podaná žaloba má až na výjimky **odkladný účinek**. Mezi tyto výjimky patří (za určitých zákonem stanovených okolností) žaloba proti zastavení řízení³⁶, stejně tak jako (opět z určitých zákonem specifikovaných okolností) žaloba proti rozhodnutí, kterým se žádost zamítá jako zjevně nedůvodná.³⁷ Odkladný účinek pak nemá ani žaloba proti rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

I po dobu řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra je cizinec či cizinka nadále v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, tj. např. se stále účastní veřejného zdravotního pojištění. Platí také, že pokud má žaloba odkladný účinek,

³⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

³⁶ Dle ust. § 2ř zákona o azylu. Do této výjimky nespadá zastavení řízení v případě aplikace ustanovení o třetí bezpečné zemi.

³⁷ Viz ust. § 16, odst. odst. 1 písm. b), d), f) a g) zákona o azylu.

nemůže být žadatel z území České republiky do ukončení soudního řízení vyhoštěn.

V rámci tohoto stupně řízení pak krajský soud zvažuje, zda Ministerstvo vnitra posoudilo žádost řádně a v mezích zákona, zda přihlédlo ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, řádně odůvodnilo své rozhodnutí, zda byl s konkrétní osobou veden správně pohovor a nedošlo k porušení jejích práv. Po celou dobu trvání řízení před krajským soudem má žadatel možnost podávat doplnění, v tomto případě však již jen v českém jazyce. Před soudem mohou být zastoupeni advokátem či právníkem neziskových organizací, a to na základě udělené plné moci. Mají nárok na tlumočníka, o kterého však musejí explicitně požádat. V řízení před soudem mají právo jednat v mateřském jazyce.

Chce-li být žadatel zastoupen advokátem a nemá zároveň dostatek financí, je možné požádat soud o bezplatné ustanovení advokáta (ex offo). Soud pak posoudí, zda na ustanovení advokáta je či není nárok. Žadatel či žadatelka mají právo zúčastnit se jednání před soudem osobně, o této skutečnosti je nutné informovat soud.

V souladu se zásadami správního soudnictví nemá krajský soud pravomoc sám rozhodnout o udělení mezinárodní ochrany namísto správního orgánu. Soud tedy buď rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší, čímž se případ navrací zpět do 1. instance k novému rozhodnutí Ministerstva vnitra, nebo žalobu zamítne. U zrušujícího rozsudku či rozsudku vyslovujícího nicotnost rozhodnutí správního orgánu je správní orgán názorem soudu vázán.

1.2.4. Řízení před Nejvyšším správním soudem

Proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany lze ještě podat **kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně**, a to ve lhůtě **dvou týdnů ode dne doručení rozsudku**.

Kasační stížnost však lze podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti (spočívající v tom, že v předcházejícím řízení soud nesprávně posoudil právní otázky či nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení) nebo

vady řízení (např. skutková podstata, z níž vycházel správní orgán, nemá oporu v zákoně nebo je v rozporu s obsahem spisu, či nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost).

Zákon o azylu přiznává podané kasační stížnosti přímo ze zákona **odkladný účinek pouze tehdy, pokud odkladný účinek měla i žaloba podaná ke krajskému soudu**. Má-li kasační stížnost odkladný účinek, nemohou být cizinec či cizinka po dobu soudního řízení před Nejvyšším správním soudem z území České republiky vyhoštěni. **Nehledí se na ně však již jako na žadatele o mezinárodní ochranu**. Na místo toho však při splnění zákonem daných povinností (Odboru azylové a migrační politiky je třeba v takovém případě doložit kopii kasační stížnosti, vč. důkazu o jejím zaslání soudu v zákonné lhůtě a zároveň i dokladu o ubytování, vč. ověřeného podpisu vlastníka a výpisu z katastru nemovitostí) získají takové osoby **potvrzení o strpění na území**, jehož doba platnosti je odvozena od probíhajícího řízení před Nejvyšším správním soudem. Zároveň však stále spadají do systému veřejného zdravotního pojištění a v případě, že si sami nejsou schopni zajistit ubytování, mohou požádat Správu uprchlických zařízení o jeho zajištění. Řízení před tímto soudem je vedeno pouze písemnou formou, kdy soud řeší, zda v jeho průběhu (tj. jak před správním orgánem, tak před odvolacím soudem) proběhlo vše v souladu se zákony a mezinárodními úmluvami. **V řízení musí být cizinec zastoupen advokátem**, kterého si tyto osoby samy hradí; v případě nedostatku finančních prostředků však mohou požádat soud o bezplatné ustanovení advokáta.

Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost pro nepřijatelnost, jestliže kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Toto své rozhodnutí o odmítnutí z důvodů nepřijatelnosti nemusí nijak zdůvodňovat.

Shledá-li Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, rozhodnutí soudu předchozí instance zruší a věc vrátí soudu k dalšímu řízení. V tomto případě končí platnost víza za účelem strpění, na cizince či cizinku se opět hledí jakožto na žadatele o udělení mezinárodní ochrany a řízení o její udělení pokračuje dál. Není-li stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne.

V okamžiku, kdy je advokátovi cizince či cizinky doručeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zamítnutí či odmítnutí kasační stížnosti, nabývá právní moci, řízení o mezinárodní ochraně je zcela u konce a končí i platnost vydaného potvrzení o strpění na území. Od tohoto okamžiku také cizinci či cizince běží lhůta 15 dnů, během níž jsou povinni dostavit se ke správnímu orgánu (OAMP) za účelem vystavení výjezdního příkazu.

Cizinec či cizinka mohou požádat o úhradu nákladů spojených s **dobrovolným návratem do země původu nebo jiného státu (tzv. repatriace)**. Žádost musí být písemně podaná, a to v době, než tyto osoby obdrží rozhodnutí ministerstva o udělení či neudělení mezinárodní ochrany a dále po dobu běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva, nebo do 7 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu, po dobu lhůty k podání kasační stížnosti nebo do 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti. Po celou dobu, co bude vyřizována žádost o repatriaci, se na cizince či cizinku pro účely poskytování zdravotní péče, ubytování, stravy a jiných nezbytných služeb nahlíží jako na žadatele/žadatelku o udělení mezinárodní ochrany.

V okamžiku konce řízení o udělení mezinárodní ochrany, za předpokladu všech pravomocných rozhodnutí (a nepodání žádosti o repatriaci) se cizinec či cizinka ocitají v gesci zákona o pobytu cizinců.³⁸ Pokud po uplynutí doby stanovené ve výjezdním příkazu, resp. po jeho neprodloužení správním orgánem i nadále setrvávají na našem území v rozporu s citovaným zákonem o pobytu cizinců, považuje se jejich **pobyt za neoprávněný, resp. neregulérní** a mimo jiné se vystavují nebezpečí udělení správního vyhoštění či (pro některé odmítnuté žadatele či žadatelky opakovaného) pobytu v detenčním zařízení.

Pokud jde o azylanty a osoby s doplňkovou ochranou, ani jejich status nemusí být trvalého, resp. dlouhodobého charakteru - zákon o azylu upravuje i důvody odnětí a zánik azylu či doplňkové ochrany.³⁹

³⁸Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, v platném znění.

³⁹Srov. ust. § 17 a násl. zákona o azylu.

1.3. Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu dle zákona o azylu

Zákon o azylu upravuje institut zajištění⁴⁰ (omezení na svobodě) žadatelů o mezinárodní ochranu. Vzhledem k tomu, že se jedná o výrazný zásah do práv žadatelů, omezuje zákon uplatnění opatření taxativním výčtem pro jeho aplikaci. Zajištění žadatele je možné za účelem zjištění totožnosti, v případě, že se prokazuje padělaným nebo pozměněným dokladem, představuje nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, žadatel neposkytuje při řízení nezbytnou součinnost či se jedná o osoby předávané na základě Dublinského nařízení, které se již vyhnuly realizaci přemístění, nebo projevíly úmysl rozhodnutí o přemístění nerespektovat. Zajištění může být realizováno jak v přijímacím středisku, tak v Zařízení pro zajištění cizinců⁴¹. V §47 zákona je zakotvena úprava zvláštních opatření, což jsou opatření, která nahrazují či předchází rozhodnutí o zajištění, pokud účelu zajištění lze dosáhnout právě uložením zvláštního opatření. Zvláštní opatření lze uložit ve formě povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku nebo povinnosti osobně se hlásit ve stanovené době.

Právní úprava reflektuje zvláštní postavení zranitelných osob (v rozsahu definice zákona o azylu viz výše), kdy umožňuje jejich zajištění pouze u osob starších 18 let, které opakovaně závažným způsobem porušily povinnost uloženou zvláštním opatřením. V případě zvláštních opatření pak lze uložit tuto povinnost, pokud tomu nebrání specifické potřeby nebo osobní situace žadatele, který je zranitelnou osobou. Nezletilým žadatelům bez doprovodu nelze zvláštní opatření uložit vůbec.

1.4. Postavení zranitelných osob

Zákon o azylu stanoví pro zranitelné osoby v několika ustanoveních speciální přístup a podmínky. Týká se to především problematiky omezení svobody a omezení svobody pohybu v právní úpravě institutů zajištění a zvláštního

⁴⁰ ust. §46a a násl. zákona o azylu.

⁴¹ ust. §130 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

opatření, či zvýšenou ochranu pro některé skupiny v případě opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu a jejich přípustnosti. Obdobně jsou zranitelné osoby vyňaty z režimu tzv. letištního řízení, tedy situace, kdy je žádost o mezinárodní ochranu podaná v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. V případě zranitelných osob nejsou žadatelé drženi v zařízení na letišti, ale přemístěni přímo do přijímacího střediska⁴². Z hlediska samotného řízení má správní orgán povinnost dbát zvýšenou pozornost k potřebám zranitelných osob, tato povinnost se pak např. může projevit při posuzování žádosti žadatele o mezinárodní ochranu o tlumočení osobou stejného pohlaví. Zákonná úprava dává správnímu orgánu možnost správního uvážení v případě důvodů hodných zvláštního zřetele nebo na výslovnou žádost žadatele tlumočení osobou stejného pohlaví zajistit.

Zákon dále velmi úsporně obsahuje úpravu naznačující identifikaci zranitelných osob, která je ale pro samotné řízení o udělení mezinárodní ochrany zásadní, především tedy pro zajištění ochrany práv těchto osob. Ustanovení §10 zakotvuje povinnost správního orgánu určit v souvislosti s poskytnutím údajů k žádosti o mezinárodní ochranu, zda je žadatel či žadatelka zranitelnou osobou. V případě, že je zranitelná osoba takto identifikována, správní orgán má dále povinnost určit, zda potřebuje podporu při prosazování svých práv. O poskytnutí podpory správní orgán může rozhodnout v průběhu celého řízení. Z hlediska obsahu řízení může být samotná zranitelnost osoby v individuálních případech rozhodná pro udělení či neudělení mezinárodní ochrany. Identifikace a zajištění podpory pro zranitelné osoby může být v mnoha případech klíčovým okamžikem řízení. Žadatelé o mezinárodní ochranu mají zákonem dané právo požádat o právní pomoc⁴³, pomoc a podpora pro zranitelné osoby v průběhu řízení by měla dle jejich potřeb zasahovat nad rámec běžné pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu.

Povinnost identifikace zranitelné osoby je dále zakotvena pro provozovatele azylového zařízení, kde žadatel o mezinárodní ochranu pobývá⁴⁴. Provozovatel má také za povinnost určit, zda má zranitelná osoba specifické potřeby, určit povahu těchto potřeb a přihlížet k nim po celou dobu pobytu žadatele v azylovém

⁴² Ust. §74 zákona o azylu.

⁴³ §21 zákona o azylu.

⁴⁴ §81 zákona o azylu.

zařízení. Zákon dále ukládá povinnost zajistit, aby se zranitelnými osobami v azylových zařízeních pracovali zejména pracovníci, kteří byli vhodným způsobem proškoleni.

2. Genderová perspektiva při realizaci české azylové politiky z pohledu relevantních subjektů

Ženy podle oficiálních statistik tvořily v roce 2015 celkem 43,46 % ze všech obyvatel jiné státní příslušnosti v ČR.⁴⁵ Pokud jde o žadatele o mezinárodní ochranu, každoroční zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace obsahují statistiky shrnující pouze celkové počty osob žádajících o mezinárodní ochranu v ČR a jejich země původu, dále pak počty osob s udělenou mezinárodní ochranou. Nicméně, nelze z nich zjistit poměr žen a mužů. Podrobné statistické údaje MV ČR o řízeních a rozhodnutích o udělení mezinárodní ochrany uvádějí pouze počet žen žádajících o mezinárodní ochranu, v ostatních kategoriích tento údaj opět chybí. Na základě těchto statistik uvádí například Výroční zpráva o politice v oblasti azylu a migrace za rok 2015, vydané Evropskou migrační sítí, že „i v roce 2015 převládali mezi žadateli o mezinárodní ochranu muži“, přičemž podíl žen činil 32,5%.⁴⁶ Z použitého slovního spojení v začátku citované věty lze tedy dovodit, že podíl mužů je dlouhodobě výrazně vyšší. Například ze statistik není jasný ani takový základní údaj, jako kolika ženám byla udělena mezinárodní ochrana v ČR.⁴⁷ Podobně tak není z veřejných zdrojů znám poměr žen a mužů pobývajících v jednotlivých AZ. Příslušné statistiky SUZ opět zobrazují pouze země původu jejich klientů a klientek.

⁴⁵ Český statistický úřad. *Cizinci v České republice 2015*. Praha: Český statistický úřad. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/cizinci-v-cr-2015>.

⁴⁶ Evropská migrační síť (EMN). EMN Výroční zpráva o politice v oblasti azylu a migrace za rok 2015. Dostupné na: http://www.emncz.eu/cinnost-a-publikace-emn/?f_category=vyrocni_zpravy&visualPaginator-page=0.

⁴⁷ Statistika o mezinárodní ochraně jsou dostupné na stránkách Ministerstva vnitra ČR: <http://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2016.aspx>.

2.1. Postavení osob žádajících o udělení mezinárodní ochrany a s udělenou mezinárodní ochranou z hlediska domácího násilí a genderově podmíněného násilí (GPN)

Právní úprava zákona o azylu neobsahuje specifickou úpravu postavení obětí domácího či genderově podmíněného násilí kromě identifikace těchto osob jako osob zranitelných (viz výše).

Po dobu řízení o mezinárodní ochranu pobývají žadatelky na území legálně a jejich přístup k ochraně před domácím násilím není nijak limitován. Problematická se situace stává v okamžiku, kdy jejich žádost o mezinárodní ochranu je z hlediska důvodů pro její udělení závislá na pachateli domácího či jiného násilí. Mezinárodní ochrana ve formě azylu se udělí v případě, že je osoba pronásledovaná z azylově relevantních důvodů či má z takového pronásledování opodstatněnou obavu. Doplnková ochrana se pak udělí v případě, že by v případě návratu do země původu hrozilo nebezpečí vážné újmy či by takový návrat byl v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Důvodem pro udělení mezinárodní ochrany je také sloučení rodiny s manželem či partnerem azylanta v případě důvodů hodných zvláštního zřetele. Předpokladem udělení azylu je trvání manželství nebo partnerství před udělením azylu nositeli oprávnění. Obdobná právní úprava je zakotvena také v případě doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny. Ta se udělí rodinnému příslušníkovi osoby požívající doplňkové ochrany v případě hodném zvláštního zřetele. Předpokladem je opět trvání manželství před udělením doplňkové ochrany nositeli oprávnění.

Oběti násilí jakožto žadatelky o mezinárodní ochranu, pokud samy nemají azylově relevantní důvody, v případě odchodu z manželství, respektive společné domácnosti, se dostávají do situace, kdy rozhodnutí o jejich žádosti bude negativní a nepodaří se jim získat pobytové oprávnění. Nejstabilnější postavení v rámci této skupiny mají z hlediska k přístupu k ochraně oběti domácího násilí, kterým byl udělen azyl za účelem sloučení rodiny. Zánik manželství či odchod ze společné domácnosti mohou být důvodem pro odnětí azylu v případě, že jsou kumulativně splněny dvě podmínky: zánik důvodu, pro který byl azyl za účelem sloučení rodiny udělen a neshledání jiného zřetele hodného důvodu pro jeho

ponechání. Především druhá podmínka je relevantní pro postavení oběti, kdy zakotvuje povinnost správního orgánu posoudit další relevantní důvody, tedy včetně domácího násilí.

Problematické je postavení oběti, která na území pobývá na základě udělené doplňkové ochrany z důvodu sloučení rodiny. Doplňková ochrana se uděluje na dobu omezenou a po jejím uplynutí správní orgán přezkoumává, zda důvody pro udělení ochrany trvají. Při tomto řízení je správní orgán vázán přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatelky, nicméně právní úprava neobsahuje žádné specifické záruky v případě oběti domácího násilí. Právní úprava dokonce zakotvuje jako důvod pro odnětí doplňkové ochrany v případě sloučení rodiny v případě, že partnerství či manželství skončilo.

2.2. Pohled a praxe orgánů státní správy

Tato kapitola popisuje genderovou perspektivu v české azylové politice z pohledu orgánů státní správy s působností v oblasti řízení o udělení mezinárodní ochrany. Informace zde uvedené vycházejí především z polostrukturovaných rozhovorů uskutečněných s odpovědnými zástupci či zástupkyněmi dotčených státních orgánů, které doplňujeme odkazy na příslušnou právní úpravu a použité referenční zdroje.

Otázky azylu a migrace jsou plně v kompetenci tří složek Ministerstva vnitra (MV): Správy uprchlických zařízení (SUZ), Odboru azylové a migrační politiky (OAMP) a Policie České republiky (PČR). Na formování a implementaci politik spojených s genderově podmíněným násilím u žadatelů o udělení mezinárodní ochrany se však kromě Ministerstva vnitra podílejí i další resorty - Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo školství, a Ministerstvo práce sociálních věcí a rodiny (MPSV), jenž je pro kontext genderové perspektivy důležité zejména proto, že do jeho kompetence spadá politika rovných příležitostí pro ženy a muže. Rozhovory pro účely této analýzy byly provedeny s odpovědnými osobami ze SUZ, OAMP a MPSV.

2.2.1. Role MPSV

Přestože role jednotlivých složek Ministerstva vnitra již byla vyjasněna výše, je třeba vyjasnit vztah MV a MPSV jakožto dvou resortů, které se podílejí na řešení životních situací migrantů. Rozdílné nastavení MV a MPSV spočívá zejména v provádění sociální práce a okruhu oprávněných uživatelů služeb.

Řízení spojené s udělováním mezinárodní ochrany je určováno zejména zákonem o azylu, kdežto výkon činností spojených s řešením nepříznivé sociální situace spadá zejména pod zákon o sociálních službách a zákon o sociální pomoci. Výkon činností sociální práce pro žadatele o mezinárodní ochranu je prováděn sociálními pracovníky. Cílem sociální práce je zejména adaptovat se na proces řízení o udělení mezinárodní ochrany, řešení nepříznivé sociální situace a příprava klientů na integraci, nebo naopak repatriaci.⁴⁸ Předpoklady pro výkon sociální

⁴⁸ VÚPSV. 2011. *Výkon profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR*. Dostupné na: http://www.mpsv.cz/files/clanky/17209/analyza_vykonu_sp.pdf

práce v ZZC a v AZ jsou podle § 1 odst. 2 zákona o sociálních službách určovány zvláštními právními předpisy. Výkon sociální práce v ZZC a azylových zařízeních pracovníky MV nespadá pod MPSV. Kvalifikační požadavky, stejně jako výkon sociální práce, jsou řízeny metodickými pokyny a směrnicemi Správy uprchlických zařízení. Je nutno podotknout, že při výzkumu mezi sociálními pracovníky v ZZC a azylových zařízeních se sami pracovníci nedokázali jasně vyjádřit, zda jejich činnost spadá pod Zákon o sociálních službách a Standardy kvality sociální práce,⁴⁹ nicméně z provedeného výzkumu lze usuzovat, že nastavení sociální práce služeb v těchto zařízeních tyto standardy zrcadlí.

Pro sociální služby spadající pod MPSV je okruh oprávněných uživatelů sociálních služeb určen zákonem o sociálních službách a jedná se tedy o osoby, kterým již byla udělena mezinárodní ochrana⁵⁰. Tyto osoby jsou oprávněny využívat jakoukoliv službu podle své nepříznivé sociální situace. Některé služby jsou zaměřeny specificky na cílovou skupinu imigrantů a azylantů. Sociální služby jako azylové domy, kontaktní centra, noclehárny, nízkoprahová zařízení, služby následné péče, sociálně aktivizační služby apod. se při splnění podmínek stanovených v zákoně o sociálních službách mohou poskytovat i člověku na útěku a osobám, které jsou oběťmi trestného činu obchodování s lidmi, nebo trestného činu zavlčení.⁵¹ Podle statistiky poskytnuté MPSV byl počet migrantů a azylantů, kteří byli klienty uvedených sociálních služeb celkově 196 osob.⁵²

2.2.2. Ženy jakožto zranitelné osoby

Komunikační partneři (vyjma MPSV) shodně vyjádřili své rozpaky ohledně použití termínu „genderová perspektiva“, neboť tento při výkonu agendy azylové politiky běžně, nebo lépe řečeno, vůbec nepoužívají jakožto referenci pro specifickou práci s ženami na útěku. Oba státní orgány se striktně řídí definicí zranitelné osoby, obsažené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. I) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Ve smyslu tohoto ustanovení komunikační partneři za zranitelnou osobu považují zejména nezletilou osobu bez doprovodu, rodiče nebo rodinu s nezletilým dítětem nebo rodiče nebo rodinu se zletilým dítětem se zdravotním

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ dle § 4, ods. 4, zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Dle § 4, ods. 4, zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Statistika ke dni 9. 2. 2017, zdroj: komunikační partner MPSV.

postižením, osobu starší 65 let, osobu se zdravotním postižením nebo s vážným onemocněním, těhotnou ženu, oběť obchodování s lidmi nebo osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Dále připustili, že v ojedinělých případech označují za zranitelnou i jinou než výše uvedenou osobu, např. osoby závislé na psychotropních látkách či osamocené ženy.

Statistické údaje o tom, kolik osob bylo v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany identifikováno jako zranitelná osoba, nejsou nijak vedeny. V zákoně o azylu chybí popis mechanismů, na jejichž základě k identifikaci zranitelné osoby dojde.

2.2.3. Zohlednění pronásledování z důvodu pohlaví a genderově podmíněného násilí jakožto důvodu pro udělení mezinárodní ochrany

Ženy

Komunikační partneři konstatovali, že jen ojediněle dochází k podání žádostí o udělení mezinárodní ochrany pro pronásledování z důvodu pohlaví či GPN. Je to dáno i tím, jaká cílová skupina (z hlediska národnosti a státní příslušnosti) směřuje do ČR. Většinou se nejedná o lidi z oblastí, kde by tyto praxe bývaly běžné, ale občas se vyskytnou individuální případy žadatelek o mezinárodní ochranu, které dané důvody pro svojí žádost uvádějí. Jedná se zejména o případy:

- a) nucených sňatků**
- b) únosů nevěst** (především ze zemí střední Asie jako jsou Kazachstán, Kyrgyzstán, Uzbekistán)
- c) mrzačení ženských pohlavních orgánů** (velice ojedinělé, spíše z afrických zemí)
- d) násilí mezi partnery**

Dále jsou evidovány případy žadatelek o mezinárodní ochranu ze zemí arabského světa, kde se pojí hned několik prvků pronásledování z důvodu pohlaví a GNP. Jednalo se o ženy podrobené nucenému sňatku, kdy následně dochází k týrání ze strany manžela, fyzickému násilí vůči dětem a omezování osobní svobody.

Jde o případy obecně velmi hrubého násilí, které obvykle končí opuštěním manžela ohroženou ženou a ta posléze z těchto důvodů žádá o udělení mezinárodní ochrany v Evropě. U těchto případů se dbá na to, aby nebyly mediálně ani jinak zveřejňovány, neboť tito manželé své ženy často hledají.

V praxi se při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu zvykne přihlížet ke ztížené situaci osamocených žen či žen s dětmi, které poslední dobou nuceně opouštějí Ukrajinu či Sýrii, v těchto případech ale obvykle nebývají při podání žádosti o mezinárodní ochranu uváděny důvody vztahující se k GPN či pronásledování z důvodu pohlaví.

LGBTQ

V České republice se relativně často objevují žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro pronásledování z důvodu genderu ve smyslu změny pohlaví a odlišné sexuální orientace. V poslední době přicházejí ve vyšších počtech osoby z LGBTQ komunity z Kuby, zejména transgenderové osoby, aby v ČR podstoupily operaci změny pohlaví, která je v zemi původu značně omezená, nežli by šlo vysloveně o perzekuci těchto osob v zemi původu. Jejich zranitelnost se posuzuje například z toho hlediska, kam je ubytovávat v rámci azylových zařízení – zda s ženami, s muži či zcela zvlášť. Obecně je Česká republika známá svým vstřícným vztahem k LGBTQ osobám, proto se pro tyto osoby stává cílovou zemí i v rámci mezinárodní ochrany.

Nezletilí bez doprovodu

Nezletilí bez doprovodu Českou republiku nepovažují za svou cílovou zemi. V posledních letech jsou evidováni zásadně chlapci, kterých je co do počtu do deseti ročně. Navíc jen pouze velice malá část z nich žádá o udělení mezinárodní ochrany, neboť automaticky získávají povolení k pobytu z toho titulu, že jsou to nezletilí bez doprovodu. Takže do řízení o udělení mezinárodní ochrany se dostávají jen výjimečné případy osob, v jejichž zemi opravdu děje něco závažného. V žádném z evidovaných případů se například nejednalo o děti, které by se ztratily rodičům během cesty do Evropy, nýbrž jde o děti, jejichž rodina doma se domluvila s příbuznými žijícími v EU, a vyslala tyto děti za lepším životem – studiem či výdělkem.

Obchodování s lidmi

Komunikační partneři nepotvrdili žádný případ žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu obchodování s lidmi, byť u některých žadatelek je patrné, že se v sex byznysu pohybují. Podle komunikačních partnerů lze však jen velice těžko určit, zda jsou tyto ženy opravdu obchodované, nebo si tímto způsobem splácejí své dluhy vůči převaděčům. Takové případy jsou ovšem velice ojedinělé, v poslední době se vyskytlo například několik žen z Nigérie, jejichž oficiálně podávaný příběh o způsobu jejich cesty do Evropy vyznívá velice naivně. Pracovníci OAMP tyto ženy vždy upozorňují na možnost zařazení do programu na ochranu obětí obchodování s lidmi, jenomže ze strany žen v tomto směru panuje naprostá nedůvěra. Dále se vyskytly asi dva případy ukrajinských žen, které byly oběťmi obchodování s lidmi, a které přišly požádat o mezinárodní ochranu až v momentě, kdy je k tomu donutil jednak jejich zdravotní stav, jednak to, že se na území nacházely bez oprávnění k pobytu. V obou případech byla těmto ženám udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu z humanitárních důvodů, přičemž obě skončily v psychiatrické léčbě.

2.2.4. Zohlednění genderově podmíněného násilí při institutu sloučení rodiny v režimu mezinárodní ochrany

Pokud jde o proces sloučení rodiny s nositelem práva, tj. osobou, které byla na území ČR přiznána některá z forem mezinárodní ochrany, dle komunikačních partnerů se při slučování dalších rodinných příslušníků, kteří se nacházejí ještě v zemi původu, problematika GPN nevyhodnocuje, neboť pro ni neexistují dostatečné ověřovací mechanismy. Jediným prostředkem k ověření poměrů v rodině je pohovor na zastupitelském úřadě ČR v zemi původu, který ovšem není prováděn do takové hloubky, jak je to u pohovorů prováděných na území ČR ze strany OAMP MV ČR. Komunikační partneři také soudí, že při takovémto slučování rodiny musí být projevena vůle i ze strany potenciálně týrané ženy, jelikož tato se minimálně musí dostavit k provedení pohovoru na zastupitelském úřadu. Vesměs všechny tyto osoby také procházejí standardním řízením o udělení mezinárodní ochrany, kdy se zkoumají i individuální důvody pro udělení mezinárodní ochrany, tudíž zde existuje šance identifikovat přítomnost GPN

v rámci rodiny. Nicméně, ve více než 90 % těchto žádostí dochází k udělení mezinárodní ochrany právě na základě sloučení rodiny.

V každém ohledu odpovědné orgány dbají ve všech případech slučování rodin na zjištění reálného stavu partnerských vztahů jako takových z důvodu včasné identifikace účelových sňatků. Objevují totiž případy, kdy se prostřednictvím účelových sňatků zastírá obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování.

Na druhou stranu se přítomnost GPN, zejména domácího násilí, posuzuje při rozhodování o žádostech o mezinárodní ochranu v řízeních probíhajících na území ČR, kde je zastoupen také aspekt sloučení rodiny. Většinou se jedná o shledání důvodů hodných zvláštního zřetele v negativním smyslu. Například, když se muž domáhá sloučení se ženou a dětmi, na kterých se dopouštěl domácího násilí, kdy již došlo například k odebrání dětí či podání trestního oznámení vůči jeho osobě, tehdy tomuto muži mezinárodní ochrana pro účely sloučení rodiny přiznána nebude právě pro shledání negativních důvodů hodných zvláštního zřetele.

Pokud jde o případy rozvodu manželství či nabytí zletilosti u dětí, zákonná úprava dává správnímu orgánu možnost udělenou mezinárodní ochranu rozvedené manželce či zletilému dítěti odejmout, poněvadž již nesplňují podmínky, pro které jim mezinárodní ochrana byla udělena. Nicméně, správní orgán je vždycky povinen zohlednit důvody hodné zvláštního zřetele pro případné ponechání statusu mezinárodní ochrany. Pokud je správnímu orgánu známo, že v daném případě zjevně existují důvody hodné zvláštního zřetele pro zachování statusu, tehdy se správní řízení o případném odejmutí udělené mezinárodní ochrany vůbec nezahajuje.

2.2.5. Metodické materiály pro posouzení zranitelnosti osob z hlediska genderově podmíněného násilí

Při samotném rozhodování o udělení mezinárodní ochrany správní orgán staví na principu individuálního posuzování žádostí, neboť i u skupin s podobnými důvody pro udělení mezinárodní ochrany je nutno individuálně zohledňovat řadu dalších aspektů případu, jako je právě zranitelnost žadatelky či žadatele

například v kontextu posuzování rizik a bezpečnosti při případném navrácení této osoby do země původu, zejména pokud zde panují nestabilní poměry či lokální ozbrojené konflikty. Komplexní metodika pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu tudíž není vypracována i z toho důvodu, že se neustále mění jak samotná právní úprava v oblasti azylu, tak zejména pak situace v jednotlivých zemích původu. Jako základní rámec pro posuzování individuálních případů se používá kromě platné legislativy i judikatura jak českých, tak i evropských soudů. Vedle toho se správní orgán řídí příručkami a metodikami vydanými Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) pro posuzování žen, provádění pohovorů s ženami, atd. Dále se berou v potaz samotné zkušenosti rozhodujícího pracovníka a lidský faktor. Jako jediný existující metodický dokument se jeví být Pokyn ředitele SUZ ze dne 4. 1. 2017 Sociální práce v azylových zařízeních SUZ (dále jen „AZ“), přičemž tento materiál dle sdělení komunikačních partnerů reflektuje požadavky příslušných směrnic EU v rámci Společného evropského azylového systému a obsahuje podrobná pravidla pro sociální práci s každou jednotlivou skupinou zranitelných osob v AZ.

2.2.6. Mechanismy pro určování zranitelnosti osob z hlediska genderově podmíněného násilí v řízení o udělení mezinárodní ochrany

V této části jsme se zabývali výhradně mechanismy pro určování zranitelnosti osob během samotného průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stranou zůstávají mechanismy používané v rámci realizace Státního integračního programu.

Zahájení správního řízení o udělení mezinárodní ochrany obvykle probíhá podáním písemné žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Tato žádost ovšem obvykle neobsahuje žádná relevantní sdělení ohledně zranitelnosti osoby, zásadním mechanismem pro určování zranitelnosti se tudíž stávají **pohovory**, které provádí jak sociální pracovníci SUZ při přijímání klientek a klientů do přijímacího střediska (dále jen „PŘS“), tak pohovory prováděné v rámci samotného řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Vstupní pohovor s pracovníky SUZ

Účelem vstupního pohovoru v PŘS provozovaném SUZ je předat klientovi základní informace, tj. seznámit klienta s jeho právy a povinnostmi, informovat jej o dalších službách a provést vstupní administrativní úkony. Pohovor provádí sociální pracovník bezprostředně po příchodu klienta do přijímacího střediska, nejpozději však do tří pracovních dnů. Probíhá v mateřském jazyce klienta nebo v takovém jazyce, v jakém je schopen se domluvit. Jestliže je přítomno více nově příchozích klientů hovořících stejným jazykem, může být vstupní pohovor proveden hromadně. Pro tlumočení při tomto pohovoru je možné využít tlumočení přes telefon.

Diagnostika zranitelnosti osob ve vztahu k GPN je odvislá od každého individuálního případu. Někdy je zranitelnost zjevná dle vnějších znaků (např. osamocená žena, osoba vyššího věku, atd.). V případě vnitřních znaků zranitelnosti (např. posttraumatický syndrom) se rozhovory provádějí podrobněji s pokládáním cílených dotazů, aby mohl být případně identifikován některý ze znaků zranitelnosti dané osoby. Přítomnost psychologa při pohovoru s pracovníky SUZ je naprosto podmíněna souhlasem klientky či klienta.

Komunikační partneři dále doplnili, že pokud je již během tohoto pohovoru identifikována zranitelnost dané osoby (špatný zdravotní nebo psychický stav), pracovníci SUZ o tomto zjištění následně informují pracovníky OAMP ještě před jejich prvním pohovorem o důvodech žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Pohovor s pracovníky OAMP a žádost o udělení mezinárodní ochrany

Získá-li OAMP od pracovníků SUZ informaci o zranitelnosti klienta, předem na pohovor připraví, mj. i výběrem vhodného pracovníka, který bude pohovor provádět, jakož i tlumočnicka. Zranitelným osobám je pak uzpůsoben i samotný průběh pohovoru, například jeho délka, kdy je pohovor s přihlédnutím ke zdravotnímu či psychickému stavu žadatele rozdělen na více částí. Obvykle se nestává, že by psycholog byl k pohovorům povoláván předem, avšak pokud se během pohovoru zjistí špatný psychický stav žadatele či žadatelky, pak odpovědný pracovník pohovor ukončí a naplánuje jej na jiný den za přizvání sociálních pracovníků SUZ. Přítomnost psychologů u pohovoru s pracovníky OAMP

byla za poslední dobu využita pouze jednou u žadatelky se sebevražednými sklony.

V této souvislosti komunikační partneři také upozornili na svou zkušenost, že ne každá žena žádající o mezinárodní ochranu musí být zranitelná, naopak nezdědka se setkávají s případy, kdy muži projevují mnohem větší zranitelnost než jejich ženské protějšky. Komunikační partneři také připustili, že nezdědka se ovšem stává, že zranitelnost se zjistí až později v průběhu řízení či delšího pobytu v AZ.

Nezletilé osoby pak bývají při pohovoru doprovázeny rodiči, nebo jim je ustanoven opatrovník buďto z řad neziskových organizací, nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD).

Pohlaví osoby provádějící pohovor se primárně neřeší, ale dle komunikačních partnerů jej odpovědné orgány v individuálních případech zohledňují. Například, když se v pohovoru probírá znásilnění ženy, tak se vybírá pracovnice OAMP ženského pohlaví. Komunikační partneři pak poukazují na zkušenost, že pokud se jedná o LGBT osoby či případy znásilnění mužů, často se stává, že i tito klienty vypovídají také raději před ženou než mužem. Pokud se některé citlivé skutečnosti ve vztahu GPN objeví až během pohovoru, pak se pracovníci dané ženy ptají, zda nechce vyměnit pracovníka či tlumočnicka. Praxe však ukazuje, že většinou se to překvapivě nestává a tyto ženy nechtějí měnit pracovníky pro další pohovory. Naopak se někdy stává, že žadatelé mužského pohlaví některých etnik nechtějí mluvit před ženou z důvodu kulturních rozdílů, protože neočekávají, že by žena vůbec mohla pracovat nebo být v rozhodující pozici, tehdy ovšem tento požadavek nebývá ze strany OAMP respektován. Písemné poučení pro žadatele o mezinárodní ochranu obsahuje informaci o tom, že tyto osoby mohou požádat o to, aby pohovor byl veden osobou stejného pohlaví.⁵³

⁵³ Plné znění poučení je dostupné na stránkách Ministerstva vnitra ČR: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace-azyl.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

2.2.7. Personální a organizační zajištění sociální služby při práci s žadateli o udělení mezinárodní ochrany

Jelikož tato otázka nebyla specificky řešena během rozhovoru, uskutečněného na pracovišti OAMP MV ČR, následující text se tudíž vesměs věnuje personálu SUZ.

Personál v azylových zařízeních

Sociální práce v zařízeních SUZ je vykonávána kvalifikovanými pracovníky s vysokoškolským vzděláním v oboru sociální práce, resp. splňují podmínky kvalifikace v souladu se zákonem o sociálních službách.

Z hlediska pohlaví je personál azylových zařízení v přímé práci s klienty smíšený, což je i v souladu s preferencemi vedení SUZ z důvodu zachování bezpečnosti v střediscích. Z povahy zaměření oboru sociální práce jako takového však v jeho řadách převládají ženy, zejména pokud jde o PŘS a PoS. Aktuální stav je pět sociálních pracovníků v PoS Kostelec nad Orlicí, tři sociální pracovníky a jeden sociální pracovník v PŘS Zastávka. Na druhou stranu v ZZC určených pro muže (ZZC Bálková a ZZC Vyšší Lhoty) vedení SUZ preferuje vyšší zastoupení pracovníků mužského pohlaví z důvodu zvýšené agresivity a frustrace zajištěných mužů.⁵⁴ Personál OAMP je v tomto ohledu více genderově vyvážený, kromě oddělení recepce, kde převažují ženy.

Školení personálu

SUZ ročně poskytuje sociálním pracovníkům další vzdělávání, minimálně dva akreditované kurzy a další doplňkové kurzy. Například v posledním roce proběhlo za spolupráce s UNHCR neakreditované školení o zranitelných skupinách, senzitivitě ke zranitelnosti a o traumatu, dále pak také kurz o obchodování s lidmi ze strany organizace La Strada. K problematice GPN (případně SGPN, sexuálně a genderově podmíněné násilí) byl pak poskytnut dvoudenní kurz opět ze strany UNHCR s účastí odborníků na sexuální násilí, problematiku ženské obřízky a dalších aspektů SGPN. Tento kurz byl poskytnut dvakrát, a to pro sociální pracovníky a vedoucí Oddělení pobytové kontroly (OPK).

⁵⁴ Rozhovor s komunikačním partnerem.

Kromě toho sociální pracovníci dostávají příspěvky na individuální vzdělávání, kde si každý vybírá témata dle vlastního zájmu, ale tato forma vzdělávání vždy prochází schvalovacím procesem ze strany nadřízených pracovníků, aby bylo dané školení relevantní k jejich práci v AZ. Většinou se jedná o kurzy týkající se základů krizové intervence, traumatu, duševních onemocnění. Dle komunikačních partnerů je nabídka široká.

Supervize personálu

Pracovníci v přímém kontaktu s cílovou skupinou pracují pod odbornou supervizí. Ta má, podle vyjádření komunikačního partnera, rozsah 4 hodiny měsíčně, nebo probíhá minimálně jednou za dva měsíce.

2.2.8. Procesní nastavení řešení případu genderově podmíněného násilí

Násilnický partner

Při sebemenším podezření na GPN v rodině žadatelů o mezinárodní ochranu během řízení jsou členové rodiny sociálními pracovníky upozorněni na to, že mohou být podniknuty zákonné prostředky k ochraně ohrožené osoby. Zejména v případě, že je domácí násilí identifikováno během pobytu dané rodiny v některém z AZ, sociální pracovníci SUZ/OAMP na to neprodleně reagují tím, že kontaktují orgány sociálně-právní ochrany dětí či Policie ČR. I zde samozřejmě sehrává velkou roli situace samotné ženy, do jaké míry je schopna svoji situaci řešit či nikoliv.

Ostatní případy genderově podmíněného násilí – mrzačení ženských orgánů, nucené sňatky, obchodování s lidmi

Komunikační partneři mají z posledních dvou let v povědomí zejména případy LGBT (nejčastěji transgenderové osoby) a ojediněle případy obchodování s lidmi u žen z afrických zemí. U osob postižených obchodováním s lidmi vždy probíhá poučení ohledně možnosti zařazení do Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi MV ČR. Nicméně jelikož tyto osoby často odcházejí ihned do soukromí a v AZ se nezdržují, z hlediska sociální práce zde nedochází

k systematické podpoře. Za poslední rok se podařilo pracovníkům SUZ identifikovat jednu klientku, která byla nucena k prostituci a u dalších tří osob byl dedukován podobný osud, ty však odmítly vypovídat.

Podle komunikačních partnerů vyžaduje komplexnější sociální práce vybudování dostatečné důvěry ze strany klientek a klientů, což se v uvedených případech nedaří kvůli nedostatečnému kontaktu. Takový kontakt je možné vybudovat jedině během pobytu klientek a klientů v PoS, neboť pobyt v PŘS se v posledních letech zkrátil maximálně na 2 týdny, aby byla osobní svoboda osob na útěku omezována na co nejkratší dobu. Z toho důvodu se ovšem vůbec nestihne vytvořit osobní vazba se sociálními pracovníky, cílem tohoto pobytu je tak spíše zorientování se v základních informacích, v pravidlech řízení o udělení mezinárodní ochrany a odpovědných osobách či orgánech.

Co se týče mrzačení ženských orgánů či nucených sňatků, z hlediska sociální práce takové případy nejsou vůbec evidovány, a to například ani na základě lékařské prohlídky v PŘS.

2.2.9. Ubytovací služby

Ubytovací služby jsou poskytovány v azylových zařízeních (AZ) spravovaných SUZ, a to v Příjímacích střediscích (PŘS v tranzitním prostoru na mezinárodním letišti v Praze a v Zastávce u Brna), Pobytových střediscích (PoS v Kostelci nad Orlicí a v Havířově), Integračních střediscích (IAS v Jaroměři, Brně, Havířově a Předlicích) a Zařízeních pro zajištění cizinců (ZZC v Bělé pod Bezdězem, Vyšních Lhotách a Balkové).

SUZ přijala nezbytná opatření, která mají za cíl zajistit zranitelným osobám pobývajícím v azylových zařízeních nezbytnou ochranu, individuální materiální potřeby a diferencovanou sociální a zdravotní péči.

Od roku 2002 přistoupila SUZ k realizaci projektu Strategie vnitřní bezpečnosti v azylových zařízeních, jehož cílem je systematizace péče o zmíněné ohrožené skupiny žadatelů. Areály azylových zařízení se proto rozdělily na dvě zóny, standardní a chráněnou, které fungují v odlišných režimech.⁵⁵

⁵⁵ SUZ. *Metody sociální práce s uprchlíky* (výňatky ze starších webových stránek SUZ). Aktualizace k 28. 8. 2008. Dostupné na: https://is.jabok.cz/el/JA10/leto2013/S214/um/SUZ_metody_SP_s_uprchliky.pdf

Po příchodu do střediska jsou žadatelé o mezinárodní ochranu na základě předběžného šetření umisťováni do jedné ze zón.

Standardní zóna je část azylového zařízení, do které mohou bez omezení vstupovat všichni klienti. Není zde ostraha, pouze kamerový systém.

Chráněná zóna je soubor organizačních a technických opatření s cílem vytvořit podmínky umožňující využívat tuto zónu pouze oprávněnými osobami, rozuměno zranitelnými osobami. Pro režim chráněných zón je upraveno zejména stanovení oprávnění vstupu, způsobu ubytování a zabezpečení vstupu do chráněné zóny. Jejím účelem je poskytnout zde ubytovaným osobám bezpečí a snažit se předcházet vzniku sociálně patologických jevů, jako je šikana, vydírání, sexuální obtěžování a jiné formy násilí.⁵⁶ Z tohoto důvodu mají přístup sem pouze ty osoby, které jsou zde ubytované. V praxi to především znamená, že oprávněné osoby disponují čipovou kartou ke vstupním dveřím do chráněné zóny a pokud toto technicky není možné, tak vstup do chráněné zóny je v denní době hlídán najatou bezpečnostní službou, ostraha je ovšem zajištěna nepřetržitě. Konkrétně v PoS Kostelec nad Orlicí je k dispozici stálá služba z řad personálu střediska, která má současně na starosti evidovat osoby, které vstupují do chráněné zóny, což je v tomto případě samostatné patro v budově oddělené od standardní ubytovací zóny. Standardně jsou pak chráněné zóny monitorovány kamerovým systémem (vyjma prostor privátních zón).

Způsob ubytování zranitelných osob v standardní a chráněné zóně

Chráněné zóny mají přednostně sloužit následujícím zranitelným osobám: nezletilí bez doprovodu, samotné ženy, samotné ženy s dítětem, těhotné ženy. Naopak mužům není do této zóny vstup povolen. Z rozhovoru s komunikačním partnerem vyplynulo, že v praxi se bere ohled na přání klientky a pokud si tohoto ochranného opatření nepřeje využít, sociální pracovník takovou osobu ubytuje v standardní zóně.

Další osoby patřící do kategorie zranitelných osob jsou ubytovány ve standardní zóně. Nicméně, dle vyjádření komunikačního partnera, je snahou azylového

⁵⁶ Strategie vnitřní bezpečnosti v azylových zařízeních a v zařízeních pro zajištění cizinců Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky. 2009. In Morysová, J. *Problematika sociální práce s žadateli o azyl v přijímacím středisku*. Univerzita Palackého v Olomouci. Pedagogická fakulta. Katedra antropologie a zdravotní vědy. Bakalářská práce.

zařízení zajistit přiměřené podmínky pro zranitelné osoby i ve standardní zóně, kde je oddělena zóna například pro osamocené muže s psychickými problémy či pro seniory se zdravotními potížemi. Tyto možnosti jsou však podmíněné kapacitou zařízení, přičemž teď má SUZ k dispozici pouze dvě PoS. Například v PŘS Zastávka je pro osoby se zdravotním postižením chráněná zóna v jedné z ubytovacích budov vyčleněna v podobě oddělené chodby. Strategie vnitřní bezpečnosti azylových zařízení upřesňuje, co znamenají ony přiměřené podmínky: Vedoucí odboru azylového zařízení pomocí organizačních opatření zajišťuje, aby tyto osoby byly ubytovány odděleně od samotných mužů a aby byl v této části standardní zóny v nejvyšší míře omezen pohyb klientů, kteří nepatří mezi zranitelné osoby.⁵⁷

2.2.10. Poskytování dalších služeb zranitelným osobám v azylovém řízení

Kromě speciálního způsobu ubytování je určen i speciální režim pro poskytování služeb klientům a klientkám z kategorie zranitelných osob, což se děje třemi způsoby: separátně, na pomezí pod dohledem (např. knihovna, tělocvična) nebo režimově (výdej kapesného, výdej stravy, výměna prádla).⁵⁸ Podle rozhovoru s komunikačním partnerem se pro tyto osoby především uplatňuje speciální denní režim, například společné stravování těchto osob probíhá v jiný čas nežli u ostatních osob.

Hygienické a zdravotní podmínky

Obecné standardy, týkající se ubytování a zařízení pokojů, společných prostor i sociálních zařízení, stanovuje organizační dokument SUZ „Standardy ubytování“.⁵⁹ Standard popisuje způsob zajištění hygienického standardu v zařízeních, ve kterých nejsou sociální zařízení součástí ubytovacích jednotek. Dle standardu dále může provozovatel z provozních důvodů stanovit omezení přístupu k teplé vodě v době nočního klidu. Standard se může změnit v závislosti

⁵⁷ Převzato z: Morysová, J. *Problematika sociální práce s žadateli o azyl v přijímacím středisku*. Univerzita Palackého v Olomouci. Pedagogická fakulta. Katedra antropologie a zdravotní vědy. Bakalářská práce.

⁵⁸ Strategie vnitřní bezpečnosti v azylových zařízeních Ministerstva vnitra České republiky, 2009. In Morysová, J. *Problematika sociální práce s žadateli o azyl v přijímacím středisku*. Univerzita Palackého v Olomouci. Pedagogická fakulta. Katedra antropologie a zdravotní vědy. Bakalářská práce.

⁵⁹ SUZ. Informace o provozu zařízení. Dostupné na: <http://www.suz.cz/uvod/dokumenty/ruzne/>.

na počtu ubytovaných klientů dle rozhodnutí příslušného hygienika, vedoucí zařízení může stanovit režimové užívání prádelny a sušárny.

V standardní ubytovací zóně všech typů AZ se vesměs nachází společná sociální zařízení, která jsou oddělena zvláště pro ženy a muže. Bezpečné užívání těchto zařízení je zajištěno nepřetržitým monitorováním společných chodeb kamerovým systémem a přítomností bezpečnostní služby v denních hodinách. V chráněné zóně mají k sociálním zařízením přístup jen osoby zde ubytované.

Všechny osoby dostávají při příchodu hygienický balíček a ošacení, přičemž tato materiální podpora je přizpůsobena pohlaví každé konkrétní osoby. Těhotné ženy dostávají pleny a novorozenecký balíček pro své děti a také zvláštní stravu. Po narození dítěte zase dostávají vyšší příspěvek na stravu, při stanovování jejichž výše se uplatňují stejná pravidla jako u sociálních dávek.

Ve většině zařízení pak fungují sociální šatníky ve správě Charity ČR. Ze zákona je dáno, že základní vybavení musejí obdržet i osoby zajištěné v ZZC, a to zdarma. V PŘS a PoS je šatník organizován jednou za 14 dnů a zde si mohou klientky a klienti pořídit ošacení za velice symbolické částky 5 až 10 Kč.

Pokud jde o poskytování zdravotní péče, poskytlí komunikační partneři v tomto ohledu jen velice základní informace, neboť zdravotní péče nespadá do jejich kompetence. Tento typ péče poskytuje Zdravotnické zařízení MV ČR a SUZ s ním pouze spolupracuje. Úroveň spolupráce je různá, většinou záleží na ochotě personálu. Standardně však spolupráce probíhá tím způsobem, že pokud má klient či klientka zdravotní potíže, tak se sociální pracovníci telefonicky spojí s tímto zařízením a dojedná jim lékařskou prohlídku.

Pokud jde o lékaře specialisty, zkušenosti komunikačních partnerů jsou takové, že bohužel tito nezřídka odmítají vyšetřovat cizince, už se dokonce aplikovalo i pravidlo, že pokud lékař péči odmítne třikrát, po čtvrté už pacienta musí přijmout. Ale například v Kostelci nad Orlicí je zajištěna dobrá spolupráce s psychiatrickou, která klienty diagnostikuje a předepisuje jim léky. Každé AZ má zajištěný kontakt na specialisty různého typu, gynekologii nevyjímaje. V případě gynekologické péče je obvyklé, že při první návštěvě klientku doprovodí sociální pracovnice, která jí vysvětlí fungování tohoto zařízení.

Sociální pracovníci se také snaží zajistit tlumočnicka po telefonu pro každou návštěvu lékaře. Komunikační partner je dokonce toho mínění, že například v PoS by se uplatnila jeden sociální pracovník, který by se věnoval výlučně zdravotním otázkám.

Psychologická podpora

Podle veřejně dostupných informací na webových stránkách SUZ je v otázkách psychologické podpory kladený velký zřetel na potřeby zranitelných osoby. V praxi to znamená, že je zajištěná především individuální psychologická péče. V každém AZ je sjednaný psycholog pro případ žádosti klienta či klientky, nebo je povolán minimálně s jejich souhlasem. V ZZC Bálková z důvodu frustrujícího prostředí dochází psycholog pravidelně jednou týdně. V ZZC Bělá pod Bezdězem je vedle psychologických služeb poskytována ženám i arteterapie. Naopak v PŘS Zastávka, kde se klienti nacházejí jen po omezenou dobu, je psycholog sjednaný na 8 hodin měsíčně, přičemž toto penzum služby vychází ze zkušenosti. V souhrnu je tedy psychologická služba zajištěna v každém AZ. Dosud se nezjišťoval poměr žen a mužů, využívajících této služby. Nicméně, letos se SUZ chystá poprvé učinit toto zjištění.

2.3. Pohled a praxe dalších vybraných subjektů

Následující část popisuje genderovou perspektivu v české azylové politice z pohledu vybraných subjektů státní správy, nevládních organizací a iniciativ věnujících se tématu ochrany práv lidí na útěku a jejich začleňování. Polostrukturované rozhovory s představiteli organizací představovaly stěžejní informační zdroj. Cílem analýzy bylo identifikovat nakolik je reflektována genderová perspektiva v praxi organizací, stejně jako připravenost českého prostředí reagovat na GNP u žadatelů o mezinárodní ochranu.

2.3.1. Představení komunikačních partnerů

Lidé na útěku nepřicházejí do styku jen s organizacemi státní správy, ale také s nevládními neziskovými organizacemi (NNO), případně dobrovolnickými iniciativami. O možnosti využít NNO při zastupování ve věcech řízení o udělení mezinárodní ochrany jsou žadatelé informováni při podávání žádosti.⁶⁰ Žadatelé obdrží kompletní seznam všech organizací spolu s kontaktními údaji. V české republice působí nevládní neziskové organizace, které byly založené v ČR, nebo pobočky mezinárodních organizací.⁶¹ Žadatelé jsou taktéž upozorněni, že mají právo na bezplatné poskytování právní pomoci.

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) je jedním z nejdéle působících subjektů v České republice věnující se tématu uprchlíků a cizinců. Mimo jiné poskytuje bezplatné právní, sociální a psychologické poradenství žadatelům o mezinárodní ochranu. Provádí též vzdělávací činnost a veřejné kampaně. OPU je členem Evropské rady pro uprchlíky a exulanty a spolupracuje s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky (UNHCR).

⁶⁰ Příloha Poučení pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany je stažení zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace-azyl.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>.

⁶¹ Od roku 1992 působí v ČR United Nation High Comissionaire for Refugees (UNHCR), která pomáhá lidem na útěku. UNHCR je de facto organizátorem této pomoci, přičemž podporuje vznik místních NNO a může podporovat taky činnost místních NNO. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) působí v ČR od 1998. Činnost organizace je specifická ve výkonu dobrovolných asistovaných návratů.

Iniciativa Hlavák

Iniciativa Hlavák vznikla jako neformální iniciativa v létě 2015 během zvýšené migrační mobility. Nemá statut poskytovatele sociálních služeb a není ani kontrahována Ministerstvem vnitra k poskytování právní pomoci žadatelům o azyl. Iniciativa Hlavák se nicméně stala důležitým hráčem během zvýšené migrační mobility.

Iniciativa je založená na dobrovolnictví a ze své podstaty je nízkoprahovou organizací. Aktivity iniciativy se soustřeďují na vyhledávání a podporu lidí na útěku přímo v Praze. Iniciativa udržuje službu na hlavním vlakovém nádraží, kam přicházejí lidé na útěku od čtyř hodin ráno do půlnoci, dobrovolníci také čekají na příchod lidí na útěku na vytipovaných vlakových a autobusových linkách. Dobrovolníci jsou zaškolení v identifikaci, kontaktování a podpoře lidí na útěku. Poskytovanou podporou je zejména zajištění stravy, nákup jízdenek, podle potřeby taky zajištění právní pomoci, tlumočení, ubytování, doprovod na úřady nebo do nemocnice. Část z dobrovolníků Iniciativy se soustředí na pomoc přímo v detenčních centrech. Dobrovolníci vozí potravinové balíčky, hygienické potřeby, nebo oblečení. Iniciativa funguje z darů sympatizantů, v případě koupě jízdenek také s přispěním samotných lidí na útěku. Podle kvalifikovaného odhadu komunikačního partnera podpořila Inicativa Hlavák za dobu své existence přibližně tisíc lidí na útěku.

Veřejný ochránce práv (VOP)

Kromě systému nevládních organizací je důležitým aktérem v české azylové politice také Kancelář veřejného ochránce práv (KVOP). Úřad veřejného ochránce práv nemůže zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není ani odvolacím místem. Je však nezávislým kontrolním orgánem a může vyžadovat nápravu od úřadu nebo instituce. Mezi náplně činnosti úřadu patří chránit osoby před nezákonným jednáním (či nečinností) úřadů a dalších institucí vykonávajících státní správu nebo upozorňovat na diskriminaci. Ochránce se zabývá stížnostmi spojenými s výkonem působnosti ministerstev, Policie ČR a dalších.

Ve věci žadatelů o azyl má roli pozorovatele dávajícího podněty ke změně situace v oblasti zajišťování cizinců skrze vykonávání dohledu nad dodržováním práv osob omezených na svobodě. Pod působnost KVOP tak spadají primárně detenční

zařízení a přijímací střediska, u nichž dochází k omezování osobní svobody. KVOP provádí sledování zajišťování cizinců a spolu s UNHCR se podpůrně podílí na monitoringu „Age, Gender, Diversity“ v pobytových azylových zařízeních, jenž se mimo jiné týká podmínek zranitelných osob.

2.3.2. Tematizace genderového aspektu u vybraných komunikačních partnerů

Zástupci všech zmíněných organizací během rozhovorů reflektovali genderový aspekt v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany. Komunikační partneři byli schopni pojmenovat specifické situace, kdy je zapotřebí genderově specifický přístup k žadatelům a žadatelkám o azyl, ať už byli v rolích osob potenciálně ohrožených, nebo ohrožujících. Vybraní komunikační partneři automaticky rozeznávali osoby podléhající GPN jako neformální kategorii v posuzování zranitelných osob. Představitelé Iniciativy Hlavák chápali zranitelnost z perspektivy genderu zejména intuitivně. Zranitelnost z důvodu genderu byla v rozhovorech s komunikačními partnery charakterizována v celé šíři své definice. Dotazovaní neidentifikovali genderovou perspektivu v azylovém řízení jenom jako ojedinělé extrémní případy nucených sňatků, ženské obřizky, nebo partnerského násilí, ale zejména jako nerovnosti plynoucí z rozdílného postavení genderů, např. nerovnost v přisuzování péče o děti, nerovnosti v chápání bezpečného prostředí apod.

Protože neexistuje směrodatný dokument pokrývající genderový aspekt řízení o udělení mezinárodní ochrany, zjišťovali jsme v rámci dotazování, jakými způsoby se členové jednotlivých organizací o tomto aspektu dozívají. Komunikační partnerka z OPU sdělila, že zaměstnanci získávají tyto znalosti zejména díky kazuistikám spisů bývalých klientů, které mimo jiné genderový aspekt v procesu žádání o azyl reflektují a jež které mají zaměstnanci za úlohu nastudovat. Rozhovor s komunikační partnerkou ukázal, že do kultury neziskové organizace reflexe genderového aspektu při posuzování životní situace klientů a klientek patří.

Iniciativa Hlavák nemá formalizovaný systém informování o GPN, dobrovolníci však jsou zcitlivováni pro reflexi genderového aspektu skrze zážitky zkušenějších členů iniciativy. Členky Iniciativy, které stály u jejího zrodu a zůstávají aktivní v jejím další fungování jako mentorky, mají zkušenosti se zahraniční pomocí, kdy

během zvýšené mobility lidí na útěku v létě 2015 docházelo k brutálním případům GPN. Reflexe zahraniční zkušenosti byla přítomna jako aspekt pochopení situace lidí na útěku a předávaná v neformální síti dobrovolníků.

KVOP mají s ohledem na svou působnost a profesionalitu svých zaměstnanců specifickou povinnost v teoretickém mapování genderové perspektivy, jakož i v její reflexi. Zaměstnanci specializující se na migrační témata mají povinnost orientovat se jak v tématu zranitelných osob, tak i v GPN.

V rozhovorech o GPN komunikační partneři upozorňovali na nedostatečnou uplatnitelnost definice zranitelné osoby podle zákona o azylu pro všechny případy lidí na útěku ohroženými gendrově podmíněným násilím.

Posuzování zranitelnosti osoby žádající o mezinárodní ochranu je v právu České republiky nejrelevantnějším institutem ochrany lidí ohrožených GPN. Nicméně komunikační partneři upozorňovali na nedostatečnou uplatnitelnost definice zranitelné osoby podle zákona o azylu pro všechny případy lidí na útěku ohrožených gendrově podmíněným násilím. Problematickým pro komunikační partnery jsou některé mechanismy umístování žadatelů o mezinárodní ochranu do detenčních zařízení. Představitelé OPU upozorňovali na existenci okruhu žadatelů o mezinárodní ochranu, která by neměla být umístována do detenčních zařízení a raději by mělo být využito alternativních opatření. Představitelé VOP upozornili na situaci zajištění cizinců za účelem předání podle dublinského nařízení. V takovém případě žadatelé, kteří jsou zadrženi na území České republiky, ale žádali o azyl v jiném státě, nejsou místními orgány posuzováni jako žadatelé o mezinárodní ochranu, a tudíž nemusí docházet ani k posuzování zranitelnosti. I když by policie měla individualizovat rozhodnutí o zajištění, k zajištění ve většině případů dochází.

Žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří požádali o ochranu v jiném státě, než je Česká republika, a dostaví se do přijímacího střediska v Česku, kde se zjistí, že již žádali v jiném státě, nejsou umístováni do detenčních center, ale mohou setrvat v přijímacím středisku. V zmíněném případě jsou žadatelé o mezinárodní ochranu posuzováni jako žadatelé o mezinárodní ochranu, nikoli jako cizinci v režimu dublinského nařízení, a zohledňuje se tedy jejich zranitelnost.

2.3.3. Personální zajištění nevládních organizací

Stejně jako jiné organizace, které mohou zastupovat žadatele o azyl, i OPU poskytuje právní, sociální a psychologické poradenství pro cizince se všemi typy pobytu. Poradenství je poskytováno terénně – v bydlišti žadatelů o azyl, jako doprovod na úřady, v uprchlických zařízeních, nebo v kancelářích OPU. Specifikum OPU tkví v tom, že jde o zavedenou organizaci, která působí po celé republice a má diverzifikovanou zaměstnaneckou strukturu čítající několik desítek zaměstnanců v Praze a v Brně.

Organizace zaměstnává jak právníky, tak i sociální pracovníky, přičemž právní poradenství se nejčastěji týká intervencí navázaných na pobyt cizince, v rámci sociálního poradenství se řeší zejména rodinné události. Kromě zmíněného poradenství se organizace věnuje také vzdělávacím, rekvalifikačním a osvětovým aktivitám. Mezi doplňkové aktivity patří také výuka českého jazyka a zprostředkování psychologické pomoci. Jedním z faktorů, které přispívají k potřebě psychologické pomoci pro žadatele o azyl, je právě zkušenost s GPN. Pracovníci OPU jsou instruováni jak nabízet psychologickou pomoc klientům bez stigmatizace. Organizace se nevěnuje jen individuálnímu poradenství, ale snaží se i o systematické přesahy.

Zaměstnanci komunikačního partnera (sociální pracovníci, právníci) mají možnost individuální supervize. Organizace má zpracovaný program vzdělávání zaměstnanců reflektující potřebu vzdělávání se v problematice řízení o udělení mezinárodní ochrany. Zaměstnanci neabsolvovali školení specificky zaměřené na genderový aspekt v azylovém řízení s ohledem na to, že tak úzce definované vzdělávání není nabízeno. Zaměstnanci však bývají proškolení v citlivém přístupu ke klientům, zejména pak v přístupu k zranitelným osobám.

Několik stovek dobrovolníků Iniciativy Hlavák neprochází žádným formalizovaným školením, i když dobrovolníci mají k dispozici manuál jak postupovat. V Iniciativě rovněž existuje skupina mentorů – zkušenějších dobrovolníků, na které se dobrovolníci v případě potřeby mohou obrátit. Dobrovolníci se organizují přes sociální sítě a sdílené dokumenty a jejich počet je variabilní podle toho, jak téma rezonuje v médiích a na sociálních sítích. Neformální charakter iniciativy vytvořil prostor pro nízkoprahové poskytování

služby, takže dobrovolníci a lidé na útěku si snáze vytvářejí blízké vztahy, a to navzdory tomu, že kontakt je obvykle velice krátký.

Z rozhovorů se členy nevládních organizací vyplývá, že neexistuje žádná platforma, která by poskytovatelům poradenství umožnila sdílení praxe spojené s tématem genderového aspektu azylového řízení.

2.3.4. Prostorové podmínky žadatelů o udělení mezinárodní ochrany

Jednotliví komunikační partneři se setkávají se žadateli o udělení mezinárodní ochrany podle své oblasti své působnosti. Aktivita KVOP dovolují mapovat zejména detenční zařízení, přičemž VOP jako organizace podporující UNHCR sporadicky navštíví taky azylové zařízení. Členové Iniciativy Hlavák se setkávali s žadateli o mezinárodní ochranu zejména mimo zařízení. OPU navštěvuje žadatele ve všech typech zařízení, případně taky v soukromém ubytování.

Komunikační partner z řad neziskových organizací podrobil kritice zejména přijímací středisko na mezinárodním letišti Václava Havla v Ruzyni a fungování ZZC. Materiální podmínky přijímacího střediska v Ruzyni jsou problematické pro všechny osoby, které se v nich ocitnou, nicméně osoby vyžadující genderově specifický přístup snášejí dané prostředí hůř. Přijímací středisko se nachází v tranzitní zóně a například přirozené denní světlo není k dispozici ve všech pokojích. V místnostech je hluk a prostory musejí být klimatizovány, takže tam není přístup k čerstvému vzduchu. S ohledem na tyto okolnosti by identifikace zranitelnosti osoby měla být odpovídající, ale bohužel tomu tak často není.

V českých azylových zařízeních se standardně oddělují pobývajících rodiny od jednotlivců. Tento standard byl však narušen během zvýšené mobility uprchlíků v létě 2015. Zvýšení náporu na zařízení způsobil podle VOP, OPU a Iniciativy Hlavák prudký pokles kvality v jak materiálních, tak i v personálních podmínkách. Tento pokles kvality byl v přímém rozporu se snahou předcházet GPN. V ZZC byly v té době zadržovány osoby, které byly žadateli o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě EU a které nemohly v ČR opětovně o mezinárodní ochranu požádat z důvodu uplatnění pravidel tzv. dublinského nařízení (viz kapitola 1). Část lidí umístěných v ZZC tedy s velkou

pravděpodobností splňovala podmínky udělení mezinárodní ochrany, ale z různých důvodů, které mnohdy nemohla ovlivnit (jako tomu bylo například kvůli situaci v Maďarsku, které se zbavovalo „svých“ žadatelů apod.), se ocitla v ČR. Zde byli tito lidé zajištěni jako cizinci, kteří nepožádali o mezinárodní ochranu (protože o něj požádat nemohli) a jako takoví byli umístěni do detenčního zařízení, stejně jako cizinci neoprávněně překračující hranice, a nikoli do přijímacích středisek v postavení žadatelů o mezinárodní ochranu. V létě 2015 byly podmínky v ZZC Bělá – Jezová natolik předimenzované, že se rozhodlo o otevření dalších zařízení. Kancelář VOP shledala, že podmínky v ZZC Bělá – Jezová porušují čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, konkrétně zákaz mučení či nelidského a ponižujícího zacházení.⁶² Takové podmínky jsou důvodem, proč by nemělo docházet k umístování lidí do detenčního zařízení. Ve snaze o prevenci vzniku GPN je nutné předcházet situacím, kdy jsou lidé umístováni do uzavřených táborů, ve kterých stát není schopen zajistit dodržování základních lidských práv. Je nutno uvést že ne všichni cizinci, kteří nelegálně překročili hranice, jsou identifikováni jako zranitelná osoba⁶³. OPU však například dokumentoval případ těhotné ženy umístěné do ZCC, která pravděpodobně v důsledku podmínek v tomto zařízení potratila.

2.3.5. Materiální podmínky žadatelů o udělení mezinárodní ochrany

Zaměstnanci SUZ poskytují žadatelům základní hygienické potřeby včetně potřeb pro chráněný pohlavní styk nebo ženské hygienické potřeby. Pracovníci OPU jsou instruováni ptát se na dostatečnost distribuce zboží žadatelům, stížnosti na distribuci však nezaznamenávají. Komunikační partneři z Iniciativy sdělili, že během léta 2015 zabezpečovali pro žadatelky o udělení mezinárodní ochrany

⁶² Více o situaci KVOP. 2015. *Zpráva z návštěvy zařízení: Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová*. Dostupné zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/ZZ-Zarizeni_Bela-Jezova_2014.pdf

⁶³ Režim detence zranitelných osob je popisován vnitřním řádem SUZ, Rozumek, M. 2011. *Studie „Východiska migračních politik“: Detence žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců v České republice*. Str. 7. Dostupné na: <http://www.konsorcium-nno.cz/documents/detence-zadatelu-o-mezinarodni-ochranu-a-cizincu-v-ceske-republice-201112071115522.doc>

umístněné v pobytových zařízeních dámské hygienické potřeby, přičemž žádané byly taky šampony.

UNHCR provádí s podporou KVOP monitoring Age, gender & diversity, přičemž v minulosti se zaměřili na zkoumání přístupu k ochraně před početím, intimním potřebám apod. V rámci daného monitoringu byl zjištěn adekvátní přístup k potřebám takového charakteru. Podle vyjádření komunikačních partnerů pracovníci zařízení distribuují ochranu před početím a v případě potřeby zprostředkují ošetření u gynekologa, komunikační partneři také nikdy nemuseli nahrazovat roli SUZ.

2.3.6 Problematické procesní nastavení řešení případů genderově podmíněného násilí

Vícenásobná viktimizace

Komunikační partneři ilustrovali dopady neexistence metodiky řešení GPN u žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na úrovni státní správy na případu vícenásobné viktimizace oběti znásilnění. Primární viktimizací se označuje přímá újma způsobená jako důsledek trestného činu. Sekundární viktimizace vzniká jako důsledek opakovaného vyvolávání vzpomínek na prožité události bez potřebné terapeutické péče, případně necitlivé chování dalších zúčastněných institucí. V ČR je sekundární viktimizace u obětí znásilnění velice častá,⁶⁴ avšak vzhledem ke zranitelnosti žen na útěku je situace ještě více alarmující. Ženy jsou často traumatizované už samotnou skutečností, že jsou na útěku, a zároveň jsou častěji ohroženy GPN.⁶⁵ Kazuistika ženy, která byla obětí znásilnění, představuje modelový případ sekundární viktimizace, kdy byla oběť opakovaně vyslychaná představiteli různých institucí. Je zřejmé, že představitelé institucí si nebyli schopni předat informace v dostatečné míře. Existuje důvodné podezření, že právě díky nekoordinovanosti jednotlivých aktérů, vznikla u oběti

⁶⁴ Sejblová, P., Reguli, H. 2011. "Specifičnost viktimizace obětí znásilnění". *Psychiatrie pro praxi*. 12 (1). Dostupné na: <http://www.psychiatriepropraxi.cz/pdfs/psy/2011/01/04.pdf>

⁶⁵ Vid' UNHCR, UNFPA, Women's Refugee Commission. Protection Risk for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis. 2016. Dostupné na: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-gender-based-violence> ; FRA. „Thematic focus: Gender-based violence“ 2016. Dostupné na: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-gender-based-violence>.

traumatizace, která zapříčinila hospitalizaci ženy. V důsledku sekundární viktimizace se ženě zhoršil psychický stav natolik, že dítě, o které se starala, muselo být umístěno do ústavní péče.

Určování nezletilosti

Nezletilým bez doprovodu se rozumí osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za ni podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství osoba mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu svého posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby.⁶⁶ Z pohledu zranitelnosti a GPN je klíčové určení věku. Určení neplnoletosti de facto znamená zvýšenou ochranu.

Jeden z největších problémů spojených s nezletilými bez doprovodu je samotné určování věku. Žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mnohdy nemají dokumenty, nebo jsou tyto dokumenty padělané. Určení věku se stanovuje na základě čestného prohlášení, avšak dané informace se kvůli rozdílné administrativě v jiných státech nedají ověřit.

Snaha o manipulaci s věkem lidí na útěku může být též strategií k získání azylu. Neplnoletí si mohou myslet, že v případě deklarace plnoletosti budou mít jednodušší podmínky při útěku do cílové země. Případně je věk záměrně podhodnocen kvůli zabezpečení lepších životních podmínek v uprchlických zařízeních. Odpovědné osoby by měly být schopny vyhodnotit, kdy může jít o cílenou manipulaci a kdy je žádoucí chránit zájmy nezletilých.

Při pochybnostech ohledně dosaženého věku lze provést zkoušku věku. Samotné určování věku v případě pochybností se v českém prostředí jeví jako problematické. Nejčastější formou bývá určování věku podle osifikace zápěstních kůstek prováděná na specializovaném pracovišti ve fakultní nemocnici Motol. Provedení zkoušky navrhuje ředitel zařízení, ve kterém je člověk umístěn, OAMP, soud nebo Orgán sociálně-právní ochrany dětí. Během zvýšeného počtu lidí na útěku v ČR v létě 2015 se přistupovalo také k vyjádření praktických lékařů. Podle komunikačního partnera je vyjádření ze strany lékaře posuzováno jako

⁶⁶ Podle Zákona o azylu č. 325/1999 Sb.

jediný zdroj informací, přičemž u lékařských zjištění nebývá brán do úvahy psychologický faktor. Hodnověrnost posuzování výhradně na základě fyziognomie se přitom ukazuje jako problematická zejména kvůli své nejednoznačnosti. Za prvé je v případě analýzy kostí určen pouze věkový rozptyl a ne přesný věk, za druhé se fyziologie dětí ze třetích zemí často liší od fyziologie dětí v ČR, resp. v EU. Pro země, ze kterých děti utíkají, může být charakteristická například dětská podvýživa nebo dětská práce, což významně ovlivňuje hodnocený tělesný stav. Tato vážná nařčení lékařského testování vedou státy k přehodnocování způsobů určování věku.⁶⁷ V případech pochybností by mělo docházet k důraznému uplatňování principu *benefit of the doubt* a principu nejlepšího zájmu dítěte. Dobrá praxe ze zahraničí zmiňuje určování věku založené na hodnocení multidisciplinárního týmu, který by v rámci určování zralosti či plnoletosti člověka na útěku zkoumal nejen jeho fyziologické, ale i psychologické vlastnosti.

⁶⁷ Viz AIDA. 2015. *Detriment of the Doubt: Agen Assessment of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*. Dostupné na: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-AIDA-Detriment-of-the-doubt-age-assesment-of-unaccompanied-asylum-seeking-children-December-2015.pdf>

V případě pochybností by měla být situace vyhodnocena ve prospěch žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Při předcházení a řešení GPN je v případě nezletilých bez doprovodu rozhodující zejména včasné určení ochranných opatření.

Rozhovor s osobou stejného pohlaví

Podle rozhovorů s komunikačními partnery (OPU, Iniciativa) se nepotvrdilo, že ženy jsou ve všech případech jasně informovány o své možnosti svobodně se rozhodnout o pohlaví dotazujícího. Podle sdělení jsou žadatelkám dávány sugestivní otázky ze strany personálu, který usiluje o to, aby mohl být rozhovor proveden za stávající situace („Nebude vám vadit, když rozhovor provedu já?“). Žadatelky o udělení mezinárodní ochrany jsou vždy ve zranitelnější pozici vůči autoritám, tudíž se nedá očekávat, že se bez vážného důvodu rozhodnou jít do konfrontace, zejména v případě, kdy nejsou srozuměny, že získat tlumočnicka stejného pohlaví je jejich právo. Vedoucí pracovníci by měli dbát o faktické naplňování práva žadatelek na rozhovor s osobou stejného pohlaví podle § 23, ods. 5. Problematika rozhovorů s osobou stejného pohlaví je úzce propojena s otázkou, nakolik je v rozhovorech vytvořeno bezpečné prostředí pro případné sdělení zkušenosti s GPN. Podle komunikačních partnerů byla u některých případů problematická také úroveň překladu.

Případy genderově podmíněného násilí – mrzačení pohlavních orgánů, nucené sňatky, obchodování s lidmi

Ani jeden komunikační partner nezmínil zkušenost s klienty, jichž by se mrzačení pohlavních orgánů nebo nucených sňatků týkalo. Komunikační partneři však vyjádřili obavu z nedostatečné identifikace obětí obchodování s lidmi a z problematického a vytváření tzv. záchranné sítě určené těmito lidmi. Koordinované jednání orgánů státní správy by mělo přispět k vyhodnocení situace, kdy je důvodné podezření na obchodování s lidmi a nabídnout obětem bezpečný prostor pro zvážení své životní situace.

2.3.7. Zvyšování kvality genderově citlivého přístupu k žadatelům o udělení mezinárodní ochrany

Aktivity nevládních subjektů

Komunikační partner z OPU uvedl, že v případě individuálních stížností žadatelů o udělení mezinárodní ochrany na provoz zařízení apod., se pracovníci organizace snaží předávat stížnosti od klientů přímo zaměstnancům zařízení a mediovat situaci. V případě nutnosti zaměstnanci OPU asistují klientům při podávání písemné stížnosti na příslušné orgány MV. Zaměstnanci komunikačního partnera se v oblasti GPN nejčastěji setkávali s domácím násilím u žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. V případě upozornění na domácí násilí byla zpětná vazba od pracovníků SUZ rychlá a adekvátní – docházelo ke stěhování a nabídce další pomoci.

Co se týče systémových změn, komunikační partner z rady formálních mimovládních organizací v případě, že shledá důvody, podává také stížnosti k vyšším instancím. OPU v případě opakovaných stížností informovala UNHCR a Vládní výbor pro práva cizinců (např. v případě přístupu k azylovému řízení v tranzitní zóně letištního střediska, překračování zákonné lhůty na vydání azylových rozhodnutí, nízké kvality azylových rozhodnutí apod.). OPU taky v rámci spolupráce s UNHCR realizovala školení pro zaměstnance státní správy, přičemž součástí školení bylo i téma zranitelných osob.

OPU v roce 2015 podala také stížnost na Zařízení pro zajištění cizinců k Evropskému soudu pro lidská práva ve věci zajištění cizinců. Podle stěžovatelů byla dotčená rodina s dětmi zbavena svobody v podmínkách nevyhovujících čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech. Stížnost byla shledána jako odůvodněná a rodina mohla ZZC opustit. I díky žalobě OPU vydal Nejvyšší správní soud rozhodnutí, na jehož základě se v řízení o zajištění musí povinně zkoumat překážky bránící bezpečnému návratu do země původu. To platí i pro případy, kdy zajištěná osoba nepožádala o mezinárodní ochranu, což bylo dosud důvodem k tomu, aby překážky zkoumány nebyly.

Neformální Iniciativa Hlavák se zaměřovala zejména na spolupráci se zavedenými nevládními organizacemi. Iniciativa navázala úzkou spolupráci zejména s Červeným křížem, se kterým řešila financování jízdének pro uprchlíky s výjezdním příkazem k opuštění republiky. Členové iniciativy se také snažili upozorňovat na situaci lidí na útěku v ČR média a ovlivňovat, jak se o lidech na útěku mluví. Obsah mediálních sdělení iniciativy upozorňoval zejména na podmínky, kterým byli lidé na útěku zejména v roce 2015 vystaveni, a na zranitelnosti určitých skupin uprchlíků (těhotné ženy v detenčních zařízeních, matky s dětmi apod.). V působnosti neformální iniciativy šlo spíše o sporadické mediální výstupy než o systematickou práci. Komunikační partner zmiňoval možnost formalizace Inicativy Hlavák a realizaci projektů zaměřených specificky na témata spojená s GPN.

Aktivita VOP

Úřad veřejného ochránce práv působí při ochraně osob před nezákonným jednáním úřadů – ministerstev, správních úřadů, policie apod. Úřad upozorňuje na jednání, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.⁶⁸ KVOP nemá mandát nahrazovat správní nebo soudní řízení, ale může upozorňovat na problematickou situaci.

VOP reaguje na podněty ze strany občanů, nebo může zahájit šetření z vlastní iniciativy. Úřad dlouhodobě sleduje nezákonné průtahy v řízení způsobující několikaleté čekání na rozhodnutí ve věcech udělení azylu.⁶⁹ Taková situace je náročná zejména z pohledu setrvávání v pasivní situaci žadatele bez jasné budoucnosti.

Úřad navštěvuje místa, kde se nacházejí, nebo se mohou nacházet lidé, kterým je omezována svoboda, aby prozkoumal stav dodržování lidských práv. Po návštěvě nebo sledování je sepsána správa o zjištění, jejíž součástí mohou

⁶⁸ Podle §1 zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁶⁹ http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf

být návrhy nápravných opatření. KVOP má právo bez předchozího upozornění vstupovat do všech prostor úřadů a provázet šetření, jehož součástí může být dotazování zaměstnanců i klientů úřadu (v našem případě žadatelů o udělení mezinárodní ochrany), nebo analýza spisů. Z pohledu lidí na útěku se jedná zejména o pobyt v ZZC. Mezi klíčové aktivity patří sledování procesu vyhoštění, tj. zajištění cizinců, výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a výkon trestu vyhoštění.

Na řešení všech aktivit KVOP se podílí přibližně 130 zaměstnanců úřadu (z čehož 80 jsou právníci). Téma lidí na útěku se dotýká činnosti dvou oddělení – oddělení justice, migrace a financí (zde se část jeho pracovníků zaměřuje na víza, dlouhodobý a trvalý pobyt, azyl, vyhoštění apod.) a oddělení dohledu nad omezováním osobní svobody (to mimo jiné provádí systematické preventivní návštěvy zařízení pro zajištění cizinců). V rámci oddělení rovného zacházení je dále KVOP zapojen do sítě pro rovného zacházení European Network of Equality Bodies (EQUINET), kde je mimo jiné součástí pracovní skupiny zabývající genderovými otázkami.

I když komunikační partner z úřadu KVOP v rozhovoru identifikoval genderovou perspektivu, tato není explicitně (samostatně) zmiňována např. ve zprávách ze systematických návštěv zařízení pro zajištění cizinců.⁷⁰ Gender je zde chápan jako jeden z aspektů zranitelnosti lidí na útěku, ale zjištění z návštěv se mu hlouběji nevěnují. Na základě alarmujících zjištění z návštěv v detenčním zařízení Bělá – Jezová v roce 2015 (viz výše) se Úřad rozhodl uspořádat mimořádnou tiskovou konferenci.⁷¹ Zpráva KVOP se vyjadřuje o nepřátelské a anonymizované atmosféře dehumanizující osoby na útěku a o anonymitě personálu.⁷² V takových podmínkách se nedá mluvit o snaze předcházet GPN, nebo identifikovat osoby se zkušeností GPN.⁷³

⁷⁰ <http://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/zarizeni-pro-cizince/>

⁷¹ <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/mimoradna-tiskova-konference-k-situaci-v-zarizeni-bela-jezova/>

⁷² s. 7, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/2015-rijen-Bela-Jezova-ZZ_vyhodnoceni.pdf

⁷³ Zjištění se týkala pochybení v nezákladnějších pravidlech předcházení GPN. Část obyvatel detenčního zařízení zažívala alarmující materiální podmínky, kdy nezletilí byli s rodinami a muži ubytováni v nevyhovujících podmínkách, ženy sdílely toaletu s muži apod. Nedošlo k adekvátnímu personálnímu zajištění – při odchodu na toaletu museli lidé bušit lidé na dveře, aby byli eskortováni soukromou bezpečnostní službou. Ta byla pro část lidí na útěku často jediným kontaktem s profesionálními zaměstnanci zařízení. Lidé na útěku byli

Úřad formuluje legislativní doporučení pro poslaneckou sněmovnu, případně může informovat vládu, pokud ministerstvo nepřijme dostatečná opatření. KVOP taktéž spolupracuje s výbory a podvýbory poslanecké sněmovny.

KVOP provádí taktéž vzdělávací a osvětové aktivity. V roce 2014 se zaměřila na diskriminaci na základě pohlaví. V rámci aktivit se uskutečnila série setkání s inspekčními, dozorovými a dalšími vybranými orgány státní správy a s neziskovými organizacemi.

3. Případové studie

3.1. Použitá metodologie

Cílem analýzy případových studií je:

- reflektovat individuální žitou zkušenost s administrativním procesem, který je spojen s procesem nucené migrace (uprchlictvím);
- identifikovat institucionální podmínky v průběhu administrace nucené migrace, tedy řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Vybrali jsme tři konkrétní případy žen z různých zemí původu, které v posledních dvou letech prošly procesem nucené migrace. Jelikož jsme pracovaly pomocí metodologie kvalitativního výzkumu (hloubkových rozhovorů), při jehož aplikaci se předpokládá výskyt tzv. osobních údajů (podle zákona 101/200 Sb. ze dne 1. 1. 2005), použily jsme informovaný souhlas, který participantky našeho výzkumu informoval o zpracování dat (včetně anonymizace, archivace a dalších typů výstupů). Z tohoto důvodu jsme v naší studii **anonymizovaly všechna jména námi zkoumaných žen, věk, profesi, konkrétní zemi původu a také pobytový statut.**

Zařazení žen se zkušeností s nucenou migrací do naší kazuistiky se v první řadě odvíjelo od jejich osobní ochoty k participaci na analýze. Zároveň jsme se snažily o takový výběr, který by ukazoval komplexnosti a intersekcí s jinými identitami (specifika věku, rodinného statusu, závazky péče, země původu atd.), které

ubytování v tělocvičně nebo v unimobuňkách v lese a měli tedy minimální možnost rozhovoru v bezpečném prostředí s vyškolenými osobami v jazyce, ve kterém by se uměli dorozumět.

významně ovlivňují strategie žen s uprchlickou zkušeností.⁷⁴ Na druhou stranu jsme si vědomy toho, že tyto ženy si s sebou přivezly silný sociální kapitál (založený na své kvalifikaci, vzdělání a znalosti anglického jazyka), což také specificky podmiňovalo jejich nucený odchod, jakož i procesy inkluze do české společnosti. V případě dvou žen se jednalo o rodinnou migraci, kdy do České republiky přišly s dalšími členy svých rodin.

Rozhovory, které vedly k analýze životních trajektorií žen, jsme sbíraly pomocí hloubkových tematicky orientovaných rozhovorů.⁷⁵ Domníváme se, že právě tento způsob dotazování nám pomohl nejen vysvětlit uprchlickou zkušenost žen jako formu sociálního procesu, ale také „zaznamenat“ konkrétní žitou zkušenost s genderem v procesu nucené migrace. Hloubkové rozhovory byly vystavěny na základě scénáře (tzv. guide listu), který vymezoval tematické okruhy, kolem kterých jsme vedly rozhovory. Během rozhovorů nás zajímala následující témata: **migrační historie (kontext odchodu/útěku z krajiny původu, příchod do České republiky a život v pobytových zařízeních⁷⁶); komunikace s příslušnými institucemi a neziskovými organizacemi, práce a zaměstnání (pracovní historie), sladování práce a péče a psychosociální asistence ze strany státních a neziskových organizací během celého procesu začleňování do nové společnosti.** Jeden rozhovor byl veden v českém jazyce, jeden v anglickém jazyce a jeden v mateřském jazyce ženy se zkušeností s nucenou migrací.

3.2. Kazuistiky

Případ 1.

Popis životní dráhy v procesu nucené migrace

Žena přijela před dvěma lety do České republiky z válečné oblasti se svým malým synem a babičkou ve vysokém věku, která trpí závažným kognitivním onemocněním a tudíž potřebuje neustálý dohled a asistenci. Již před odchodem

⁷⁴BOYD, M., GRIECO, E. (2003): *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.

⁷⁵DENZIN, N.K. 1989: *Intepretative Biography*, Qualitative Research Methods Series 17, London: Sage.

⁷⁶Tímto pojmem zde v části Případových studií označujeme všechny typy zařízení.

žila bez manžela, který se vyhýbá jak kontaktu s ní i s jejím synem, tak i finančním závazků. V zemi původu vlastnila žena malou firmu a měla menší úspory, které jí pomohly zvládnout počáteční fázi nucené migrace. Výrazným motivem pro výběr cílové země pro ni byla skutečnost, že v České republice dlouhodobě pobývá její starší sestra se svou rodinou.

Po příchodu do České republiky zažádala o udělení mezinárodní ochrany a byla i s babičkou a synem umístněná na dva měsíce do pobytového zařízení. Dle jejích slov to bylo emociálně velmi náročné, ale na rozdíl od neustále bombardovaného rodného města měla alespoň pocit bezpečí. Celá rodina byla zařazena do chráněného typu bydlení v ubytovacím zařízení. Jelikož babička trpí vážným kognitivním onemocněním, velice těžce snášela jak lékařskou prohlídku, jako pohovor, při němž se ukázalo, že jenom obtížně rozumí položeným otázkám a neumí na ně odpovědět. Během celého pobytu v zařízení ji asistovaly sociální pracovnice. Po měsíci v pobytovém zařízení bydleli několik měsíců s rodinou sestry dotazované, poté odešli do nájemního bytu. Žena přijala nabídku neziskové organizace a zúčastnila se jazykového kurzu. Po dvou letech mluví česky již plynule, ale neustále se snaží zdokonalovat zejména v odborné úrovni jazyka. Zúčastnila se také rekvalifikačního programu, který byl určen speciálně pro ženy a zajišťoval i hlídání dětí.

Na počátku pobytu v České republice pracovala v práci typické pro příchozí migrantky (nejen v České republice), a to v námezdní práci v domácnosti. Jelikož pro tento typ práce je typické, že jako „nekvalifikovaná“ práce zaměřená na péči spadá do šedé ekonomiky, otevírá možnosti zaměstnání právě pro nově příchozí migrantky a ženy z etnických minorit (Pedraza, 1991). Žena se však sama vyjádřila, že nechtěla být stereotypně etnicky vázaná s tímto typem zaměstnání a díky původnímu vzdělání (a také následné rychlé rekvalifikaci) a znalosti anglického jazyka se snažila „vymanit“ z námezdní práce v domácnosti.

Poté pracovala v několika firmách jako účetní, ale jelikož pečuje o malého syna v předškolním věku, který bývá často nemocný, a také nemocná babička vyžaduje stále větší péči, začala pracovat z domova. To je dle jejích slov jediná možnost, jak efektivně sladit péči a práci v situaci nucené migrace a v roli samoživitelky.

Reflexe genderově citlivého přístupu v procesu řízení o udělení mezinárodní ochrany

Významnou roli v procesu začleňování do společnosti v tomto případě hraje systematická a dlouhodobá asistence sociálních pracovníků z neziskové organizace (projekt podporovaný zejména ze zdrojů MV ČR). Případ ukazuje význam specifických projektů určených pro ženy, jako např. výuka českého jazyka a rekvalifikační kurzy, které byly přímo určeny pro azylantky s dětmi v počáteční fázi migrace. Poskytovaná asistence hlídání dětí byla pro tuto ženu klíčová, protože jako samoživitelka by jinak nemohla kurzy navštěvovat. Případ ukazuje na zranitelnou situaci žen-azylantek z vícegeneračních skupin, které musí zabezpečit péči jak pro své malé děti, tak pro příbuzné v seniorském věku. A to v komplikované sociální situaci nuceného odchodu, sžívání se s novou společností a jazykem a hledání si (zejména kvalifikované) práce. **Strukturální podmínky sladování práce a péče nejsou v současnosti ideální ani pro ženy z majoritní společnosti, proto je význam specifických projektů podporujících sladování péče a práce v migraci (a to nejen pro matky samoživitelky) naprosto klíčový nejenom pro ekonomickou soběstačnost rodiny, ale také pro úspěšné začlenění migrantek do nové společnosti.**⁷⁷

Případ ukazuje ale také na slabé stránky genderově citlivého přístupu v procesu nucené migrace. **Správné řízení bylo vedeno pouze muži** (řízení vedl muž a překladatel byl v tomto případě také muž), což **nenastoluje emočně bezpečnou situaci** pro průběh samotného řízení. Z reflexe případu je také zřejmé, že nastavený systém neumí citlivě pracovat s lidmi se zdravotním a psychickým znevýhodněním. **Doporučovaly bychom individuálně a citlivě zvážit zdravotní a psychický stav žadatelů a žadatelek a tomu přizpůsobit formu a průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany.** Z analýzy této kazuistiky také vyplývá, že ženě **nebyla nabídnuta ani poskytnuta přiměřená psychologická podpora** během pobytu v pobytovém zařízení. Tento servis se snaží nahrazovat sociální pracovníci, ale ti na to nemají ani kapacitu, ani odborné školení. **Domníváme se, že je nezbytné zabezpečit profesionální systematickou psychologickou péči jak v pobytových zařízeních, tak v následném procesu včleňování se do nové společnosti. Je důležité si uvědomit, že nucená migrace bývá většinou doprovázena**

⁷⁷ HRADEČNÁ P., JELÍNKOVÁ, M., EZZEDDINE P., HAVELKOVÁ H. 2016. *Women at the Sidelines(?): Gender, Migration and Ageing*. SIMI: Prague.

různými formami traumatu, jehož následky a psychické projevy obvykle zesílí až v „klidovém“ režimu, kdy už ale azylantí musí zvládat svoji roli v nové společnosti.⁷⁸

Případ 2.

Popis životní dráhy v procesu nucené migrace

Mladá žena se zkušeností s nucenou migrací pochází z nejmenované marginalizované a sociálně stigmatizované minority. V dané komunitě je typické genderově podmíněné násilí (ženská obřízka, nucené sňatky). Jako dítě byla „adoptována“ svým vzdělaným strýcem, který žil v lepším sociálním prostředí. Vystudovala bakalářský program na univerzitě a začala pracovat v neziskové organizaci. Její rodina se ji ale pokusila unést, protože jako dospělá žena mohla být předmětem obchodu za účelem nuceného sňatku. Vzhledem k sociálnímu kapitálu jejího strýce bylo možné zapojit ji do stipendijního programu zajišťovaného Českou republikou.

Žena tedy přicestovala do České republiky, kde se ale po příjezdu zjistilo, že její víza za účelem studia nebudou platná. Jelikož měla odůvodněné obavy vycestovat domů, jediným řešením bylo požádat o mezinárodní ochranu v České republice. Byla umístěna do pobytového tábora, kde strávila minimální dobu v chráněném typu bydlení. Pobyt v táboře brala jako dočasné a nevyhnutelné řešení její osobní komplikované situace. Během pobytu jí nebyla nabídnuta ani poskytnuta psychologická pomoc. Jelikož migrovala sama, vnímá toto období s odstupem jako emočně vysoce náročné. Podporu našla u právníků z neziskové společnosti a u sociálních pracovníků v táboře. Poté byla zapojena do projektu Domu na půl cesty, tedy projektu zaměřeného na mladé migranty. V době rozhovoru již obdržela azyl, začala se učit česky a pokoušela se o znovuzískání stipendia, aby mohla pokračovat ve studiu. V jejím procesu začleňování jí intenzivně asistují sociální pracovníci z nejmenované neziskové organizace. Zároveň začala komunikovat i se svou etnickou komunitou, která jí také pomáhá zvládat začátek života v České republice.

⁷⁸FERLIHY, J., TURNER S.W.. 2009. The Psychology of Seeking Protection. International Journal of Refugee Law, 21, 2: 171-192.

Reflexe genderově citlivého přístupu v procesu nucené migrace

Pozitivně hodnotíme, že také v tomto specifickém případě byla doba pobytu v azylovém zařízení minimalizována na nevyhnutelnou dobu, která byla i tak pro mladou ženu emočně náročná. **V tomto případě se ukazuje, že sociální pracovníci v pobytových zařízeních jsou dobře vyškoleni a efektivně využívají své odborné znalosti při podpoře svých klientek.** Příkladnou praktikou může být **rychlé zařazení mladé azylantky do speciálního projektu určeného pro mladé migranty**, Domu na půl cesty. Jedná se o speciální sociální službu podporovaného bydlení pro mladé uprchlíky, které má pomoci mladým lidem-migrantům bez rodinného zázemí plnohodnotně se začlenit do společnosti.

Také v této kazuistice jsme reflektovali nedodržení genderově senzitivního přístupu v procesu nucené migrace. V tomto případě byla během výslechu v rámci administrativního řízení přítomna žena (pracovnice OAMP), která byla velice dobře obeznámena se sociokulturními specifiky v zemi původu a mohla tak velice citlivě a kvalifikovaně vést řízení. **Ale za zcela alarmující a nevyhovující situaci považujeme fakt, že během pohovorů byl v tomto případě přítomen pouze muž-překladatel, který ještě k tomu nemluvil stejným jazykovým dialektem jako azylantka (což se projevilo také v průběhu simultánního tlumočení).** To pro mladou ženu znamenalo zcela nekomfortní situaci, kdy musela mluvit o zkušenostech s genderově podmíněným násilím a intimních záležitostech v přítomnosti muže. Uvědomujeme si nedostatek tlumočnic zejména ve specifických jazycích a jejich dialektech, ale tento případ jasně ukazuje neudržitelnost dané situace. Bylo by vhodné systematicky hledat a doplnit stavy překladatelek z jazyků zemí, ze kterých k nám přijíždějí azylanti, nebo preferovat použití jiného dorozumívacího jazyka pro komunikaci. Tedy jazyka, který dobře ovládá azylant či azylantka, a zároveň je zde možnost lepší dostupnosti překladatelek - v tomto případě mohlo jít o anglický jazyk, který azylantka plynule ovládá (což by také bylo v souladu se stávající legislativou).

Případ 3.

Popis životní dráhy v procesu nucené migrace

Mladá svobodná žena se zkušeností nucené migrace přišla i se svými rodiči před rokem do České republiky, kde vystudoval její otec a měli tady již vybudovanou sociální síť přátel. Ve své zemi původu vystudovala magisterský program ve specializovaném oboru a poté pracovala v neziskové organizaci.

Ze svého rodiště se celá rodina rozhodla odejít kvůli dlouhodobému vypětí ze života ve válce. Jelikož rodiče pracovali ve vysoce kvalifikovaných profesích, tak rodina vlastnila majetek, kterého se kvůli odchodu zbavila. Rodiče se rozhodli kvůli budoucnosti dcery odejít do České republiky. První týdny pobytu bydleli u českých známých, poté se rozhodli požádat o mezinárodní ochranu. V pobytovém zařízení strávili pouze jeden týden. I tak to bylo pro ně velice stresující období, jelikož v té době byly kapacity pobytového zařízení naplněny. V současné době již bydlí v nejmenované městské části hlavního města. Žena a její matka navštěvují bezplatný jazykový kurz určený pro migranty. Dle jejích slov se jim dostává vydatné podpory ze strany sociálních pracovníků v městské části, ve které žijí. Žena se již delší dobu intenzivně snaží najít zaměstnání, které by odpovídalo její původní kvalifikaci. V tomto procesu ji podporuje sociální pracovnice z neziskové organizace.

Reflexe genderově citlivého přístupu v procesu nucené migrace

Pozitivně hodnotíme, že také v tomto specifickém případě byla doba pobytu v pobytovém zařízení minimalizována na nevyhnutelnou dobu vzhledem ke specifické situaci celé rodiny. Rodina ženy disponuje přiměřeným socioekonomickým zázemím, dobrým sociálním kapitálem a sociální sítí českých známých a přátel. Jak ukazují odborné studie, sociální sítě mohou v rámci migrace plnit také důležitou funkci ve „strategii přežití“. Zejména pro ženy v průběhu nucené migrace mohou sociální sítě plnit funkci emocionálního podpůrného systému.⁷⁹ V situaci potenciálně hlavní živitelky (kdy

⁷⁹BRETTEL C. B. 2000. Theorizing Migration in Anthropology: The Social Construction of Networks, Identities, Communities, and Globalscapes. In Brettel C., Hollifield J. (eds.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York and London: Routledge, pp. 97-137.

rodina žije pouze z úspor a rodiče jsou již ve vyšším věku), je pro ni osobně velice důležité rychle se zapojit do pracovního procesu. V tomto případě ukazuje, že na trhu práce žena naráží zejména na svou jazykovou bariéru, se kterou se snaží aktivně vypořádat. Kazuistika ukazuje na rychlou a efektivní asistenci (sociální práci) ze strany neziskové organizace a využití možnosti participace na bezplatných kurzech českého jazyka, což je ženou vysoce kladně hodnoceno. Žena oceňuje zejména **intenzivní sociální asistenci ze strany městské části**, která s ní prostřednictvím svých sociálních pracovníků dobře komunikuje. Jak ukazují příklady dobré praxe ze zahraničí, **právě úzká spolupráce na úrovni městských částí a lokální komunity (sousedských skupin) je nejefektivnějším nástrojem pro včleňování lidí se zkušeností s nucenou migrací do nové společnosti.**⁸⁰

V této kazuistice jsme identifikovali následující problematické oblasti, které se týkají genderově citlivého přístupu v procesu nucené migrace. Ani v tomto případě nebyla ženě s uprchlickou zkušeností (ani její rodině) **nabíduta ani poskytnuta během řízení o udělení mezinárodní ochrany odborná psychologická pomoc.** Kazuistika ukazuje, že i pro vysoce-kvalifikovanou (mladou a zdravou) ženu je kvůli jazykové bariéře (i s podporou sociálních pracovníků) obtížné v co nejkratší době nalézt odpovídající zaměstnání. Na příkladu její matky, která se ve vyšším věku cítí izolovaná a vykořeněná ze svého sociálního prostředí, je také zřejmé, **že podpůrné inkluzivní programy by měly být zaměřeny také na ženy ve vyšším věku, které mohou čelit vícenásobnému znevýhodnění.**⁸¹

⁸⁰AGER A., STRANK A. 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework, *Journal of Refugee Studies* 21 (2): 166-191.

⁸¹HRADEČNÁ P., JELÍNKOVÁ, M., EZZEDDINE P., HAVELKOVÁ H. 2016. *Women at the Sidelines(?): Gender, Migration and Ageing*. SIMI: Prague.

4. Závěr

V předložené analýze jsme se zaměřily na pohledy různých subjektů vstupujících do řízení o udělení mezinárodní ochrany, ať už šlo o orgány státní správy, sociální pracovníky NNO nebo samotné ženy s uprchlickou zkušeností. Tito aktéři ve své praxi ve větší či menší míře přistupují k tomu, že genderový aspekt hraje v procesu udělování mezinárodní ochrany důležitou roli, jejímuž významu je potřeba věnovat pozornost.

Gender žadatelů a žadatelek o mezinárodní ochranu úzce souvisí s jejich identifikací jako zranitelných osob. Stejně jako trauma, i zkušenost genderově podmíněného násilí nebo ohrožení tímto násilím, jsou ovšem v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany mnohem obtížněji identifikovatelné, než například vysoký věk či vážné zdravotní postižení, což komplikuje i případnou úpravu vhodných postupů. Neméně důležité je, že problematika genderu je mezi pracovníky státní správy i dalších subjektů vnímána spíše intuitivně a často záleží na osobním přístupu jednotlivce, jak situaci, která by potenciálně vyžadovala genderově citlivý přístup, vyhodnotí.

Tento závěr vyplývá zejména z předložených případových studií, kdy po identifikaci zranitelnosti osob žádajících o mezinárodní ochranu docházelo ke zrychlení celého procesu a v případě potřeby také k umístění žadatelů a žadatelek do chráněných zón, jak to vyžaduje zákon. Až na výjimky však nebylo přihlédnuto k genderově specifickému postavení žadatelek, stejně jako jim nebyla nabídnuta psychologická pomoc, jež by byla ve všech případech adekvátní.

Podle vnitřního auditu případových studií žadatelů o mezinárodní ochranu provedeného Organizací pro pomoc uprchlíkům (OPU) se diskriminace z důvodu pohlaví v rozhodnutích správních orgánů reflektovala v nedostatečné míře. Tato skutečnost by ovšem vyžadovala analýzu, jež by na vybraných případech porovnála zkušenost žadatelů o udělení mezinárodní ochrany s GPN oproti postupům a rozhodnutím zástupců státní správy, což přesahuje možnosti tohoto dokumentu. Samotní žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mohou mít jenom nízkou motivaci k zasazení se o zmínění určitého druhu diskriminace

ze zřejmých důvodů – v případě, že je mezinárodní ochrana udělena, je ohrožující rozhodnutí napadat, a v případě neudělení mezinárodní ochrany se ovšem napadá rozhodnutí jako celek. Nicméně podpora nezávislé analýzy rozhodovací praxe udělování mezinárodní ochrany na základě diskriminace kvůli pohlaví poskytuje žádoucí reflexi GPN pro udělování mezinárodní ochrany v ČR.

I když byl výzkumný rozhovor veden s pracovníky pouze jedné nevládní organizace, je důležité podotknout, že na situaci žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v České republice hlasitě upozorňuje Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Konsorcium se postavilo například proti umístování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany do ZZC, jak bylo zmiňováno výše.⁸² Není však znám případ, kdy by Konsorcium řešilo specificky GPN, přestože při formulaci společných prohlášení je silně akcentován zřetel právě na zranitelné skupiny žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.

Z pohledu státní správy se ukazuje, že se její zaměstnanci nacházejí v nelehké situaci zabezpečit ochranu zranitelným skupinám žadatelů o udělení mezinárodní ochrany v často nevyhovujících podmínkách. Protože neexistuje závazný dokument, jak postupovat při jednáních s osobami ohroženými GPN, dochází často, zejména u pohovorů, k genderově necitlivému přístupu (zaměstnanci nereflektují svou mocenskou pozici a adekvátním způsobem nepředstavují možnosti, na které mají žadatelé a žadatelky právo – zejména jde o přítomnost osoby stejného pohlaví). Z rozhovorů s pracovníky orgánů státní správy vyplývá, že i zde by byla existence závazného dokumentu upravujícího postupy z hlediska GPN vítaná. Rovněž by bylo vhodné **systematické proškolení pracovníků, kteří přímo pracují s klienty**, jak ze státní, tak neziskové sféry, v těchto specifických tématech.

V rámci naší analýzy vyplynuly na povrch skutečnosti, na základě kterých si dovoluujeme vyvodit několik doporučení k zlepšení stávající situace. V první řadě se jedná o doporučení legislativního charakteru:

⁸² <http://www.konsorcium-nno.cz/cz/clanek/68/prohlaseni-k-nezakonnosti-a-bezucelnosti-zajistovani-uprchliku-v-zarizenich-pro-zajisteni>

V právní úpravě chybí mechanismy pro určování zranitelných osob, ač zákonná úprava zakotvuje povinnost takové osoby identifikovat a pamatuje na jejich specifické postavení a zakotvuje alespoň částečně jejich zvýšenou ochranu. U některých osob může být jejich zranitelnost zjevná, např. u nezletilých osob, starších osob, těhotných žen; avšak v případech např. obětí obchodování s lidmi nebo obětí mučení, domácího násilí, genderově podmíněného násilí, není možné bez jakéhokoli identifikačního úkonu zjistit, že se jedná o zranitelné osoby. **Doporučujeme, aby záznam o posouzení o zranitelnosti byl dohledatelný a součástí spisu žadatele.** Poté by správní orgán při rozhodování zohlednil zranitelnost žadatele. Identifikaci zranitelných osob má za povinnost provádět také provozovatel azylových zařízení, ale **zákon by měl také zakotvovat povinnost správního orgánu, který vede řízení, aby tuto identifikaci akceptoval a v řízení ke specifickým potřebám zranitelné osoby přihlédl.**

Dle současné právní úpravy je ve specifických případech možné zajišťovat zranitelné osoby, což se nám jeví jako problematické. **Absolutní zákaz zajišťování zranitelných osob je žádoucí,** neboť je možné v jejich případech využít institutu zvláštního opatření. Mezi zranitelné skupiny kromě osob vyjmenovaných v zákoně o azylu lze rovněž zařadit **i kojící matky, potenciální oběti obchodování s lidmi, osoby se zdravotním postižením, starší osoby, LGBT.** Domníváme se, že tyto osoby by neměly být v zásadě zajišťovány vůbec.

Dalším doporučením legislativního charakteru je **explicitně zakotvit do právní úpravy ochranu obětí násilí včetně domácího násilí ve formě zachování pobytového oprávnění** (tedy azylu či doplňkové ochrany) v případě, že oběť opustí násilníka či společnou domácnost a přestane tak splňovat účel, pro který jí byla mezinárodní ochrana udělena – sloučení rodiny.

Další doporučení se pohybují spíše ve strategické, organizační či institucionální rovině a jedná se o:

Včlenění termínu gender do rámce agendy azylové politiky a v její aplikaci pro specifickou práci s lidmi na útěku. Genderový mainstreaming by měl být včleněn do všech politik, které se dotýkají nucené migrace.

Problematická je rovněž skutečnost, že **Ministerstvo vnitra systematicky nesbírá, neanalyzuje a nezveřejňuje genderově senzitivní statistická**

data (např. pohlaví, věk, rodinný statut, počet dětí atd.) o ženách s mezinárodní ochranou. Například ze statistik není jasný ani takový základní údaj, jako kolika ženám byla udělena mezinárodní ochrana v ČR. Podobně tak není z veřejných zdrojů znám poměr žen a mužů pobývajících v jednotlivých zařízeních. Domníváme se, že to **může způsobovat problémy při plánování konkrétních strategií** pro kvalitní rozvoj psychosociální práce v pobytových zařízeních, pro podporu a promyšlení koncepce integračních projektů určených právě pro tuto specifickou skupinu a prevenci genderově podmíněného násilí. Přestože můžeme říci, že se v ČR dodržují základní standardy prevence GPN, **azylová politika není nastavována systematicky a koherentně s důrazem na věkovou, genderovou a diverzitní citlivost.** V praxi to znamená, že uprchlická zařízení mají již nastaveny efektivní politiky (např. co se týče segregovaného ubytování podle genderu nebo řešení násilného partnera). Tato praxe se však v případě krizových situací nedodrhuje (např. zvýšená mobilita migrantů v létě 2015).

V rovině praktických doporučení, která se týkají práce se ženami na útěku, bychom rády zmínily zejména:

Pečlivé a individuální zvažování zařazení osob do tzv. chráněného bydlení.

Zaměstnání psychologů (pro ženy psycholožek) přímo v jednotlivých zařízeních, a také podpoření zaměstnání psychologů/terapeutů pro práci v neziskových migračních organizacích (kde je jejich počet nevyhovující).

Dále je určitě důležité dbát na bezpečnou komunikační situaci v průběhu pohovorů (což zahrnuje například i uvážit pohlaví tlumočnicka) a rovněž zvážit možnost hlídání dětí žadatelů o mezinárodní ochranu během pohovoru. Doporučujeme rovněž více podporovat a monitorovat přímé zapojení žen se zkušeností s nucenou migrací a upozorňujeme, že **genderově senzitivní přístup neznamena vyloučení mužů z této perspektivy.** Právě naopak, role mužů (nejenom) v rodině a jejich maskulinita může být procesem nucené migrace také významně pozměněna. Také muži mohou být ve vysokém riziku obchodování, nuceného zaměstnávání, posttraumatických duševních onemocnění, sexuálního a jiných forem násilí. **Aktivní vzdělávání a podpora pozitivního zapojení mužů a chlapců do života v zařízeních a posléze v komunitách mohou být také velice efektivním nástrojem při prevenci**

GPN v případě jejich partnerek, nebo žen z jejich komunit. V neposlední řadě bychom z těchto praktických bodů doporučily také vytvoření multidisciplinárního týmu pro posuzování věku nezletilých, jelikož praxe založená na mapování osifikace kostí se v praxi ukazuje jako poměrně nepřesná.

Posledním „balíčkem“ doporučení by byla doporučení informačního charakteru. **Ženy a dívky by měly obdržet v prostředí státních a neziskových organizací přiměřené (srozumitelné) informační materiály** v jejich rodném jazyce, které by poskytovaly informace týkající se procesu administrace nucené migrace, dostupnosti zdravotní (zejména gynekologické) a psychologické péče, sexuálního a reprodukčního zdraví a navazujících integračních programů určených pro tuto specifickou skupinu. Rovněž doporučujeme **podpořit veřejné informační kampaně**, které by přibližovaly české veřejnosti specifickou situaci žen a dívek v procesu nucené migrace a **systematicky podporovat aplikované výzkumy** zaměřené právě na analýzu sociální situace a zkušenosti žen a dívek na útěku, přičemž výsledky by mohla efektivně využít státní správa při nastavování dobré praxe v práci s touto znevýhodněnou skupinou.

Na úplný závěr, s ohledem na závažnost daného tématu, také doporučujeme realizaci tematické konference či kulatého stolu pro zainteresované subjekty. Jednak může jít o předávání zkušeností a dobré praxe mezi tzv. pomáhajícími profesemi, ale také o vyvolání diskuse týkající se reflexe GPN v azylovém právu v ČR.

Příloha 1.

UNHCR: Věk, pohlaví a politiky rozmanitosti: Práce s lidmi a komunitami na jejich rovnosti a ochraně⁸³

Autor: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) | 1. 6. 2011

I. Cíle

1. PROSTŘEDNICTVÍM systematického uplatňování věku, pohlaví a přístupu k rozmanitosti (AGD) ve svých operacích na celém světě se UNHCR snaží, aby bylo zajištěno, že všechny zainteresované osoby požívají svých práv na stejné úrovni a jsou schopny plně se podílet na rozhodnutích, které ovlivní jejich životy a životy jejich rodinných příslušníků a komunit.

II. Odůvodnění

2. KAŽDÝ člověk je jedinečný. Rozdíly mezi lidmi, ať už skutečné nebo pocítované, mohou být definované vlastnostmi, které hrají klíčovou roli při určování příležitosti, kapacity, potřeb a zranitelnosti jednotlivce.

3. VĚK odkazuje na různé fáze životního cyklu člověka. Je důležité si uvědomit, kde se nacházejí lidé v jejich životním cyklu, jelikož jejich kapacity a potřeby se mění v průběhu času. Vlivy věku mohou zesilovat nebo bránit člověku vykonávat svá práva.

4. GENDER se vztahuje na společensky ustanovené role žen a mužů, které jsou často zásadní pro způsob, jakým lidé definují sebe a jak jsou také definováni ostatními. Genderové role se učí, jsou proměnlivé v průběhu času, jsou variabilní uvnitř a mezi kulturami. Gender často definuje povinnosti, odpovědnosti, omezení, možnosti a privilegia žen a mužů v jakémkoli kontextu. Rovnost žen a mužů se vztahuje k rovnému užívání práv, povinností a příležitostí pro ženy, muže, dívky a chlapce. Rovnost pohlaví znamená, že jsou respektovány zájmy, potřeby a priority každého pohlaví.

5. DIVERZITA se týká různých hodnot, postojů, kulturních perspektiv, víry, etnického původu, národnosti, sexuální orientace, genderové identity, schopnosti, zdravotního a sociálního statusu, dovedností a dalších specifických

⁸³ UNHCR Age, Gender and Diversity Policy: Working with people and communities for equality and protection. Překlad do českého jazyka pořízen autorkami textu.

osobních charakteristik. Zatímco aspekty věku a pohlaví jsou přítomné v každém člověku, jiné vlastnosti se liší od člověka k člověku. Tyto rozdíly je třeba ze strany UNHCR uznat, pochopit a ocenit v každém konkrétním kontextu a provozu, aby byla zajištěna ochrana pro všechny lidi.

6. ANALÝZU rozměrů AGD jako provázaných osobních charakteristik jsme schopni lépe porozumět mnohostranným rizikům, ochraně a schopnostem jednotlivců a komunit, řešit a podporovat je efektivněji. Tím, že podporujeme úctu k rozdílům a vnímáme je jako obohacující prvek jakékoliv komunity, budeme podporovat pokrok směrem k úplné rovnosti. Rovnost znamená respekt pro všechny. To zahrnuje prosazování rovných příležitostí pro lidi s různými potřebami a schopnostmi a přímé, měřitelné opatření pro boj proti nerovnosti a diskriminaci.

III. Klíčové Závazky

7. UNHCR bere na vědomí a potvrzuje, že úplná realizace rovnosti pohlaví je nezcizitelným a nedělitelným rysem všech lidských práv a základních svobod. Systematická podpora tohoto principu v měřitelných výsledcích je nezbytná pro zajištění ochrany a trvalých řešení pro ženy a muže všech věkových kategorií a původů, kterým Organizace slouží.

8. UNHCR je pevně odhodlána zajistit, aby uprchlíci, lidé bez státní příslušnosti a vysídlené osoby měli stejný přístup ke svým právům, ochraně, službám a zdrojům, a jsou schopni se účastnit jako aktivní partneři v rozhodnutích, které se jich týkají. Za tímto účelem se UNHCR zavázala k začlenění otázek spojených s věkem, genderem a rozmanitostí (AGD). AGD je založený na lidských právech a komunitním přístupu. Začleňování AGD znamená plánovat, programovat, realizovat, sledovat a vyhodnocovat provoz, a to s ohledem na rovnosti a plné účasti jakožto hlavní zásadu.

9. S PRACÍ v partnerství se zainteresovanými lidmi a dalšími zúčastněnými stranami je UNHCR odhodlána zajistit, aby se implementovala opatření, která by zabránila jakémukoliv nechtěnému zásahu, který by zvýšil marginalizaci, zranitelnost, vyloučení a stigmatizaci, které by mohly vystavit těmto lidem / skupinám další riziko.

10. UNHCR se rovněž zavázala obhajovat provádění přístupu AGD jinými mezivládními, vládními a nevládními subjekty pracujícími s uprchlíky, lidmi bez státní příslušnosti a vysídlenými osobami.

IV. Hlavními prvky pro mainstreaming je věk, gender a diverzitní přístup

11. PRÁCE V PARTNERSTVÍ se zainteresovanými lidmi se týkají: Práce na zajištění rovnosti, umožnění lidem rozhodovat, jakož i podpořit jejich schopnosti a úsilí, aby byla jejich práva uznána a přístupná, a společně pracovat na podpoře rolí žen a mužů všech věkových kategorií a původů, jako agenti pozitivní sociální změny v jejich vlastních rodinách a komunitách.

12. ODPOVĚDNOST: Očekává se od všech zaměstnanců, že pochopí a integrují věk, gender a diverzitu do citlivých pracovních postupů. Vedoucí pracovníci zajistí, že tato politika je aplikována do praxe ve všech fázích pracovního cyklu UNHCR. Jsou *odpovědní vůči vysokému komisaři pro úspěšnou integraci úvah o věku, pohlaví a rozmanitosti* v jejich práci a práci svých týmů.

13. ŘÍZENÍ ZALOŽENÉ NA VÝSLEDČÍCH (*Results based management*): Cílené akce, které mají podporovat rovnost žen a mužů, individuální a kolektivní kapacity k řešení rizik a „bílých“ míst, které musí být viditelné, patřičně finančně podpořené a měřitelné ve všech operacích. Nástroje řízení založené na výsledcích v UNHCR, Focus, poskytují včasné informace vedoucích pracovníků v souvislosti s AGD citlivostí operací, které jim umožní činit strategická rozhodnutí. Tím je zajištěno, že důraz zůstává na výsledcích ve srovnání se samotnými procesy.

14. ROZVOJ KAPACIT: Rozvoj a posílení personální kapacity a kompetencí v oblasti věku, genderu a rozmanitosti je zásadní. UNHCR se zavazuje k řešení nedostatků v této souvislosti průběžně prostřednictvím poskytnutí doplňujících pokynů a vývoji nových vzdělávacích příležitostí pro zaměstnance na všech úrovních.

15. LIDSKÉ A FINANČNÍ ZDROJE: odpovídající lidské a finanční zdroje na realizaci začleňování věku, pohlaví a různorodosti k dosažení požadovaných výsledků. To s sebou nese lepší využití stávajících zdrojů, přidělování dodatečných zdrojů pokud je to nezbytné, a sladění zdrojů s očekávanými výsledky.

16. DOHLED prostřednictvím monitorování, hodnocení, auditu a podávání zpráv: Posílení dohledu je zásadní pro zajištění odpovědnosti veškerého personálu UNHCR za svůj výkon v začleňování věku, pohlaví a rozmanitosti. Rámec odpovědnosti UNHCR byl vyvinut pro tento účel. Roční Program Přezkumu (APR) rovněž poskytuje příležitost k posouzení politiky shody AGD operací po celém světě.

V. Definice Diverzity: Jedno společenství, mnozí lidé

17. ŽENY A DÍVKY často plní důležitou roli ve svých rodinách a komunitách. Ale často mají méně příležitostí a zdrojů, nižší sociálně-ekonomické postavení, méně síly a vlivu, a čelí vícenásobné diskriminaci. Tyto faktory jsou výrazně zesílené migrací, což je vystaví mnoha rizikům, která ohrožují jejich ochranu, včetně zneužívání, zotročování, znásilnění a dalších forem zneužívání a sexuálního a genderového násilí (SGBV). Ženy, které trpí diskriminací a násilím se potýkají s obrovskými problémy během zabezpečení svých rodin a sebe samých. Jejich zapojení do zlepšení jejich vlastní situace má přímý a pozitivní vliv na pohodu, živobytí a ochranu svých rodin a komunit.

18. ROLE MUŽŮ A CHLAPCŮ se často mění během vysídlení. To může vytvořit rizikové situace, které je třeba detekovat a řešit. Chlapci zejména mohou být vystaveni vysokému riziku obchodování s lidmi, nucené práci, sexuálních a dalších forem násilí a zneužívání v situacích spojených s vysídlením. Prosazovat a podporovat pozitivní zapojení mužů a chlapců v mnoha otázkách týkajících se jejich komunity, včetně prevence a reakce, je zásadním krokem k zajištění přístupu k ochraně a rovnosti pro všechny.

19. DĚTI, VČETNĚ MLADISTVÍCH jsou pod komplexní právní ochranou práva, které vyplývá z mezinárodních zákonů, a přesto jsou často zbaveni těch nejzákladnějších práv. Nucené vysídlení může vést k zvýšenému riziku zanedbávání, vykořisťování, sexuálního a dalších forem násilí a zneužívání. Děti jsou zvláště ohroženy a vyžadují zvláštní pozornost kvůli jejich závislosti na dospělých proto, aby přežili. Jejich zranitelnost vůči fyzickým a psychickým traumatům přináší specifické nároky, které by měly být naplněny tak, aby byl zajištěn jejich normální růst a vývoj. Účast ve vzdělání v bezpečném prostředí poskytuje dětem a mladým lidem neocenitelné příležitosti k dosažení normálního stavu v jejich životech. Je to také silný prostředek pro zvyšování povědomí

o rovnosti žen a mužů pro to, jak učit děti a mladé lidi respektovat jeden druhého a jak respektovat rozmanitost v rámci svých komunit. Děti mohou často přinášet unikátní a cenné pohledy, které můžou vést k řešení problémů, kterým oni i jejich komunity čelí. Jejich účast na rozhodování, které klade důraz na jejich ochranu a pohodu, jsou nezbytné.

20. LESBY, GAYOVÉ, BISEXUÁLOVÉ, TRANSEXUÁLOVÉ NEBO INTERSEX (LGBTI), jsou často vystaveni diskriminaci a zneužívání, které je spojené s jejich sexuální orientací a genderovou identitou. Tyto rizikové faktory jsou často výrazně zhoršené v situacích jako je migrace, kde povaha diskriminace může být zvláště silná, jejich izolace od rodiny a komunity hluboká, co může ještě více ztěžovat jejich situaci. Jejich účast na rozhodování ve věcech, které se jich přímo dotýkají, je zásadní pro maximalizaci jejich ochrany, přístup k právům a jejich pozitivní přispívání k životu komunity.

21. STARŠÍ ŽENY A MUŽI mají stejné základní potřeby jako ostatní, ale mohou trpět zvýšenou zranitelností v důsledku procesu stárnutí. Faktory samy o sobě, nebo v kombinaci s jinými individuálními charakteristikami, můžou přinést, v situacích nuceného vysídlení starší osoby, zvýšené riziko marginalizace, zneužívání a jiné formy zneužívání. Zatímco mohou být vážně zpochybněné při posunu, starší osoby by neměli být vnímány pouze jako pasivní příjemci, kteří jsou závislí na pomoci. Starší lidé často slouží jako komunitní vůdci a zprostředkovatelé znalostí, kultury, dovedností a řemesel. Mohou dávat pokyny a rady, a přispět k míru a k uklidnění situací, čímž se výrazně přispívá k blahobytu svých rodin a komunit.

22. ZDRAVOTNÍ ZNEVÝHODNĚNÍ může ovlivnit každý aspekt života jednotlivce a života jeho rodiny. Lidé se zdravotním postižením mohou čelit zvýšenému riziku během migrace, můžou být například vystaveni násilí a sexuálnímu zneužívání, vykořisťování a vyloučení z humanitární pomoci, vzdělání, živobytí a zdravotní péče. Účast osob se zdravotním znevýhodněním z různých prostředí je zásadní pro identifikaci a vypracování vhodných řešení. Začlenění dětí se zdravotním postižením v oblasti vzdělávání je důležitý proces, který je zásadní pro širší strategie na podporu inkluzivní společnosti. Osoby se zdravotním znevýhodněním stejně jako všichni lidé mají schopnosti a dovednosti, které by mohly nabídnout svým komunitám. Ty mají být oceněny a podporovány.

23. Ženy a muži patřící k národnostním či etnickým, náboženským a jazykovým menšinám nebo domorodým skupinám se často setkávají

s diskriminací a marginalizací, jako dalšími faktory znevýhodnění, které se přidávají během situací nuceného vysídlení. Věk, pohlaví a další specifické faktory je mohou vystavit dalším rizikům ochrany a diskriminace. Úzká spolupráce s menšinami a skupinami má vést k identifikaci rizik, jimž čelí, jakožto také k významným strategiím, které by zmírnily jejich znevýhodnění. Jejich aktivním cílem je identifikovat rizika, jimž čelí, jakož i strategie k jejich zmírnění. Jejich aktivní účast na společenském životě je pro ně obohacující a měla by být podporována.

¹ "Sex" odkazuje v základních pojmech na biologické rozdíly mezi ženami a muži

² To je znovu potvrzeno v Závěru Výkonného výboru 105 (LVI) - 2006 pro ženy a dívky v tísni, závěr 107 (LVIII) - 2007 týkajících se dětí v ohrožení a obecný závěr, 108 (LVIII) - 2008 o mezinárodní ochraně.

Použitá literatura

AGER, A.; STRANK, A. (2008): Understanding Integration: A Conceptual Framework, *Journal of Refugee Studies* 21 (2): 166-191.

BOYD, M.; GRIECO, E. (2003): Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. Washington D.C.: Migration Policy Institute.

DENZIN, N.K. (1989): *Intepretative Biography*, Qualitative Research Methods Series 17, London: Sage.

BRETTEL C. B. (2000): Theorizing Migration in Anthropology: The Social Construction of Networks, Identities, Communities, and Globalscapes. In Brettel C., Hollifield J. (eds.), *Migration Theory: Talking Acorss Disciplines*, New York and London: Routledge, pp. 97-137.

FERLIHY, J.; TURNER S.W. (2009): The Psychology of Seeking Protection. *International Journal of Refugee Law*, 21, 2: 171-192.

HRADEČNÁ, P.; JELÍNKOVÁ, M.; EZZEDDINE, P.; HAVELKOVÁ, H. (2016): *Women at the Sidelines(?): Gender, Migration and Ageing*. SIMI: Prague.

PEDRAZA, S. (1991): Women and migration: The social consequences of gender. *Annual Review of Sociology*, 17: 303-325.

BURDOVÁ HRADEČNÁ, P.; HONUSKOVÁ, V.; ROZUMKOVÁ, P. (2008): Žadatelé o mezinárodní ochranu na trhu práce. Praha: Konzorcium nevládních organizací pracujících s migranty.

Právní předpisy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013

Návrh novely zákona o sociálních službách (nepublikován)

Usnesení vlády ČR č. 36 ze dne 16. ledna 2017 o změně usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících. Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, č. 1/2017, vydaný dne 21. 2. 2017, dostupný na: www.mvcr.cz/soubor/vestnik-vlady-pro-kraje-a-obce-1-2017.aspx.

Ústava České republiky

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

Ženevská úmluva

Online zdroje:

AIDA. 2015. *Detriment of the Doubt: Agen Assessment of Unaccompanied Asylum-Seeking Children*. Dostupné na: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-AIDA-Detriment-of-the-doubt-age-assement-of-unaccompanied-asylum-seeking-children-December-2015.pdf>

Denik.cz. Uprchlíci z Drahonice se přestěhují do Balkové (online). Dostupné na: <http://www.denik.cz/regiony/drahonice-uprchlici-20161026-r5n0.html>.

Evropská migrační síť (EMN). EMN Výroční zpráva o politice v oblasti azylu a migrace za rok 2015. Dostupné na: http://www.emncz.eu/cinnost-a-publikace-emn/?f_category=vyrocni_zpravy&visualPaginator-page=0.

FRA. 2016. *Thematic focus: Gender-based violence*. Dostupné na: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-gender-based-violence>

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. 2015. *Prohlášení k nezákonnosti a bezúčelnosti zajišťování uprchlíků v zařízeních pro zajištění*. Dostupné na: <http://www.konsorcium-nno.cz/cz/clanek/68/prohlaseni-k-nezakonnosti-a-bezucelnosti-zajistovani-uprchliku-v-zarizenich-pro-zajisteni>

Ministerstvo vnitra ČR. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace na území ČR za rok 2015, s. 146. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>.

Ministerstvo vnitra ČR. Azyl, migrace a integrace. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-migrace-a-integrace-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

Ministerstvo vnitra ČR. Azyl. *Průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany* (online). Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>.

Ministerstvo vnitra ČR. Azyl. *Oddělení mezinárodní ochrany* (online). Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/oddeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>.

Ministerstvo vnitra ČR. Průběh správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. Praha, OAMP, 29. ledna 2015. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/azyl-prubeh-spravniho-rizeni-o-udeleni-mezinarodni-ochrany.aspx>

Morysová, J. *Problematika sociální práce s žadateli o azyl v přijímacím středisku*. Univerzita Palackého v Olomouci. Pedagogická fakulta. Katedra antropologie a zdravotní vědy. Bakalářská práce.

Procházka, J., Neumannová, J., Větrovský, J., Holá, E., Heczko, T. 2015. *Tiskové prohlášení k situaci v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová*. Dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/tiskove-prohlaseni-k-situaci-v-zarizeni-pro-zajisteni-cizincu-bela-jezova>

Rozumek, M. 2011. *Studie „Východiska migračních politik“: Detence žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců v České republice*. Str. 7. Dostupné na: <http://www.konsorciem-nno.cz/documents/detence-zadatelu-o-mezinarodni-ochranu-a-cizincu-v-ceske-republice-201112071115522.doc>

Sejbalová, P., Reguli, H. 2011. "Specifičnost viktimizace obětí znásilnění". *Psychiatrie pro praxi*. 12 (1).

Dostupné na: <http://www.psychiatriepropraxi.cz/pdfs/psy/2011/01/04.pdf>

Správa uprchlických zařízení. *Aktuality. Státní integrační program* (online).

21. 2. 2017. Dostupné na: <http://www.suz.cz/uvod/aktuality/2017/02/statni-integracni-program/>

Správa uprchlických zařízení. *Přehled. Základní informace o provozovaných zařízeních*. Dostupné na: <http://www.suz.cz/prehled/prehled/>.

Správa uprchlických zařízení. *Dokumenty. Různé. Informace o provozu zařízení SUZ*. Dostupné na: <http://www.suz.cz/uvod/dokumenty/ruzne/>.

SUZ. *Metody sociální práce s uprchlíky* (výňatky ze starších webových stránek SUZ). Aktualizace k 28.8.2008. Dostupné

na: https://is.jabok.cz/el/JA10/leto2013/S214/um/SUZ_metody_SP_s_uprchliky.pdf.

UNHCR Age, Gender and Diversity Policy: Working with people and communities for equality and protection. Dostupné na:

<http://www.unhcr.org/protection/women/4e7757449/unhcr-age-gender-diversity-policy-working-people-communities-equality-protection.html>

UNHCR, UNFPA, Women's Refugee Commission. Protection Risk for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis. 2016. Dostupné na: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-gender-based-violence>

UNHCR. *Sexuální a genderové násilí ; Boj proti sexuálnímu a genderovému násilí.* <http://www.unhcr.org/cz/40-czco-vsechno-delamepece-o-zranitelne-skupiny-osobsexualni-a-genderove-nasili-html.html>

KVOP. 2015. *Zpráva z návštěvy zařízení: Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová.* Dostupné na:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Zarizeni_pro_cizince/ZZ-Zarizeni_Bela-Jezova_2014.pdf